

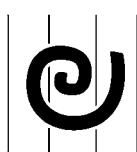
# сравни- тельная полито- логия

Г. В. Голосов

Учебник

УЧЕБНИКИ  
ЕВРОПЕЙСКОГО  
УНИВЕРСИТЕТА

Все права защищены. Данная электронная книга предназначена исключительно для использования в личных (некоммерческих) целях. Электронная книга, ее части, фрагменты и элементы, включая текст, изображения и иное, не подлежат копированию и любому другому использованию без разрешения правообладателя (©Европейский университет в Санкт-Петербурге). В частности, запрещено такое использование, в результате которого электронная книга, ее часть, фрагмент или элемент станут доступными ограниченному или неопределенному кругу лиц, в том числе посредством сети интернет, независимо от того, будет предоставляться доступ за плату или безвозмездно. Копирование, воспроизведение и иное использование электронной книги, ее частей, фрагментов и элементов, выходящее за пределы частного использования в личных (некоммерческих) целях, без согласия с правообладателем (©Европейский университет в Санкт-Петербурге) является незаконным и влечет уголовную, административную и гражданскую ответственность.



ЕВРОПЕЙСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ  
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ



# **сравни- тельная полито- логия**

**Г. В. Голосов**

**Учебник**

**Санкт-Петербург 2018**

**УЧЕБНИКИ  
ЕВРОПЕЙСКОГО  
УНИВЕРСИТЕТА**

УДК 32.001

ББК 66.3

Г61

Утверждено к печати Ученым советом  
Европейского университета в Санкт-Петербурге

**Голосов, Г. В.**

Г61 Сравнительная политология: учебник / Г. В. Голосов. — 4-е изд., перераб. и доп. — СПб. : Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2018. — 462 с. — электронное издание: 02.06.2020.

ISBN 978-5-94380-268-3

В учебнике освещены происхождение и характер сравнительной политологии, теоретические средства политических исследований, а также основные сферы их применения: политическая культура и участие, заинтересованные группы, политические партии, выборы, исполнительная власть, парламенты и невыборные власти. Учебный материал богато иллюстрирован примерами из политической жизни различных стран и статистическими данными.

Для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению и специальности «Политология», аспирантов, преподавателей и исследователей, а также для всех, кто интересуется проблемами политической жизни общества.

УДК 342.5

ББК 67.402

Об авторе: Голосов **Григорий Васильевич** — доктор политических наук, профессор сравнительной политологии и декан факультета политических наук Европейского университета в Санкт-Петербурге, ведущий специалист по политическим партиям, избирательным системам и избирательной политике. Автор сборника «Сравнительная политология и российская политика, 2010–2015» (2016), публицистической книги «Демократия в России: инструкция по сборке» (2012), нескольких монографий, а также более чем 150 научных статей.

ISBN 978-5-94380-268-3

© Г. В. Голосов, 2018

© Европейский университет  
в Санкт-Петербурге, 2018

# **Оглавление**

Предисловие .....	9
-------------------	---

## **Глава 1**

ПРОИСХОЖДЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТОЛОГИИ .....	13
Происхождение современного политического анализа .....	14
Бихевиоризм .....	19
Возникновение сравнительной политологии .....	22
Развитие и современное состояние сравнительной политологии ...	28

## **Глава 2**

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ СРЕДСТВА СРАВНИТЕЛЬНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ .....	41
Базовые понятия политического анализа .....	41
Кросс-национальное сравнение .....	47
Национальное государство .....	59

## **Глава 3**

ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕЖИМЫ .....	70
Проблема классификации политических режимов .....	71
Демократия .....	74
Модели демократии .....	84

## **Глава 4**

АВТОРИТАРИЗМ .....	91
Классификация авторитарных режимов .....	91
Электоральный авторитаризм .....	109
Проблемы демократизации .....	118

**Глава 5**

ПОЛИТИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И УЧАСТИЕ .....	126
Политическая культура и политическая социализация .....	127
Гражданская культура .....	131
Политические субкультуры .....	139
Политическая культура элиты .....	142
Идеология .....	146
Политическое участие .....	153

**Глава 6**

ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ ГРУППЫ .....	161
Классификация заинтересованных групп .....	163
Каналы и источники влияния .....	167
Неокорпоратизм .....	174

**Глава 7**

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ .....	180
Функции партий .....	182
Партийная организация .....	185
Организационная динамика партий .....	193

**Глава 8**

ПАРТИЙНЫЕ СИСТЕМЫ .....	202
Классификация партийных систем .....	203
Количественные параметры партийных систем .....	212
Происхождение партийных систем .....	219
Развитие партийных систем .....	226

**Глава 9**

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ .....	237
Значение и основные принципы избирательных систем .....	238
Избирательные системы большинства .....	241
Пропорциональные избирательные системы .....	254
Смешанные избирательные системы .....	265
Электоральная инженерия и манипуляции на выборах .....	275

**Глава 10**

ЭЛЕКТОРАЛЬНОЕ ПОВЕДЕНИЕ .....	291
Теории экспрессивного поведения избирателей .....	291
Теории рационального поведения избирателей .....	303
Явка на выборы .....	311
Электоральная политика .....	320

**Глава 11**

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ДИЗАЙН .....	332
Исполнительная власть .....	333
Президентская система .....	336
Полупрезидентская система .....	344
Парламентская система .....	359
Необычный институциональный дизайн .....	364
Институциональный дизайн и политика .....	368
Федерализм и местное управление .....	377

**Глава 12**

ПАРЛАМЕНТЫ .....	385
Классификация парламентов .....	386
Функции парламентов .....	390
Организационная структура парламентов .....	400
Политическая структура парламентов .....	406

**Глава 13**

НЕВЫБОРНЫЕ ВЛАСТИ .....	414
Бюрократия .....	415
Армия .....	427
Судебная власть .....	432
Средства массовой коммуникации и политика .....	435
Послесловие .....	441
Библиографический список .....	447
Указатель таблиц и схем .....	460



# **Предисловие**

Прошло более полутора десятков лет с того момента, как в издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге была представлена рукопись третьего издания этого учебника. Но политология — живая, развивающаяся наука, и за эти годы в ней многое изменилось. Конечно, задача учебника состоит преимущественно в том, чтобы ознакомить читателя с фундаментальными основами дисциплины, а они достаточно стабильны. Однако некоторые новые тенденции настолько важны, что их трудно обойти вниманием. Это тем более важно иметь в виду, что само слово «политолог» в России гораздо чаще относят к профессиональным организаторам избирательных кампаний, политическим консультантам и журналистам, чем к представителям соответствующей академической дисциплины. Надо признать, что в нашей стране эта ситуация отчасти отражает то обстоятельство, что исследовательский уровень отечественной политической науки остается довольно низким. И хотя молодые российские политологи нового поколения постепенно исправляют эту ситуацию, до кардинального поворота еще далеко. В предлагаемом вниманию читателя учебнике, начиная с первой его версии (1994 г.), я не преследовал широкомасштабных целей вроде создания новой науки или радикального реформирования имеющейся. Напротив, я исходил из признания того, что политическая наука уже существует, пусть не в России, а в окружающем ее мире. Хорошая или плохая, эта наука в нынешнем виде развивается уже несколько десятилетий, и основная задача

учебника — просто информировать заинтересованного читателя о ее развитии и текущем состоянии. Эта цель не является ни амбициозной, ни оригинальной, и нельзя сказать, что она чужда некоторым из уже изданных учебников.

Остановлюсь подробнее на основных отличиях настоящего издания от книги, увидевшей свет в 2001 г. Основная часть изменений обусловлена необходимостью привести содержание учебника в соответствие с текущим состоянием исследовательской практики. Полностью переработаны главы, посвященные политическим режимам, партиям и партийным системам, избирательным системам и общему институциональному дизайну. Менее существенно изменились первые две главы, а также главы о парламентах и невыборных властях, но и там есть серьезные изменения. Расширен и обновлен статистический материал, иллюстрирующий отдельные положения учебника. Многие тезисы проиллюстрированы примерами из новейшей политической практики. В итоге содержание книги, по моей грубой оценке, обновилось примерно на две трети.

Как и в предыдущем издании, я счел возможным воздержаться от приведения библиографических справок в тексте. Помещенный в конце книги список литературы выполняет иную задачу. Дело в том, что при работе над учебником использовалось большое количество исследовательских работ. Ссылки на каждую из них непосредственно в тексте учебника сделали бы его неудобочитаемым. Но и полностью обойтись без справочно-библиографического аппарата было бы некорректно и, пожалуй, неэтично. В библиографическом списке перечислены те книги и статьи, содержание которых излагается — а иногда даже цитируется — в учебнике. Понятно, что такой список не может претендовать на роль исчерпывающей библиографии по сравнительной политологии. Некоторые из включенных в него работ имеют к этой дисциплине лишь косвенное отношение, но принадлежат к смежным областям знания (например, к политической философии). И наоборот, в список не вошли многие

работы на русском языке, которые я настоятельно рекомендовал бы использовать в учебном процессе. Но, в конце концов, работа с литературой — это задача, которую я не могу выполнить за каждого отдельного преподавателя или студента.

В течение длительного времени, прошедшего после предыдущего издания учебника, я занимался интенсивной исследовательской работой. Круг моих научных интересов был довольно широк. Поэтому неудивительно, что многие темы, которые в настоящей книге — в соответствии с законами жанра — представлены довольно бегло, подверглись значительно более пристальному рассмотрению в моих научных статьях. В подавляющем большинстве эти статьи были написаны и опубликованы по-английски. Однако в 2016 г. в издательстве Европейского университета в Санкт-Петербурге вышла книга «Сравнительная политология и российская политика, 2010–2015», в которой представлены 25 статей в превосходном переводе на русский язык, который выполнил Иван Григорьев. Я рекомендую использовать эту книгу в качестве дополнения к настоящему изданию учебника. Ссылки на некоторые мои статьи, которые не вошли в этот сборник и существуют только на английском языке, даны в общем библиографическом списке.

В основном, однако, концепция учебника осталась неизменной. Он предназначен для людей, изучающих сравнительную политологию, — как для преподавателей, так и для студентов и аспирантов, а также для всех тех, кто из гражданских побуждений или в силу рода занятий испытывает необходимость приобщиться к современным политическим знаниям. Будучи учебником, книга порывает с дурной традицией советского обществознания, которая требовала от подобных изданий исчерпывающих и окончательных ответов на все вопросы. Напротив, основное внимание при изложении теоретического материала уделяется конкурирующим концепциям и дискуссиям, в которых развивается научное сообщество. Читателям, жаждущим абсолютных истин, этот учебник вряд ли поможет. Уделяя теории

должное внимание, я придавал особое значение тому, чтобы «втиснуть» в текст учебника как можно больше эмпирических данных, иллюстраций, примеров из жизни отдельных государств. Надеюсь, что книгу можно будет использовать в качестве спра-вочника по широкому кругу политических вопросов.

Большую роль в работе над учебником сыграло мое общение с преподавателями, выпускниками и сотрудниками Европей-ского университета в Санкт-Петербурге. Особую признательность хотелось бы выразить Владимиру Гельману и Маргарите Завад-ской, а также Милене Кондратьевой, любезно взявшей на себя значительную часть организационных тягот, связанных с переиз-данием книги.

# Глава 1

## Происхождение и развитие сравнительной политологии

---

Что такое политология? – Кто и как изучал политику до политологов? – В какой стране больше всего политологов? – Что такое бихевиоризм и структурный функционализм? – Откуда взялась сравнительная политология? – Пойдет ли арестант на сделку со следствием и при чем тут математика? – Чем новый институционализм отличается от старого? – Так все-таки наука это или нет?

---

Сравнительная политология сформировалась как обособленная часть сложной, предметно и методологически диверсифицированной дисциплины, которую принято называть политической наукой, или политологией. Поэтому первая задача, с которой сталкивается любое систематическое описание сравнительной политологии, – выяснение ее роли в более широком комплексе политических знаний. И задача эта вовсе не так проста, как может показаться на первый взгляд. Дело в том, что общепринятая позиция по этому вопросу в научном сообществе так и не сложилась. Некоторые исследователи считают, что сравнительная политология – это, по сути, и есть наука о политике в собственном смысле слова. Другие полагают, что это субдисциплина, специфика которой выражается в ее методе. В то же время существует позиция (отстаиваемая, например, известным ученым Гэбриэлом Алмондом в «Международной энциклопедии социальных наук»), согласно которой сравнительная политология – это внутринаучное движение, вызванное к жизни в значительной мере социальным контекстом функционирования политического знания. Как автор учебника я, конечно, не могу претендовать на разрешение спора, продолжающегося в исследовательской литературе. Все, что

я считаю себя вправе сделать, — это предоставить в распоряжение читателя материал, достаточный для выработки собственного мнения. В настоящей главе будут рассмотрены предыстория сравнительной политологии, основные обстоятельства возникновения и развития. Попутно объектом анализа станут некоторые теоретические подходы, оказавшие особо сильное воздействие на сравнительную политологию, — бихевиоризм, структурный функционализм, теория рационального выбора и неоинституционализм. Специфика же сравнительного метода в политологии будет раскрыта в следующей главе.

## **Происхождение современного политического анализа**

Современная политическая наука (*political science*) — феномен относительно недавнего происхождения. На первый взгляд это утверждение противоречит тому, что политика — одна из наиболее ярких и увлекательных сторон человеческой деятельности — привлекала внимание мыслителей уже на заре цивилизации, а «основоположниками» политологии часто называют Аристотеля, Никколо Макиавелли, Джона Локка и других философов прошлого. Однако, как отмечает Дэвид Истон, «в течение многих столетий, от классической древности до конца девятнадцатого столетия, изучение политической жизни оставалось не дисциплиной в строгом смысле слова, но совокупностью интересов». Первоначально политическая проблематика давала пищу для размышлений философам, затем к ним присоединились правоведы, а в XIX в., с возникновением социологии, политика сразу же попала в поле зрения этой науки. Обособление политологии как академической дисциплины произошло на рубеже XIX–XX столетий в США, где в нескольких университетах — в основном силами философов, правоведов и социологов — были организованы кафедры политической науки. В западноевропейских странах подобное развитие наблюдалось значительно позднее, уже после Второй мировой войны, и протекало оно под заметным воздействием американских образцов. Единственное исключение — Великобритания, где издавна существовала оригинальная и зрелая традиция политических исследований.

Но и британская политология все сильнее ощущает воздействие американских стандартов. Последние десятилетия ознаменовались бурным развитием политологии и ее широким распространением во всем мире. Пришла она и в страны бывшего СССР. Однако и по сей день большинство индивидуальных членов Международной ассоциации политических наук проживает в США. Об уделном весе представителей этой страны в исследовательской практике свидетельствуют подсчеты, проведенные на основе международной базы данных Scimago (которая, в свою очередь, черпает информацию из библиографической базы данных Scopus). В табл. 1.1 используется в качестве основного показателя так называемый индекс Хирша (H), вычисляемый не для отдельных исследователей, а для целых стран.

**Таблица 1.1. Индекс Хирша по странам в предметной области  
«Политическая наука и международные отношения»  
(по данным <http://www.scimagojr.com/>)**

	Страна	Индекс Хирша
1	США	207
2	Великобритания	107
3	Германия	78
4	Канада	69
5	Норвегия	66
6	Нидерланды	65
7	Австралия	58
8	Швеция	54
9	Швейцария	52
10	Дания	50
11–12	Израиль	49
11–12	Италия	49
13–14	Бельгия	45
13–14	Франция	45
15	Ирландия	36
16	Турция	34
17–22	Австрия	33
17–22	Испания	33
17–22	Китай	33
17–22	Финляндия	33
17–22	Индия	33
17–22	Япония	33

Конструкцию индекса можно объяснить следующим образом: если его значение равно 10, то это значит, что каждая из 10 статей, опубликованных учеными из данной страны, была процитирована не менее 10 раз в международных журналах, включенных в Scopus. Статьи, которые были процитированы менее 10 раз, не учитываются, вне зависимости от их количества. Таким образом, индекс отражает важные публикации, оказавшие серьезное воздействие на мировую политическую науку. Данные характеризуют состояние на март 2018 г. (учтенный период — с 1996 по 2016 г.) в категории «Политическая наука и международные отношения». Приведена только первая двадцатка стран. Россия в этом рейтинге делит с Гонконгом 26–27-е места ( $H = 27$ ). Для сравнения замечу, что в аналогичным образом составленном рейтинге по математическим наукам Россия занимает 17-е место.

Почему же политическая наука была и, по определению Хайнца Эло, остается «преимущественно американским явлением»? Ответ на этот вопрос вытекает из некоторых особенностей американского общества, возникшего как совокупность переселенцев, лишенных общих исторических корней и вынужденных идентифицировать себя с государством. Часто говорят, что США — это «мультикультурное», т. е. включающее в себя многочисленные и чуждые друг другу культурные ориентации, «общество, разделяющее некоторые общие политические ценности». Одним из механизмов воспроизводства этих ценностей и выступает политическая наука. Уже в начальной школе американец сталкивается с некоторыми ее элементами, посещая так называемые уроки гражданственности (*civic classes*). В старших классах он изучает конституцию США, а оказавшись в университете, имеет возможность посещать широчайший набор политологических курсов (в некоторых государственных учебных заведениях такие курсы носят обязательный характер). Многие миллионы студентов ежегодно заканчивают свое высшее образование со степенью бакалавра в области политических наук. Так что количество профессиональных политологов в США не должно удивлять. В основном это университетские преподаватели. Все вышесказанное, конечно, не объясняет причин распространения политологии за пределами ее исторической родины. Напротив, мы вправе спросить: если задача этой науки состоит

в воспроизведстве определенной, национально-специфической системы ценностей, то может ли она прижиться, скажем, в России? Может, ибо это не единственная ее задача. По прошлому нашей страны мы хорошо знакомы с «политической наукой», почти исключительно занимавшейся оправданием существующего порядка в целом и отдельных властных решений, — «теорией научного коммунизма». Иной политической науки в СССР не могло и быть. Будучи закрытой, советская политическая система не нуждалась в исследовательских средствах, которые раскрывали бы подлинные мотивы и механизмы властовования. Американское государство, при всех его неизбежных национальных особенностях, является демократическим. В условиях демократии оправдание существующего режима в глазах населения — важная, но далеко не единственная забота власть имущих. Вынужденные конкурировать между собой, они заинтересованы в объективных познавательных средствах, которые позволяли бы им предвидеть последствия собственных действий, добиваться переизбрания путем проведения эффективной политики и рациональной организации избирательных кампаний. В США политологи повсеместно привлекаются к обслуживанию политической практики и управления. Многие из них являются консультантами в федеральных органах государственной власти, администрации штатов, политических партиях, а также в частных фирмах. Исследования широко финансируются правительством и частными фондами. Кроме того, высшее политическое образование считается весьма желательным для человека, рискнувшего сделать власть своей профессией. Таким образом, именно демократия создает предпосылки к возникновению научного — опирающегося на факты и направленного на фиксацию закономерностей — знания о политике. С этой точки зрения американское происхождение современной политологии является случайным обстоятельством, а сама история дисциплины может рассматриваться под углом постепенного преодоления ее национально обусловленной специфики. Забегая вперед, можно сказать, что особую роль в этом процессе сыграло как раз движение за сравнительную политологию.

Однако в первые два десятилетия своего существования политология оставалась почти исключительно американской

дисциплиной. Примкнувшие к ней философы (такие как Гарольд Ласки, опубликовавший в 1925 г. свою «Грамматику политики») обеспечивали своих коллег, бывших юристов, убедительным обоснованием двух основных тезисов: во-первых, что демократия — это лучшая и наиболее прогрессивная форма правления, к которой неизбежно придут все народы; во-вторых, Америка (или, может быть, Великобритания) служит наиболее полным воплощением демократических принципов. Отсюда вытекала возможность рассматривать все остальные государства — в той мере, в какой они не следовали англосаксонским образцам, — как отклонения, что, по существу, позволяло игнорировать их опыт в исследовательской практике. Основной темой политологии в то время было различие между британской (парламентской и унитарной) и американской (президентской и федеративной) формами демократического правления. Эти несложные исследовательские рамки позволяли акумулировать большие объемы материала, носившего в основном исторический и конституционно-правовой характер, и делать простые заключения о закономерностях политической жизни. Стиль науки был скорее описательным, чем аналитическим, а в центре ее внимания находились политические институты — исполнительная власть, парламенты, судебная власть, реже — политические партии. Классическими образцами такого подхода, вошедшего в историю как институциональный, были монументальные работы Германа Файнера «Теория и практика современного правления» (1932) и Карла Фридриха «Конституционное правление и политика» (1937).

Основной недостаток институционального подхода был очевиден уже для его современников: он не позволял описывать и объяснять один из главных факторов демократического процесса — политическое поведение масс. На преодоление этого недостатка и была направлена произошедшая в 30-х гг. научная революция, во многом изменившая облик политических исследований. В результате получил развитие принципиально новый — бихевиористский — подход к изучению политических явлений.

## Бихевиоризм

Мы видели, что современная политическая наука возникла на стыке двух издавна существовавших гуманитарных дисциплин — философии и права. Между тем еще в XIX в. предпринимались попытки создать социальные науки, которые изучали бы законы общественного развития примерно так же, как естествознание постигает законы природы. С одной из таких попыток и связано явление, известное как бихевиоризм. Это труднопроизносимое по-русски слово — производное от английского *behaviour* (поведение). Исходя из принципа, согласно которому наука должна изучать лишь непосредственно наблюдаемое, первые бихевиористы — психологи — провозгласили переход от изучения сознания к анализу поведения людей. Бихевиористы-социологи, в свою очередь, положили начало изучению конкретного поведения как в формальных (юридически оформленных), так и в неформальных группах. На очереди были политологи. Инициаторы и последователи этого движения, принадлежавшие в основном к чикагской школе американской политической науки (Чарльз Мерриам, Гарольд Лассуэлл, Леонард Уайт и др.), настаивали на первоочередности изучения политического поведения в институтах, группах и в политическом процессе в целом. Основное внимание они сосредоточивали на анализе не столько государства, сколько власти и процесса ее осуществления.

Бихевиоризм в политической науке представляет собой методологическую ориентацию, цель которой состоит в анализе политических явлений путем наблюдения за поведением индивидов и состоящих из них групп. Два понятия — поведение и наблюдение, — используемые в этом определении, сами по себе нуждаются в дефинициях. Под политическим поведением принято понимать любое поведение индивида — вербальное (словесное) или невербальное, которое характеризует его как члена определенной политической общности. Иными словами, исследование политического поведения — это исследование политической жизни общества сквозь призму поведения индивида.

Что касается наблюдения, то под ним следует понимать получение информации различными способами — непосредственными

(когда, например, политолог исследует собравшуюся толпу) и косвенными (когда он пользуется документальными свидетельствами поведения индивидов — данными об итогах выборов, о количестве воздержавшихся от голосования и т. д.). Различают наблюдения естественного и искусственного характера. Первое имеет место, когда мы наблюдаем политическое поведение в существующих независимо от нас условиях, например анализируем итоги выборов. Второе — когда исследователь сам вызывает интересующее его поведение, чаще всего путем анкетного исследования, реже — лабораторного эксперимента.

Следует особо остановиться на двух главных преимуществах, которые дало политической науке применение бихевиористских методов. Во-первых, это учет психологического аспекта политики, ранее вообще не принимавшегося во внимание. Мерриам полагал, что в основе политической реальности лежат индивидуальная человеческая воля и страсти, в особенности жажда власти и применения силы. С самого начала бихевиоризм стремился найти и использовать исследовательские методы, позволяющие не только оценить внешнее поведение и его результаты, но и определить психологическую подоплеку этого поведения, иначе говоря, такие методы, которые позволили бы видеть политические отношения сквозь призму переживаний участвующих в них людей.

Во-вторых, для бихевиоризма всегда была характерна ориентация на количественные методы исследований. Основополагающими для любого исследования политики были признаны такие требования, как опора на данные, полученные в ходе выборочных обследований, контент-анализа и т. п., их строгая систематизация и математическая обработка. Классические труды бихевиористской политической науки — «Политика: кто получает что, когда и как» Гарольда Лассуэлла (1936), «Голосование» Бернарда Берелсона, Пола Лазарсфельда и Уильяма Макфи (1954), «Выбор народа» Пола Лазарсфельда, «Гражданская культура» Гэбриэла Алмонда и Сиднея Вербы (1963) — построены на обобщении огромных массивов данных.

В раннем очерке «Современное состояние изучения политики» (1925) Ч. Мерриам в качестве главного недостатка политологии указал на острый дефицит научности. Если считать научностью

свойства, присущие естественно-научному исследованию, то надо признать, что этот недостаток сохранился и по сей день. Но все же в какой-то мере он преодолен, и это в решающей степени заслуга бихевиористов. Бихевиоризм заметно расширил представления о том, как видят политику обычные люди и как они себя ведут, становясь участниками политического процесса. Однако гораздо важнее собственно методологические достижения. Именно в рамках бихевиоризма были выработаны основные методы прикладных политических исследований: 1) статистические исследования политической активности, в частности исследования, касающиеся выборов; 2) анкетные исследования и опросы; 3) лабораторные эксперименты; 4) применение теории игр в изучении принятия политических решений. Таким образом, можно сказать, что бихевиористская политология была первым видом эмпирического — т. е. ориентированного на сбор и обработку данных — политического исследования. Эмпирическая наука занимается тем, что, во-первых, описывает реальность, а во-вторых, объясняет ее. Противоположностью эмпирического подхода является нормативный, дающийся преимущественно вопросом о том, чем должна быть политика, а не тем, что она есть. Нормативный характер носили, в частности, многие построения приверженцев традиционного институционализма.

И все же сама по себе «бихевиористская революция» не смогла справиться с новыми задачами, вставшими перед политической наукой после Второй мировой войны. Во-первых, в силу своей природы бихевиоризм уделял повышенное внимание поддающимся количественному анализу аспектам политики (выборам, общественному мнению и т. п.), в то время как все остальное исчезало из поля зрения исследователей. Во-вторых, жесткая ориентация на решение конкретных задач не позволяла выработать теоретическое видение политики в целом, а значит, и методы изучения процессов, протекающих в общенациональном и международном масштабах. В-третьих, — и это, может быть, самое главное — бихевиоризм не создавал методологических предпосылок для того, чтобы преодолеть провинциальную замкнутость американской политологии, ее узкую ориентацию на решение задач, связанных с политическим процессом в США. Между тем нужда в этом назревала.

## Возникновение сравнительной политологии

В 30-е гг. в основном определилась существующая и по сей день структура политической науки. Ядро ее составила субдисциплина, аккумулировавшая знания о внутренней политике в отдельно взятой стране — в данном случае, конечно, в США. Ее принято называть *национальной политикой* — не потому, что она занимается межнациональными взаимоотношениями (для передачи этого смыслового оттенка используется понятие «этническая политика»), а как раз потому, что в центре внимания здесь находятся процессы, замкнутые рамками национального государства и протекающие на общегосударственном уровне. Можно говорить, например, об «американской политике», «британской политике» и т. д. Вполне возможно, что в ближайшем будущем ядро политологических курсов в российском вузе будет составлять ныне, увы, еще не существующая «российская политика». Сохранило относительную обособленность и статус субдисциплины нормативное теоретизирование по поводу политики — *политическая теория*. Постепенно сформировались специфические исследовательские методы, определяющие лицо современного анализа *международных отношений*. Как отдельные субдисциплины конституировались *общественная администрация* (Public Administration) и *теория и практика местного управления* (State and Local Government). Частью политической науки считается в США и *государственное право*. В этой совокупности исследовательских направлений предстояло обрести свое место седьмому (и далеко не последнему по времени возникновения) — *сравнительной политологии*.

Возникновение сравнительной политологии связано с рядом обстоятельств, еще раз напоминающих нам, что наука — а в особенности политическая наука — развивается отнюдь не в изоляции от проблем «большого мира». Прежде всего на протяжении 30–40-х гг. качественно изменилась роль Соединенных Штатов в мировом сообществе. В течение долгого времени проводившая изоляционистскую внешнюю политику и уступавшая по значению на международной арене Великобритании, Франции и Германии, североамериканская республика неожиданно для многих ее граждан оказалась «лидером свободного мира», одной из двух сверхдержав.

А это заставляло с гораздо большим, чем прежде, вниманием относиться к происходящему за океаном. Таким образом, первым стимулом к возникновению сравнительной политологии послужила потребность в расширении, так сказать, географического кругозора политической науки. Но этим дело не ограничилось. Мы видели, что политологи 20-х гг. могли позволить себе несколько наивный взгляд на существовавшие в мире диктатуры как на нечто временное, случайное и не заслуживающее научного интереса. Однако к началу 40-х гг. исключением казалась скорее демократия: в Германии у власти стоял Гитлер, в Италии — Муссолини; «коричневая чума» расползлась по всей Европе. А стало быть, возникла потребность в концептуальных средствах, которые позволяли бы включить в поле анализа и авторитарные режимы. Не исчезла эта потребность и после Второй мировой войны. Во-первых, основным противником США на международной арене оставалась авторитарная сверхдержава — СССР; коммунистические режимы установились в Китае, в ряде других стран Азии, Восточной и Центральной Европы. Во-вторых, после 1945 г. на мировой арене начали появляться все новые и новые независимые государства — бывшие колонии. Далеко не все из них избрали демократическую форму правления. Но даже там, где предпринимались попытки такого рода, демократические институты, вопреки конституциям и законам, с очевидностью играли совсем другие роли, чем в США и Западной Европе. И это тоже требовало расширения концептуальных рамок политической науки.

К числу причин вненаучного характера, вызвавших к жизни сравнительную политологию, относится и массовая эмиграция ученых из Западной Европы в США. Гонимые со старого континента политическими преследованиями, войной и экономическими неурядицами, эти люди привезли в Америку европейскую теоретическую и методологическую культуру. Достаточно назвать лишь несколько имен, каждое из которых — веха в истории политической науки: Карл Дойч, Отто Киркхаймер, Пол Лазарсфельд, Карл Левенстайн, Ганс Моргентай, Франц Нойманн, Йозеф Шумпетер. Конечно, в большинстве своем они не имеют отношения к движению за сравнительную политологию. Однако само их присутствие на кафедрах политических наук американских университетов создавало там совершенно новую интеллектуальную среду, несовместимую с национальной

замкнутостью предшествовавших десятилетий, и способствовало активизации теоретического поиска.

Центром движения за сравнительную политологию стал Эванстонский семинар в Северо-Западном университете (США), председателем и идейным лидером которого был Рой Макридис. В своем заявлении, опубликованном в 1953 г. в «Американском обозрении политической науки» (American Political Science Review), члены семинара обвинили современную политологию в провинциализме, отрыве от реального политического процесса, а также в преимущественно дескриптивном (описательном) характере и впервые сформулировали специфическое для движения представление о том, как можно покончить с этими недостатками: путем развития научно-сравнительного метода. Разумеется, идея о том, что сравнение призвано играть важную роль в политических исследованиях, была не слишком революционной. Выше я отмечал, что даже в традиционном институциональном анализе были сравнительные (компаративные) элементы. Новаторский характер движения за сравнительную политологию выразился в том, что теперь объектами сравнения должны были стать не институты, а поддающиеся изучению с помощью бихевиористских методов политические явления. Ясно, что необходимой предпосылкой к реализации такого подхода была разработка оснований, по которым в принципиально различных политических системах выделялись бы сопоставимые элементы. Эта задача и была решена в результате восприятия политической наукой достижений структурного функционализма.

Как и бихевиоризм, структурный функционализм пришел в политическую науку извне — из социологии, в рамках которой он проделал достаточно длительный и сложный путь развития. В рамках настоящего учебника нет ни необходимости, ни возможности рассматривать процесс перехода от просто функционализма к его структурной версии — достаточно указать имена людей, осуществивших это теоретическое движение: Альфред Радклифф-Браун, Роберт Мerton и в особенности Толкотт Парсонс. Структурному функционализму в социологии было свойственно понимание общества как бесконечного множества и переплетения взаимодействий людей. В этой социальной системе можно, однако, обнаружить относительно устойчивые элементы. Они и образуют структуру. Единицы

структуры не связаны однозначно с конкретными индивидами, но являются позициями индивидов в системе. Функции, наконец, есть то, что исполняется структурными элементами. Итак, структурно-функциональный анализ — это выявление структуры общества (или любой его сферы) и последующее изучение функций, выполняемых ее элементами. Нетрудно понять, что «подстановка» политики на место «любой сферы» выглядела вполне оправданной. Благодаря такой «подстановке» решалась та самая задача, с которой в принципе не мог справиться бихевиоризм, — видение политики как целостности, как системы оказалось выработанным. Но существует ли набор функций, которыми должна располагать любая политическая система, стремящаяся как к выживанию, так и к эффективности?

Считающееся сегодня классическим — как по обезоруживающей простоте, так и по долговременности влияния на развитие политической науки — решение было предложено в статье Дэвида Истона «Подход к анализу политических систем» (1957). Истон определил политическую систему как «взаимодействия, посредством которых в обществе авторитетно распределяются ценности». Выдвигая в качестве первоочередной задачи анализ условий, необходимых для выживания политической системы, он полагал, что следует рассматривать четыре основные категории: собственно политическую систему, окружающую ее среду, реакцию и обратную связь.

Будучи «открытой», политическая система испытывает на себе влияние окружающей среды, которое может быть разрушительным, если сама система не приняла мер по предотвращению такого исхода. Меры же эти состоят в адекватных реакциях, позволяющих системе приспособиться к внешним условиям. Этот процесс Истон описал в кибернетических терминах: *вход—выход—обратная связь*. Итогом процесса и является сохранение системы через изменение (схема 1.1).



**Схема 1.1. Модель политической системы по Д. Истону**

Как видим, *вход* совершается в виде требований или поддержки. Под требованиями подразумевается обращенное к органам власти мнение по поводу желательного или нежелательного распределения ценностей в обществе. Поддержка обеспечивает относительную стабильность органов власти и дает им возможность преобразовывать требования среды в соответствующие решения. Отсюда политический процесс — это процесс перевода релевантной информации с *входа* на *выход*. «Привратники» — политические партии и заинтересованные группы — осуществляют на *входе* функцию отбора, так что далеко не все требования достигают политической системы. Наконец, властные решения, воздействуя на окружающую среду, вызывают к жизни новые требования. Это и есть *обратная связь*.

Какой смысл представлять политику в столь абстрактном и схематичном виде? Предложенная Истоном модель по меньшей мере дает нам своего рода рамки для организации мышления. Кроме того, нетрудно заметить, что Истон и другие представители структурного функционализма широко открыли двери политической науки для естественно-научной терминологии, в особенности для богатого и зрелого языка системного анализа. Хотя процесс усвоения терминологии протекал не без издержек, в целом он оказался плодотворным. Наконец, весьма важным был сам поворот к изучению неформальных механизмов функционирования государства, принятия политических решений. С 1957 г. структурный функционализм достаточно далеко продвинулсь в изучении политических систем. Среди политологов бытует шутка: лучший способ воздать должное Истону — это признать, что его модель стала излишней. В качестве более современного можно рассматривать «список» функций, выделяемых внутри политической системы Гэбриэлом Алмондом и Джорджем Бингхамом Пауэллом-мл. (1978): политическое рекрутование, политическая социализация, политическая коммуникация, выражение интересов, сплачивание по интересам, «делание» политики, исполнение решений.

Структурный функционализм позволил включить в поле сравнительного анализа большую группу стран Азии, Африки и Латинской Америки — третий мир, ранее не избалованный вниманием политологов. В конце 50-х гг. группа членов Эванstonского семинара и другие ученые объединились в Комитет по сравнительной

политологии Американского исследовательского совета социальных наук. Председатель комитета Г. Алмонд открыто ратовал за перестройку политологии на структурно-функционалистских основаниях, а главную задачу компаративистов усматривал в изучении третьего мира. В связи со смещением фокуса исследовательской активности в ряд ведущих аналитических средств сравнительной политологии выдвинулись теории модернизации.

У теорий модернизации нет общепризнанных создателей. К числу социологов, еще в XIX в. отмечавших существенное различие между «традиционным» и «современным» обществами (хотя и использовавших иные терминологические рамки), относят Карла Маркса и Эмиля Дюркгейма. Однако в сравнительную политологию эта идея пришла главным образом благодаря восприятию теоретических построений выдающегося немецкого ученого Макса Вебера, введенных в контекст структурно-функционального анализа Т. Парсонсом. В традиционном обществе индивид несамостоятелен — он принадлежит к более обширной группе того или иного уровня (роду, семье, племени, касте, сословию, вероисповеданию). Принадлежность к коллективу обеспечивает возможность выживания индивида, но на условиях полного подчинения группе в поведении, образе жизни и даже мышлении. И это не единственная издержка традиционной солидарности. Ее оборотной стороной является обособление членов данной группы от окружающих коллективов, которые воспринимаются как «чужаки». С этой точки зрения традиционное общество, по меткому выражению Сунь Ятсена, напоминает кучу песка.

Современное общество, напротив, базируется на индивидуальной свободе. В нем осуществляется переход от однозначной групповой принадлежности индивида к многообразным ролевым отношениям между людьми, от «приписанного» социального положения к достигаемому благодаря индивидуальному выбору и усилиям. Если традиционное общество характеризуется аграрной экономикой, строящейся на отношениях личной зависимости, то наступление «современности» влечет за собой развитие машинного производства, фабричной дисциплины труда и рыночных отношений. Собственно говоря, этот переход от «традиционности» к «современности» и называют модернизацией (иногда в таком же значении используется термин «развитие»). Особенно важной для сравнительной

политологии оказалась идея о том, что модернизация сопряжена с возникновением «современных» политических институтов — рациональной бюрократии, политического представительства, а в конечном счете — демократии.

Синтез структурного функционализма с теориями модернизации позволил осуществить настоящий прорыв в изучении третьего мира. В золотой фонд сравнительной политологии вошли работы Люсъена Пая «Коммуникации и политическое развитие» (1963), Джозефа Лапаломбары «Бюрократия и политическое развитие» (1963), сборник под редакцией Л. Пая и С. Вербы «Политическая культура и политическое развитие» (1965), а также ряд других публикаций. Однако параллельно назревало недовольство значительной массы исследователей методологическими средствами, господствовавшими в рамках дисциплины. Во второй половине 60-х гг. сравнительная политология сталкивается с серьезным кризисом.

### **Развитие и современное состояние сравнительной политологии**

Вторая половина 60-х гг. — это, по общему признанию, не лучший период в развитии США и Западной Европы. «Лидер западного мира» глубоко увяз в бесперспективной вьетнамской войне, причем к антивоенному движению в США добавился политический протест чернокожих американцев, выступавших за свои гражданские права. Западноевропейские страны в 1968 г. стали свидетелями массовых молодежных волнений, достигших пика во время «майской революции» в Париже. В третьем мире все шире распространялись революционные движения и все чаще приходили к власти политики, отвергавшие западную модель развития. Игнорировать эти тревожные симптомы не могли себе позволить ни политики, ни ученые. Сравнительная политология оказалась особенно чувствительной к произошедшему в общественном сознании сдвигам. Под огонь критики попали ее теоретические основания: структурный функционализм и теории модернизации.

Наиболее сильный тезис критиков структурного функционализма состоял в том, что процессы изменения и развития сводятся

либо к возвращению данной системы в прежнее состояние, либо к установлению нового равновесия, а главное внимание сосредоточивается на проблеме стабильности, выживания системы. Рассматривая такой подход как проявление чисто идеологической, консервативной ориентации, критики заявляли о неспособности структурного функционализма дать описание и анализ конфликта. Поскольку же конфликт составляет сердцевину политики, структурно-функционалистские модели объявлялись совершенно неадекватными предмету исследования. Ясно, что такого рода критика исходила в основном от молодых, радикально настроенных политологов, многие из которых испытали на себе влияние наблюдавшегося в конце 60-х гг. «марксистского ренессанса». Однако не оставались в стороне от этого поветрия и представители старшего поколения, по мнению которых претензии структурного функционализма на большую научность по сравнению с институциональным подходом оказались несостоятельными, а главным результатом импорта терминологии из теоретического естествознания стало превращение языка политологии в малопонятный даже для «посвященных» жаргон.

Еще более суровой критике подвергались теории модернизации. В качестве главных недостатков этих теорий отмечали их евроцентризм (т. е. неявный подход к европейско-американской цивилизации как к реализовавшей единственно правильный, самый прогрессивный вариант развития) и связанный с ним телеология — представление об общественном прогрессе как о движении к заранее заданной цели, какой в данном случае и оказывалась американизированная «современность». С критикой теорий модернизации связано и возникновение альтернативной теории «зависимости» (*dependency theory*). С точки зрения этой теории, один из ведущих представителей которой — Фердинандо Энрике Кардоzo (в дальнейшем был избран президентом Бразилии — достаточно редкий случай, когда видный политолог становится и удачливым политиком), взаимодействие развитого «Севера» и развивающегося «Юга» вовсе не способствует крупномасштабной модернизации последнего. Проникая в третий мир, транснациональные корпорации создают там лишь отдельные модернизированные секторы экономики и социальные слои. В остальном общество остается

традиционным. И хуже того, «модернизированный» сектор оказывается тем средством, с помощью которого «Север» консервирует наиболее архаичные экономические уклады и сдерживает развитие страны в целом, облегчая тем самым условия ее эксплуатации. В политическом плане охарактеризованная таким образом «зависимость» имеет своим следствием не демократизацию, а установление крайне реакционных политических режимов. Данный вывод вполне согласовывался с латиноамериканской политической практикой 60–70-х гг. В дальнейшем, впрочем, выяснилось, что многие выводы теории «зависимости» были преувеличеными.

По прошествии более чем тридцати лет можно констатировать, что далеко не все в этой критике оказалось справедливым и выдержало испытание временем. Действительно, структурный функционализм делает особый акцент на устойчивости политических систем. Однако внимание к социальным изменениям ему вовсе не чуждо. Более того, как отмечает Гарри Экстейн, именно в рамках структурного функционализма становится возможным изучение «стремительных, катастрофических переходов» от одного устойчивого социального состояния к другому. Невозможно отрицать, что теории модернизации понимали процесс развития стран третьего мира несколько однолинейно. Но упрека в этом не избежала и теория «зависимости», которая столь же однозначно предписывала Латинской Америке участь отсталой вотчины диктаторов-«горилл». Если же принять за критерий истины практику, то надо заметить, что в большинстве латиноамериканских стран в 80-х гг. имел место переход от авторитаризма к демократии — в полном соответствии с прогнозами теорий модернизации.

Однако в конце 60-х гг. критика господствовавших ранее теоретических оснований ввергла сравнительную политологию в состояние глубокого кризиса, который продлился около полутора десятков лет. В течение всего этого периода чуть ли не ежегодно публиковались работы, авторы которых претендовали на создание новой «большой теории», способной устраниТЬ все трудности. Рассматривать эти теории в деталях нет ни необходимости, ни возможности. Наиболее серьезными, по мнению Говарда Виарды, среди них были: подход «государство — общество» (*state — society approach*), «корпоративистский подход», «новая политическая экономия», политico-культурный

подход. Следует подчеркнуть, что каждая из этих теоретических моделей, организуя вокруг себя тот или иной объем эмпирических исследований, принесла определенные научные результаты, а некоторые из них процветают и по сей день. В этом отношении период кризиса вовсе не был бесплодным. Однако вклад этих направлений в развитие политической науки был довольно скромным, а некоторые из них стали достоянием истории. Не прошли бесследно и теоретические дебаты конца 60–70-х гг. В частности, критика структурного функционализма заставила многих компаративистов сосредоточиться на разработке теоретических оснований, методологии и на технических аспектах применения самого сравнительного метода, чему на этапе «движения за сравнительную политологию» — как это ни парадоксально — уделялось весьма мало внимания. Кризис теорий модернизации привел к тому, что дисциплина «переоткрыла» для себя Западную Европу. И наконец, именно в 70-х гг. на первый план выдвинулись две взаимосвязанные теории, являющиеся ныне бесспорными лидерами (хотя и не монополистами) в области методологии сравнительных политических исследований: теория рационального выбора и неоинституционализм.

Как и «большие теории» предыдущего поколения, теория рационального выбора (модификации которой могут называться по-разному: теория общественного выбора, модели рационального актора, экономический подход к политике) пришла в политологию извне — из экономической науки и социологии, где она зародилась в начале 50-х гг. В 1957 г. вышла в свет считающаяся ныне классической работа Энтони Даунса «Экономическая теория демократии», положившая начало экспансии теории рационального выбора в область политических наук. Однако в течение довольно длительного времени она оставалась достоянием политической теории, американской национальной политики и теории международных отношений. Путь теории рационального выбора в компаративистику был тернистым. И это неудивительно: слишком уж глубоки были различия между ней и господствовавшими в сравнительной политологии представлениями. Структурный функционализм претендовал на наличие целостного, теоретически последовательного видения политической системы. Система довлела над собственными элементами, а поскольку за ними признавалась способность к автономным

действиям — она эти действия и определяла. Поэтому главная задача исследователя — понять логику развития целого. Конечно, эта задача сложна. Но если она выполнена, то логика действий отдельных элементов системы становится самоочевидной.

Напротив, теория рационального выбора в принципе не содержит в себе никакого сложного и развернутого видения социальной системы. В своих базовых посылках это очень простая теория. Все внимание она фокусирует на отдельном участнике социальной деятельности, который так и называется — *actor* (деятель). В отечественной терминологической традиции этому термину больше всего (хотя и не полностью) соответствует понятие «субъект»; слово-калька «актор», с ударением на первый слог, тоже прижилось в русскоязычной литературе, хотя оно и звучит довольно нелепо. Некоторые ученые предлагают еще говорить «актер», но театральные ассоциации здесь не вполне уместны. Как бы то ни было, актором, или субъектом, может быть как индивид, так и группа. Его действиям приписываются две основные характеристики: они эгоистичны и рациональны. Первое означает, что любым своим действием субъект стремится увеличить (максимизировать) собственную выгоду, второе — что при этом он заботится об уменьшении (минимизации) усилий, затрачиваемых на достижение цели. Субъекты отнюдь не всезнающи: на самом деле в некоторых случаях затраты усилий на получение информации о самом коротком пути к результату перекрывают ценность самого результата. Не располагая всей полнотой информации, они, конечно, способны ошибаться. Таким образом, вслед за крупнейшими современными представителями теории рационального выбора Уильямом Райкером и Питером Ордешуком мы можем сформулировать ее основной постулат следующим образом: субъект использует наиболее полную информацию, доступную в данный момент ценой приемлемых затрат, чтобы достичь собственных целей — каковы бы они ни были — ценой наименьших затрат (как видим, эту теорию вовсе не зря называют «экономическим подходом»).

Представленные в таком виде, «основоположения» теории рационального выбора выглядят вполне тривиальными. В европейской (континентальной) социологии существует целый класс теорий — от некоторых версий марксизма до фрейдизма, которые не признают человеческое поведение ни эгоистичным, ни рациональным. Однако

не умудренный в теоретических хитросплетениях человек склонен смотреть на собственные действия в полном согласии с теорией рационального выбора. Так есть ли смысл приписывать какую-то теоретическую ценность констатациям очевидных, с точки зрения здравого смысла, фактов? Дело в том, что эти констатации — лишь первый шаг теории рационального выбора. Бессспорно, она была бы тривиальной, находясь в ее фокусе активность отдельного субъекта. Но в действительности ее интересует взаимодействие, которое, собственно, и рассматривается как единственная заслуживающая анализа реальность. Взаимодействуя между собой, субъекты — даже если они действуют абсолютно рационально и эгоистично — могут оказаться в проигрыше или в выигрыше в зависимости от избранной ими стратегии. Одним из достижений теории рационального выбора считается то, что она сводит все многообразие человеческой деятельности к нескольким упрощенным моделям — играм — и в каждой из них определяет оптимальные для отдельных субъектов стратегии. Получаемые при этом результаты, во-первых, нетривиальны, а во-вторых, широко используются для объяснения социальных (в том числе политических) явлений и их прогнозирования.

Здесь мы приближаемся к порогу, за которым теория рационального выбора перестает быть простой и оказывается весьма изощренной, обросшей доступным только ее приверженцам жаргоном и отнюдь не общедоступным математическим и формально-логическим инструментарием. Едва ли обзорный текст по сравнительной политологии — удачная стартовая точка для того, чтобы этот порог переступить. Но и оставить читателя в полном неведении относительно того, как «работает» теория рационального выбора, было бы несправедливо. «Экономичное» решение этой проблемы состоит, видимо, в том, чтобы ограничиться одним примером, не самым сложным, хотя, может быть, и не самым показательным.

С точки зрения теории рационального выбора, игры делятся на две категории. Одна из них не представляет теоретического интереса. Это «игры с нулевой суммой» (*zero-sum-games*), где победа одного из участников совершенно однозначно оборачивается поражением другого. Ни о какой стратегии здесь речи быть не может: максимального результата достигает тот, кто сильнее. Примерами могут служить футбольный матч и драка бандитов из-за награбленного.

Гораздо интереснее «игры с ненулевой суммой» (*non-zero-sum-games*). Таких игр теория рационального выбора выделяет несколько. Стоит повторить, что каждая из них — упрощенная модель, сквозь призму которой можно рассматривать внешне очень непохожие общественные и политические коллизии. Из дидактических целей каждой игре соответствует какая-нибудь простенькая история, почти анекдот, и вытекающее из этой истории название. Есть, например, игры «цыпленок» и «семейнаяссора». Здесь мы рассмотрим лишь одну из них — знаменитую «дилемму узника» (*prisoner's dilemma*). Считается, что именно эта модель взаимодействия чаще всего встречается при анализе политической жизни.

Два человека, вступив в преступный сговор, совершили ограбление. Их арестовали, посадили в отдельные камеры и ежедневно допрашивают. Какое бы то ни было общение между ними невозможно, но оба знают, что сильных улик против них нет. Главная надежда следствия — добровольное признание. Если эта надежда не оправдается, то каждый из узников будет осужден всего на три года тюрьмы. Такая ситуация на языке теории рационального выбора называется точкой положительного эквилибриума. Если сознается лишь один из них, то в награду за сотрудничество он получит еще более мягкое наказание — лишь один год, но зато второй будет вынужден провести в заключении 25 лет. Наконец, если на добровольное признание пойдут оба, каждого ждет десятилетнее заключение. Это точка отрицательного эквилибриума (схема 1.2).

### Первый узник

		Признание	Непризнание
		Признание	
Второй узник	Признание	10 лет тюрьмы отрицательный эквилибриум	25 лет тюрьмы
	Непризнание	10 лет тюрьмы	1 год тюрьмы
		1 год тюрьмы	3 года тюрьмы положительный эквилибриум
		25 лет тюрьмы	3 года тюрьмы

Схема 1.2. «Дилемма узника»

Теперь проследим за рассуждениями нашего эгоистичного, рационального узника. Если его подельник сознается, то он получит 25 лет за упрямство или 10 за говорчивость. Значит, лучше сознаться. Если же подельник будет молчать, то признание опять-таки обеспечивает лучший результат — один год тюрьмы вместо трех. Точно так же, конечно, рассуждает и второй узник. В итоге оба сознаются и получают по своей «десятке». А ведь если бы каждый из них молчал, то индивидуальные результаты были бы гораздо лучше. Могут возразить, что случаи, когда общение между участниками взаимодействия полностью блокировано, почти не встречаются в реальности. Что ж, представим, что в перерыве между допросами одному из узников удалось передать в камеру другого записку с предложением не сознаваться и обещанием, что уж сам-то он будет стоять до конца. Изменило бы это ситуацию? Нет, потому что и тогда каждый из узников имел бы сильный стимул обмануть другого и сознаться. Мы должны помнить, что основанное на слепом доверии партнеру поведение не является ни эгоистичным, ни даже рациональным.

«Дilemma узника» заслужила особую популярность среди политологов, занимающихся международными отношениями. И действительно, эта игра позволяет легко смоделировать любой из крупнейших конфликтов 70–80-х гг., когда на мировой арене почти безраздельно доминировали две сверхдержавы. Возьмем проблему контроля за вооружениями. И СССР, и США предпочитали результат, при котором противник разоружался, но собственный ядерный арсенал был бы сохранен «на всякий случай». Одностороннее разоружение было, естественно, наихудшей из возможных перспектив. В результате обе стороны продолжали гонку вооружений. Умозрительно все понимали, что частичное разоружение сверхдержав пошло бы на пользу и СССР, и США (положительная точка эквилибриума). Беда в том, что, как и в случае с несчастными узниками, *совместно предпочтительная стратегия противоречила индивидуально предпочтительной*.

В сравнительной политологии подобное моделирование применяется редко. Это и понятно: компаративистам, как правило, приходится иметь дело с более сложными взаимодействиями, вовлекающими многих субъектов и предполагающими широкий

набор потенциальных стратегий у каждого из них. Интеграция теории рационального выбора в сравнительную политологию стала возможной благодаря тому, что эта теория содержит не только описание «дилеммы узника», но и предлагает путь к выходу из порожденного ею тупика. Вернемся к нашим заключенным. Предположим, что каждый из них, взвешивая целесообразность признания, принимает во внимание одно печальное обстоятельство: если он выйдет из тюрьмы раньше своего подельника, то будет немедленно убит его друзьями, не без оснований подозревающими досрочно освобожденного в предательстве. Это коренным образом меняет ситуацию в пользу точки положительного эквилибриума. Действительно, лучше отсидеть три года и остаться в живых, чем погибнуть через год или отсидеть десять лет. Урок из этой в целом не очень благоприятной для характеристики человеческой природы истории таков: чтобы заставить субъектов избирать совместно предпочтительные стратегии, нужно внести небольшое изменение в *правила игры*, суть которого — неизбежное и вполне определенное наказание за выбор индивидуально предпочтительной стратегии.

Что же мы должны иметь в виду, говоря о правилах игры в политике? Ответ очевиден: эти правила — во всяком случае, в условиях демократии — определяются конституцией и неформальными нормами политического поведения и находят свое воплощение в институтах. Вот почему подход, применяющий достижения теории рационального выбора к проблематике сравнительной политологии, именуется неинституционализмом. Между ним и «старым» (формально-юридическим) институционализмом, господствовавшим в политологии в 30-х гг., существует коренное различие. В прошлом внимание ученых привлекали в основном правовые аспекты государственного устройства. Надо сказать, что общее оживление интереса к политическим институтам имело место сразу после окончания «постбихевиористской революции», когда значительно расширились исследования реального функционирования конституций, парламентов, бюрократии и т. д., а правовые аспекты ушли на задний план. Но, как и «старые институционалисты», ученые нового поколения не могли ответить на главный вопрос: какие институты действительно важны и каково их воздействие

на политическое поведение? Теория рационального выбора сыграла решающую роль в формировании неоинституционализма именно потому, что он рассматривает парламенты, правительства, партийные системы как те «связывающие ограничения», в пределах которых протекает активное взаимодействие политических субъектов. Главными задачами при этом оказываются определение точек положительного и отрицательного эквилибриума в рамках каждого из институтов, соответствующее объяснение и прогнозирование поведения субъектов, а также выявление условий, при которых они избирали бы совместно предпочтительные стратегии. При решении своих задач неоинституционалисты широко используют пространственное и математическое моделирование политического процесса.

Не менее существенны и отличия неоинституционализма от бихевиоризма. Все приверженцы нового направления — от политических теоретиков до эмпириков, осваивающих огромные массивы статистических данных, — сходятся по поводу двух базовых предпосылок. Во-первых, в отличие от бихевиоризма неоинституционализму чуждо представление о том, что добросовестный и вооруженный научными методами наблюдатель имеет все необходимое и достаточное, чтобы судить об истинных мотивах человеческого поведения. С точки зрения неоинституционалиста, люди ведут себя так или иначе не потому, что им так хочется, а потому, что довлеющая над ними система институциональных ограничений диктует тот или иной образ действий. Один и тот же индивид может действовать совершенно по-разному, будучи поставлен в разные институциональные условия. Поэтому политические интересы, которые в рамках бихевиоризма принимались за наблюдалемую данность, в рамках неоинституционализма подлежат реконструкции. Для наглядности огрубляя ситуацию, можно сказать, что для бихевиориста суждение «я не люблю киви» (и соответствующее ему поведение) выражает вкусовые пристрастия индивида, а для неоинституционалиста это чаще всего означает, что киви данному индивиду не по карману, или экзотический плод отсутствует в продаже, или что-то еще. Задача неоинституционального анализа — выяснить, что именно. Во-вторых, бихевиористы были склонны рассматривать интересы групп как суммы интересов входящих в эти

группы индивидов. Группа рабочих ведет себя так, а не иначе, ибо все ее члены — рабочие. Для неоинституционалистов, напротив, коллективные интересы формируются в процессе трансформации (порой до неузнаваемости) индивидуальных, а логику этого процесса задают опять-таки институты.

Новый теоретический инструментарий открывает широкие перспективы для сравнительных исследований. Возьмем традиционную для компаративистики проблему взаимоотношений между исполнительной и представительной властями. Уже в рамках формально-юридического институционализма были описаны несколько вариантов таких взаимоотношений. Неоинституционализм, сводя эти варианты к поддающимся теоретическому моделированию процессам, позволяет перейти от их описания к объяснению. Например, показано, что хроническая нестабильность систем с двойной ответственностью правительства (перед президентом и парламентом) объясняется отсутствием в таких системах эффективных санкций против выбора индивидуально предпочтительного поведения. Значение такого рода исследований особенно возросло в 80-х гг., когда целый ряд стран оказался перед проблемой выбора оптимального демократического устройства. Не случайно исследовательское направление, занимающееся сравнительным анализом процессов демократизации (так называемая транзитология — наука о переходах к демократии, о которой речь пойдет в главе 4), широко использует средства теории рационального выбора.

В настоящее время теория рационального выбора и неоинституционализм во многом определяют облик политической науки. А претензия на лидерство всегда оборачивается ожесточенной критикой со стороны конкурентов. Многие ученые подвергают сомнению и мировоззренческие основания «рационалистики», и ее познавательную ценность. Затрону лишь один — и далеко не самый сильный — аспект этой критики, имеющий непосредственное отношение к сравнительным политическим исследованиям. Предположим, перед нами стоит задача объяснить поведение политических партий определенной идеологической ориентации в ходе избирательных кампаний. В нашем распоряжении есть данные по нескольким десяткам стран. С точки зрения теории рационального

выбора первый шаг в таком исследовании — определение цели, которую преследуют все эти партии. Только после этого можно будет сопоставлять стратегии, говорить о точках эквилибриума, развертывать математический аппарат и т. д. Проблема, однако, состоит в том, что, приписывая всем без исключения одну и ту же цель — скажем, увеличение количества поданных за партию голосов, — мы уже допускаем сильное искажение познавательной перспективы. Как показали крупнейшие специалисты по партийной политике Роберт Хармель и Кеннет Джанда, существуют также партии, стремящиеся войти в правительство (а они могут сознательно уступать часть своих избирателей потенциальному партнеру по коалиции), привлечь внимание публики к той или иной проблеме, укрепить свою организацию или расширить внутрипартийную демократию. Больше того, отдельные партии могут комбинировать эти цели и менять их в ходе одной кампании. Невнимание к этому, утверждают критики, резко снижает ценность результатов исследования.

Исследовательская практика покажет, насколько состоятельны претензии теории рационального выбора и неоинституционализма на методологическое лидерство в политической науке. Следует признать, что старт был достаточно впечатляющим, а некоторые из полученных результатов уже не вычеркнуть из истории дисциплины. Очевидно, во многом успех «рационалистики» объясняется тем, что ей удалось воплотить в жизнь давнюю мечту политологов о большей «научности», которая часто ассоциируется с применением количественного анализа и формального моделирования.

\* \* \*

Несмотря на относительную молодость, сравнительная политология прошла достаточно сложный путь развития. Его логика видится в постепенном переходе от изучения формальных институтов правления к анализу реального политического процесса. Но мы видели, что политическая наука все-таки не может обойтись без анализа институтов власти. Вот почему институциональный подход, критикой которого началась история сравнительной политологии, ныне — пусть в качественно измененном виде

и с приставкой «нео» в названии — вновь доминирует. С этой точки зрения сравнительная политология прошла цикл развития. Можно надеяться, что данный цикл не станет последним. К тому же лидерство неоинституционализма вовсе не безраздельно. Сегодня мало кто рискнет утверждать, что какой-то подход является единственным верным и применимым к такому сложному объекту, как политика. Поэтому другим важным итогом сорокалетней истории дисциплины можно считать утверждение в ней методологического плюрализма, многообразия теоретических моделей. Многие из них остались за рамками настоящей главы только из-за необходимости жесткого отбора материала. Свою задачу я видел в том, чтобы выделить то главное в истории сравнительной политологии, что особенно отчетливо сказывается на ее современном облике.

## Глава 2

# Теоретические средства сравнительных политических исследований

---

Что такое власть, государство и политика? – Зачем политологи сравнивают? – Возможен ли эксперимент в политической науке? – И если нет, то что вместо него? – Всегда ли бесполезно сравнивать яблоки с апельсинами? – Стоит ли жалеть о том, что в мире так мало стран? – Можно ли оставаться компаративистом, изучая только одну страну? – Что такое национальное государство?

---

В предыдущей главе уже были вкратце охарактеризованы основные теоретические подходы, сменявшие друг друга (а чаще – сосуществовавшие) в истории сравнительной политологии. При этом внимание в основном акцентировалось на различиях между отдельными исследовательскими установками. Однако нужно еще раз подчеркнуть, что сравнительная политология представляет собой единое научное целое, а значит, существуют и более или менее общепринятые понятия и теоретические модели. Им и будет посвящена настоящая глава. Сначала мы рассмотрим ряд понятий, общих для всех субдисциплин современного политического анализа, – таких как власть, политика, государство.

### **Базовые понятия политического анализа**

Начнем с группы понятий, которые не являются специфическими для сравнительных политических исследований. Будучи фундаментальными, эти понятия разрабатываются в предметных рамках политической теории и «импортируются» другими

субдисциплинами, составляя то общее, что позволяет нам говорить об относительном концептуальном единстве современной политической науки. Следует сразу отметить, что представить эти понятия во всей полноте — значило бы написать учебник по политической теории, оставив сравнительную политологию на потом. Поэтому здесь дается лишь краткий и по необходимости фрагментарный очерк, информирующий читателя о наиболее широко представленных в литературе позициях.

Объектом сравнения в политических исследованиях всегда (хотя в некоторых случаях — лишь в конечном счете) служит распределение власти в различных обществах. И действительно, власть — это главное в политике. Но что же такое власть? Даже в повседневном обиходе это слово употребляется во многих различных значениях. Судьба властна над человеком. Привычка властна над курильщиком. Отец властен над детьми, государство — над подданными. Разумеется, некоторые из этих значений мы должны сразу отбросить как не имеющие отношения к теме. Будем, однако, помнить, что в любой социальной науке понятия — во избежание недоразумений — должны быть соотнесены с обыденным словоупотреблением. Это и заставляет искать определение, которое в одно и то же время было бы строгим и «чувствительным» к здравому смыслу.

В социальных науках эта работа продолжается уже давно, и количество предложений перевалило за полсотни. Приведу несколько типичных примеров. Итак, власть — это особый тип поведения, основанный на возможности изменения поведения других людей (Герберт Саймон); достижение определенных целей, получение намеченных результатов (Толкотт Парсонс); возможность использования известных средств, в частности насилия (Гарольд Лассуэлл и Абрахам Каплан); особого рода отношение между управляющим и управляемым (Морис Дюверже); возможность принятия решений, регулирующих распределение благ в конфликтных ситуациях (Гарольд Лассуэлл). Едва ли стоит из этого разнообразия дефиниций выбирать истинную. Нам нужно сделать выбор другого рода: принять определение, считающееся наиболее влиятельным в современной политической науке. Таковое еще в 1957 г. было предложено Робертом Далем в статье, которая так и называлась — «Понятие власти».

Даль интерпретировал власть в терминах причинности. Звучит это определение по-русски несколько непривычно: «*A* располагает властью над *B* тогда, когда *A* является причиной определенного поведения *B* при условии, что без воздействия со стороны *A* тот вел бы себя иначе». Дефиниция заслуживает внимания уже по той причине, что нередко используется политологами-прикладниками для анализа реальных ситуаций.

Первое и самое главное, что заложено в определении Даля, — это понимание власти как отношения. Не имеет никакого смысла говорить о власти, не уточняя, по отношению к кому эта власть может быть применена. Более того, каждому типу взаимоотношений свойственны особые, только ему присущие характеристики власти. Власть может выступать как результат относительного равновесия самых разных ресурсов, находящихся в распоряжении властующего и подвластного индивидов, — денег, времени, знаний, оружия, связей, социального статуса и т. д. *A* властен над *B* именно в силу того, что он располагает большим объемом какого-то из этих ресурсов (или сразу нескольких), а иногда — если он превосходит *B* по способности эти ресурсы использовать. К тому же часто находится некий *C*, власть которого простирается и на *A*, и на *B*. Разумеется, было бы грубым упрощением относить сказанное выше только к отдельным индивидам. Так следует подходить ко всем элементам политической системы. Например, бессмысленно говорить о власти американского президента вообще: по отношению к Конгрессу — это одна власть, по отношению к Верховному суду — другая, а по отношению к средствам массовой информации — третья.

Вторая особенность определения Даля состоит в том, что оно не учитывает средства осуществления власти. А они очень разные: это и насилие (или угроза прибегнуть к нему), и подкуп, и манипуляции (в том числе сознанием), и убеждение, и переговоры — список можно было бы продолжать. В данном случае, однако, понятие «власть» используется как «зонтичное» — оно покрывает все средства, с помощью которых одни люди изменяют взгляды или поведение других. Некоторые авторы предлагают различать влияние и власть, подразумевая, что последняя носит более насилиственный характер. Между прочим, к этому склонялся и сам Даль. Но поскольку мы признаем разнообразие средств осуществления власти, нет нужды

входить в такого рода терминологические тонкости. К этому стоит добавить, что в действительности очень редко встречается власть, опирающаяся исключительно на насилие. Другой важный источник власти — авторитет, когда *A* подчиняется *B* в силу признания за *B* права отдавать распоряжения или, допустим, полагая, что это в его собственных интересах. В большинстве случаев власть представляет собой комбинацию насилия и авторитета, хотя соотношение ингредиентов этой смеси может сильно варьировать в разных обществах.

И последнее. Из определения Даля вытекает, что одного намерения *A* оказывать влияние на взгляды и поведение *B* явно недостаточно. Должно также существовать обоснованное убеждение, что приказание будет выполнено, что оно встретит повиновение. Таким образом, далеко не каждый, кто притязает на власть, реально ее имеет — бывает, что власть превращается в фикцию в связи с массовым повсеместным невыполнением ее распоряжений. В то же время не так уж редки случаи, когда подчинение *B* предшествует явлому волеизъявлению *A*, ибо подвластный индивид знает, какое его поведение устроило бы властвующего. Из приведенных примеров (фиксирующих, конечно, лишь крайние, предельные ситуации) можно сделать вывод, что правильное понимание власти невозможно без учета позиции подвластного индивида. То же самое касается всех элементов политической системы. Предположим, что она носит либерально-демократический характер и, стало быть, избиратели располагают властью над правительством. В явном виде эта власть применяется лишь раз в четыре или пять лет — в день всеобщих выборов. Однако задолго до следующей избирательной кампании правительство вынуждено избегать шагов, которые настроили бы избирателей против него. Когда имеешь дело с властью, нужно быть столь же внимательным к тому, что не происходит, как и к тому, что происходит.

С понятием «политика» тоже связано немало споров и разнотечений. Часто оно понимается как борьба за власть и осуществление власти. Принимая эту дефиницию как наиболее широко распространенную — ее можно встретить и у ортодоксальных марксистов, и у не менее ортодоксальных последователей Парсонса, — необходимо внести одно уточнение. Далевское понимание власти допускает

возможность интерпретировать политику как отношение между индивидами. Однако это было бы неверно. Политика представляет собой процесс, посредством которого группы принимают коллективные решения. Размеры групп могут различаться — от семьи до всего международного сообщества. Это в данном случае не важно. Не имеет значения и способ принятия решений. Но то, что делает их политическими, — это коллективный характер, т. е. тот факт, что они затрагивают всех членов группы. Определяя сущность политики, нередко также обращают внимание на то, что она имеет дело с распределением имеющихся в ограниченном числе ценностей. Необходимость борьбы за власть (авторитет) объясняется именно тем, что входящие в одну и ту же группу люди редко выказывают полное согласие по поводу проблем распределения.

Коллективный характер политических решений не предполагает, что все члены группы в равной мере участвуют в их выработке. Как писал в 1884 г. выдающийся итальянский социолог Гаэтано Моска, «в любое время и в любом месте все то, что в управлении является предписывающей частью, осуществлением власти и содержит в себе команду и ответственность, есть всегда компетенция особого класса, элементы которого могут действительно варьировать самым различным образом в зависимости от специфики века и страны; однако как бы этот класс ни складывался, формируется он всегда как ничтожное меньшинство против подчиняемой им массы управляемых». Сам Моска назвал этот класс политическим. Позднее его соотечественник Вильфредо Парето предложил другой термин — элита, — в настоящее время широко применяющийся для отображения круга лиц, непосредственно вовлеченных в процесс принятия решений. Парное понятие массы фиксирует то большинство членов группы, которое либо вовсе отстранено от принятия решений, либо способно оказывать на него лишь косвенное воздействие.

Нетрудно заметить, что политический аспект легко приписать любой совместной деятельности, связанной с распределением имеющихся в ограниченном числе ценностей. По мере усложнения социальных групп и организаций процессы принятия решений приобретают упорядоченный характер, вырабатываются соответствующие регулярные процедуры. Иначе говоря, коллективное принятие решений, отделяясь от повседневной активности людей,

приобретает особые рамки. В масштабах отдельной страны (или, пользуясь более строгой терминологией, отдельного макросоциального организма) такими рамками является государство.

В чем состоит специфика государства по отношению ко всем остальным организациям, упорядочивающим процессы принятия решений? По мнению Р. Даля (в данном случае он выступает как продолжатель традиции, восходящей к Максу Веберу), государство — это единственный регулятор законного применения силы в пределах данной территории. Будучи достаточно ясной, эта дефиниция тем не менее нуждается в некоторых дополнительных уточнениях.

Во-первых, данное определение не предполагает, что насилие осуществляется только государством. В любом обществе существует больший или меньший объем негосударственного, но все же и не преследуемого по закону насилия, например во время спортивных состязаний (если не на футбольном поле, то, во всяком случае, на ринге) или в семье.

Во-вторых, Даляр не имеет в виду, что государство существует только благодаря силе. Вовсе нет. И даже наоборот: насилие — это, с точки зрения ученого, нестабильный источник власти; эффективно функционирует та и только та государственная власть, которой удается сформировать и поддерживать в народе убеждение, что существующий порядок лучше всего подходит для данного общества. Такую власть М. Вебер определял как легитимную.

После этих уточнений уместно повторить: государство лишь тогда является государством, когда оказывается оправданной его претензия быть единственным регулятором применения силы другими социальными институтами и частными лицами. Поэтому в стране, охваченной гражданской войной, государства, по существу, нет. В то же время под определение Даля подпадают очень разные организации — от примитивной родоплеменной до современной либерально-демократической. Не все они в равной мере являются объектом внимания сравнительной политологии. Преимущественный интерес для компаративиста представляют сходства и различия, фиксируемые при наблюдении политической жизни национальных государств. Обстоятельный анализ этого понятия будет сделан позже.

## Кросс-национальное сравнение

Можно сказать, что сравнение стояло у колыбели социальных наук вообще и политической мысли в частности: им пользовался уже Аристотель, когда вместе со своими учениками предпринимал гигантское по масштабам – к сожалению, лишь в малой степени дошедшее до наших дней – исследование «конституций», политических устройств 158 древнегреческих государств-полисов. И по сей день нередко утверждают, что все социальные исследования — это «в той или иной форме сравнительные исследования» (Стэнли Либерсон). С такой точки зрения сам термин «сравнительная политическая наука» выглядит тавтологией. Но дело в том, что бессознательное и не подчиняющееся общепринятым (конвенциональным) правилам применение сравнений еще не создает компаративистской исследовательской практики, точно так же как действия по принципу «проб и ошибок» при известном сходстве с научным экспериментом таковым все же не являются. Специфика сравнительных социальных наук состоит как раз в том, что сравнение здесь выступает как метод, позволяющий перейти от описаний (что? где? как?) к ответу на более фундаментальные вопросы: к объяснению и выявлению причинных, каузальных, связей.

Параллель между сравнением и экспериментом не случайна.

В теоретическом естествознании наиболее ценными считаются результаты, полученные в контролируемых исследователем условиях лабораторного эксперимента. В изучении политики — как и вообще в социальных науках — такие условия достигаются очень редко. Дело даже не в известных этических сложностях, возникающих при любом социальном эксперименте, а прежде всего в том, что политический процесс имеет чрезвычайно многофакторный характер. Он настолько сложен, что одни факторы не могут быть искусственно изолированы от других. Это не исключает применения экспериментальных методов в политических исследованиях. Такие исследования проводятся. Более того, в последние годы их популярность растет. С 2014 г. издательство Кембриджского университета публикует «Журнал экспериментальной политической науки». В качестве примера эксперимента в политической науке можно привести работу, проведенную Егором Лазаревым

и Кунаалом Шармой в Турции: там перед несколькими группами респондентов были поставлены вопросы об отношении к беженцам из Сирии. При этом для одной группы вопрос был сформулирован так, что беженцы были представлены как гонимые единоверцы, а для другой — как конкуренты в борьбе за рабочие места. Была, естественно, и контрольная группа, для которой вопрос формулировался нейтрально. Оказалось, что оценочные суждения, по сути навязанные респондентам интервьюерами, существенно влияли на политические установки по отношению к мигрантам. Этот пример хорошо показывает как применимость обычных экспериментальных методов в политологии, так и свойственные им ограничения содержательного и этического характера.

Итак, возможности эксперимента в политической науке ограничены. Поэтому его роль берет на себя сравнение. Чтобы более наглядно представить эту «эксперимент-замещающую» роль сравнения, можно довольно-таки грубо и схематически смоделировать один из способов его применения в политической науке. Допустим, мы исследовали и описали пять отдельных политических систем —  $A, B, C, D, E$ . Для системы  $A$  выделены характеристики — переменные —  $(1, 2, 3, 4, 5)$ , для  $B$  —  $(1, 3, 4, 5, 7)$ , для  $C$  —  $(1, 3, 4, 7, 8)$ , для  $D$  —  $(2, 5, 7, 8, 9)$ , для  $E$  —  $(2, 5, 6, 8, 9)$ . Предположим также, что нас интересует, каковы причины, ведущие к появлению характеристики (1). Тогда эту переменную назовем зависимой, а предполагаемые нами (гипотетические) факторы, ведущие к ее появлению, — независимыми переменными. Бросив взгляд на представленные выше списки переменных, можно по меньшей мере сделать вывод о том, что при наличии характеристик (3) и (4) система обязательно располагает характеристикой (1). Более сильная формулировка состоит в том, что между независимыми переменными (3) и (4) и зависимой переменной (1) установлена каузальная связь. Если же учесть, что в реальных исследованиях за каждой из переменных стоит большой массив фактических данных (и не в статике, а в динамике), то нетрудно понять, насколько сравнение расширяет возможности познания политических явлений. Во-первых, только сравнивая, можно получить зрелые обобщения по поводу политики. Во-вторых, сравнение выступает также как познавательный механизм проверки.

По какому критерию отличать сравнительное исследование от других видов политического анализа? В литературе представлены три основных варианта ответа на этот вопрос. Самая простая, и даже очевидная, версия состоит в том, что сравнительное исследование строится на привлечении сопоставимых данных, полученных по меньшей мере в двух различных странах (Майкл Армер). Такое определение, однако, отвергается большинством компаративистов как слишком узкое. Действительно, как быть с так называемым сравнительно-ориентированным изучением случаев (*comparatively oriented case studies*), давно уже утвердившим себя в качестве одного из наиболее плодотворных жанров компаративистики? Ведь специфика таких исследований состоит как раз в том, что они включают данные по одной стране в широкий сравнительный контекст, выявление которого не рассматривается как самостоятельная исследовательская задача.

Другая – более сложная и наукообразная – версия ответа была предложена известными методологами сравнительной политологии Адамом Пшеворски и Генри Тьюном. По их мнению, специфика кросс-национального сравнения выражается в том, что эта исследовательская стратегия реализуется на двух основных уровнях. Один из них – макросоциальный. Это значит, что выделяемые на данном уровне переменные характеризуют общества в целом. Второй уровень – внутрисистемный, на котором каждая из выделяемых переменных фиксирует какую-то частную характеристику общества. Цель сравнительного исследования, по Пшеворски и Тьюну, состоит в раскрытии связей между переменными второго уровня. Однако в качестве основного инструмента для достижения этой цели используются макросоциальные переменные. Примером могла бы послужить опубликованная в 1963 г. работа Роберта Алфорда «Партия и общество», в которой зависимость между принадлежностью избирателей к социальному классу и выбором партии при голосовании в различных странах (переменные второго уровня) объясняется с помощью таких макросоциальных переменных, как показатели индустриализации и урбанизации. Однако при ближайшем рассмотрении такой подход к определению кросс-национального сравнения оказывается даже более узким, чем предыдущий. Мало того что он исключает сравнительно-ориентированное изучение случаев, вне

поля зрения оказываются еще и исследования, направленные на выявление зависимости одних макросоциальных переменных от других, например политического режима от показателей экономического развития. Между тем такие исследования по праву входят в золотой фонд сравнительной политологии.

Нетрудно заметить, что между рассмотренными выше подходами к определению специфики кросс-национального сравнения есть нечто общее. Как отмечает наиболее влиятельный современный методолог сравнительного анализа Чарльз Рэгин, это «использование макросоциальных единиц», каким бы способом оно ни осуществлялось. Рэгин полагает, что именно признание аналитической ценности макросоциальных переменных и их применение к объяснению эмпирически наблюдаемых процессов представляют собой тот критерий, с помощью которого можно отличить компаративиста от некомпаративиста. Чтобы проиллюстрировать свою мысль, Рэгин приводит следующий пример. Предположим, некий исследователь приходит к заключению, что в Великобритании сильна связь между классовой принадлежностью избирателя и выбором партии при голосовании, и объясняет это тем, что Великобритания — «индустриальное общество». Данное суждение предполагает, что «общество» может существовать в пределах национального государства, что существует несколько различных «обществ» и что одни из них могут быть охарактеризованы как «индустриальные», в то время как другие — нет. Таковы, по Рэгину, признаки кросс-национального анализа. Но если бы в качестве объяснения того же самого феномена был предложен марксистский тезис о том, что «производственные отношения определяют политическое сознание», то исследователь смог бы избежать кросс-национального сравнения.

Достоинство предлагаемого Рэгином подхода состоит в том, что, будучи достаточно широким, он в то же время позволяет отделить компаративистские исследования от не являющихся таковыми. Во-первых, как мы только что видели, возможны теоретические модели, не придающие кросс-национальным различиям большого значения (хотя некоторые модификации того же марксизма отнюдь не исключают сравнительного подхода). Во-вторых, если исследователь чуждается теории и полностью поглощен эмпирическим изучением отдельного случая, он вовсе не обязательно будет вводить

полученные им результаты в сравнительный контекст. Скажем, суждение «уровень голосования за Демократическую партию США находится в зависимости от количества чернокожих избирателей» — не компаративистское. Конечно, объектом изучения в социальных науках всегда является общество. Однако лишь для компаративистов существование *различных* обществ (макросоциальных единиц) выступает как необходимый элемент используемых ими объяснительных процедур.

Методологи сравнительного анализа не очень любят обсуждать вопрос о том, почему макросоциальные единицы различаются по такому в общем-то случайному критерию, как наличие формальных признаков национальной государственности. И действительно, удовлетворительное теоретическое объяснение этому едва ли может быть найдено. С точки зрения нужд исследовательской практики причины лежат на поверхности. Мы живем в мире, разделенном государственными границами; в мире, где наиболее важные политические процессы — такие как выборы или смена режима — протекают на общегосударственном уровне, а статистические агентства, даже если они действуют в международном масштабе (что случается далеко не всегда), публикуют данные по отдельным странам. Поэтому кросс-национальное сравнение — вполне естественный выбор для компаративиста. Однако необходимо видеть, что этот выбор чреват целым рядом серьезных методологических сложностей, заслуживающих отдельного анализа. Попутно будут рассмотрены исследовательские стратегии, применяемые в компаративистике для устранения или хотя бы частичной нейтрализации этих сложностей.

### *Проблема сравнимости*

Политический теоретик Алисдэр Макинтайр открывает свою нашумевшую статью «Возможна ли сравнительная политология?», дающую в целом отрицательный ответ на вынесенный в заглавие вопрос, следующим поучительным примером. Некий человек предпринял кросс-национальное исследование ям. Он с самого начала отверг обыденное представление о том, что происхождение разных видов ям объясняется по-разному, ссылаясь на то, что

тогда абстрактное понятие «яма» было бы излишним. Исследование дало интересные результаты: выяснилось, что существует прямая корреляция между агрегированной ямокопательной способностью общества и уровнем экономического развития; что война ускоряет ямокопание (во Вьетнаме темпы роста количества ям заметно превышали среднестатистические), и многое другое. «Достижения этого человека не были замечены никем, кроме меня, — пишет Макинтайр. — Но если бы он поставил свой талант на службу политологии и изучал не ямы, а модернизацию, урбанизацию или политическое насилие, то я не удивился бы, если б он достиг высокого положения в Американской ассоциации политических наук».

Освобожденная от иронической оболочки, мысль Макинтайра оказывается не только простой, но и вполне традиционной для некоторых направлений методологии социального познания. Общества уникальны, каждое из них представляет собой неповторимый ансамбль культурных установок, политических практик и институтов. Поэтому любая попытка выделить в них сопоставимые элементы ведет к упрощению реальности, заметно обесценивающему выводы из кросс-национального сравнения. Но даже если мы все же пошли на риск выделения таких элементов, то и тогда нет гарантии, что в разных обществах существуют одинаковые каузальные связи: сходные следствия могут вызываться совершенно различными причинами.

Стратегия, используемая компаративистами для устранения (или хотя бы частичной нейтрализации) этой проблемы, была описана лидером «движения за сравнительную политологию» Роем Макридисом: «Сравнение включает в себя абстрагирование; конкретные ситуации и процессы как таковые не могут сравниваться друг с другом... Стало быть, сравнивать — значит выделять определенные типы и концепты, и делается это за счет искажения уникального и конкретного». Объектами сравнения феномены становятся в концептуально освоенном, преобразованном виде. Отсюда вытекает колоссальная важность теоретических моделей для сравнительной политологии. Уже структурный функционализм претендовал на роль средства, с помощью которого все многообразие наблюдавшихся в политической жизни явлений может быть сведено к ограниченному числу простых и сравнимых друг с другом

аналитических единиц. Как было показано в предыдущей главе, сегодня такую задачу ставят перед собой теория рационального выбора и неоинституционализм. Понятно, что чем более разнородны находящиеся в поле зрения исследователя феномены, тем большие усилия нужно затратить на их «теоретическую обработку» (французские компаративисты Маттеи Доган и Доминик Пеласси называют ее концептуальной гомогенизацией). Потеря информации при этом не избежать. Считается, однако, что их компенсирует приобретаемая взамен возможность сопоставлять то, что изначально казалось несопоставимым.

Негативным эффектом концептуальной гомогенизации считается и то, что она неявно дискриминирует одни общества в отношении других. Исследователь-компаративист существует не в вакууме. Прежде чем стать теоретиком, он формируется как личность, принадлежащая к определенному обществу, и разделяет свойственные этому обществу ценности, нормы и предрассудки. Все это влияет на используемые средства концептуальной гомогенизации. Мы видели, что один из главных недостатков структурного функционализма его противники усматривали в «подверстывании» развивающихся стран к стандартам США и Западной Европы. Основные постулаты теории рационального выбора тоже нередко критикуют за то, что они согласуются лишь с одной — и именно «западной» — социокультурной реальностью. Политическая жизнь многих стран «востока» и «юга» изобилует примерами действий, которые не могут быть квалифицированы ни как эгоистичные, ни как рациональные. Видимо, нейтрализовать такого рода издержки концептуальной гомогенизации можно путем разработки теоретических средств, которые были бы в максимально возможной степени свободны от черт национальной ограниченности.

### *«Слишком много переменных — слишком мало случаев»*

В мире существует ограниченное число стран. Стало быть, далеко не все возможные вариации политических систем — и тем более их элементов — даны нам в непосредственном наблюдении или даже в историческом опыте. Даже среди существующих или некогда существовавших обществ далеко не все описаны в той степени,

которая позволяла бы использовать их как объекты межнациональных сравнений. Известный исследователь Аренд Лейпхарт писал, что в распоряжении компаративиста находится «слишком мало случаев». Другая сторона сформулированной им дилеммы не менее очевидна: поскольку общественная жизнь бесконечно многообразна, стремится к бесконечности и количество поддающихся выделению переменных. При этом мы не можем позволить себе априорно отбросить некоторые из них как несущественные, поскольку в различных национальных контекстах они могут играть различные по значению роли. Для решения лейпхартовской дилеммы в сравнительной политологии используется целый ряд стратегий, заслуживающих краткого описания.

Самое простое решение состояло бы в том, чтобы в максимальной степени расширить круг охваченных исследованием случаев при сознательном ограничении числа наблюдаемых переменных. Такие исследования, подпадающие под предложенное А. Пшеворски и Г. Тьюном определение сравнительного метода, действительно осуществлялись. Более того, в течение какого-то времени в 60-х гг. в сравнительной политологии преобладал жанр сравнительно-статистического исследования. Каков он? Предположим, мы используем данные по нескольким десяткам либеральных демократий для того, чтобы выявить зависимость между процентной долей индустриальных рабочих в населении страны и уровнем голосования за социал-демократические партии, и на этой основе сделать вывод о наличии или отсутствии в разных странах модели «рабочего голосования». С технической точки зрения это несложная задача. Если у нас есть два ряда цифр, выражаящих значения зависимой и независимой переменных для каждой из стран, то компьютеру, вооруженному самой простой статистической программой, понадобятся доли секунды, чтобы сообщить нам коэффициент корреляции между этими двумя рядами. А коэффициент корреляции — это и есть статистический индекс, фиксирующий наличие, направление и силу связи между двумя представленными в цифровом виде параметрами. Более того, статистика дает нам возможность установить, каким образом несколько независимых переменных влияют на одну зависимую. Это называется множественной регрессией. Есть и более сложные статистические процедуры, общую характеристику

которых можно найти в любом учебнике по социальной статистике. Следует заметить, что, как и всякая развивающаяся наука, данная дисциплина не лишена проблем, и чем сложнее применяемый метод статистического анализа, тем больше разногласий он вызывает даже среди специалистов. В политической науке чаще всего используются простые и общепризнанные методы вроде отмеченных выше, хотя и у них есть свои недостатки. Однако основные проблемы, связанные с применением сравнительно-статистического метода, заключаются не в этом. Они носят содержательный, а не технический характер.

Вернемся к предложенному выше примеру. Для того чтобы поставленная исследовательская задача могла быть решена путем статистического анализа, нужно перевести ее с языка теоретических понятий на язык цифр, или, как говорят, «операционализировать понятия». Но даже первая из переменных включается в ткань исследования — операционализируется — не без проблем: иногда не так уж просто определить, кого считать рабочими, а кого — нет. Но особенно много сложностей связано с операционализацией второй переменной, выделяемой по идеологическому признаку. Приведу лишь два примера. В Италии социалистическая партия традиционно пользовалась скромной поддержкой избирателей. Однако делать отсюда вывод об отсутствии в стране модели «рабочего голосования» было бы неверно, ибо значительная часть итальянских индустриальных рабочих всегда голосовала за коммунистов. В Венесуэле партия «Демократическое действие», будучи вполне социал-демократической по своей идеологической ориентации, на выборах пользовалась в основном поддержкой среднего класса. Поэтому приписывать Венесуэле модель «рабочего голосования» неправильно, как бы красноречиво не свидетельствовали в пользу такого результата статистические данные. Учитывая, что этот ряд примеров можно продолжить, нетрудно представить, какими удручающе неадекватными были бы результаты исследования в целом.

В чем состоит основная сложность проиллюстрированной выше стратегии? В том, что анализ большого числа случаев заставил исследователя отвлечься от взаимовлияния переменных на внутрисистемном уровне, например от существования в Италии сильной компартии, влияющей на поведение рабочих-избирателей,

и от социал-демократических симпатий среднего класса Венесуэлы. Чтобы избежать этой сложности, иногда рекомендуют прибегать к сравнениям «второго порядка», т. е. сравнивать не отдельные переменные, полностью изолированные от внутрисистемного контекста, а целые «иерархии», цепочки взаимосвязанных переменных. Сравнения «второго порядка» становятся возможными лишь при ограничении числа случаев, находящихся в поле зрения ученого. Парадоксально, но один из эффективных способов решить проблему «слишком много переменных – слишком мало случаев» – это сознательное ограничение круга охваченных исследованием стран при увеличении количества отслеживаемых переменных. При этом возможны две противоположные стратегии – «наибольшего сходства» и «наибольшего различия».

Смысль стратегии «наибольшего сходства» в том, чтобы ограничить поле анализа группой стран, существенно похожих друг на друга по целому ряду важных характеристик (переменных). Эти характеристики исследователь может принять за постоянные, что позволяет ему полностью сосредоточиться на взаимовлиянии интересующих его переменных. В нашем примере с «рабочим голосованием» ограничение поля исследования Данией, Норвегией и Швецией сделало бы неучет роли компартий и социал-демократических симпатий среднего класса более оправданным. Зато число операционализируемых переменных можно было бы существенно расширить за счет характеристик, меняющихся от страны к стране. Главный недостаток этой стратегии состоит в том, что она подталкивает исследователя к выбору в качестве объектов сравнения географически и культурно близкие страны, но при этом требует представлять их как совершенно не влияющие друг на друга. Так легче искать «закономерности». К сожалению, часто эта легкость оказывается обманчивой, ибо в действительности как сходства, так и различия в пределах региона или иной наднациональной исторической общности нередко объясняются именно взаимовлияниями.

Напротив, стратегия «наибольшего различия» состоит в том, что сравниваются страны, выступающие для исследователя как «представители» по меньшей мере двух качественно различных типов. Основания, по которым выделяются такие типы, могут сильно различаться в зависимости от цели исследования: авторитарный

режим и либеральная демократия, католический и протестантский культурный контекст, президентская и парламентская системы и т. д. Нетрудно заметить, что реализация данной стратегии требует более значительного, чем в предыдущем случае, объема теоретической работы. В ходе этой работы фиксируется большая группа характеристик, которые в сравниваемых странах контрастируют друг с другом. Тогда исследователь может сосредоточить все внимание на интересующих его внутрисистемных переменных, «ответственных» за сходства, например на взаимосвязи между уровнем образования и политическим участием в Китае (как «представителе» авторитарных режимов) и в одной из либеральных демократий. Стратегия «наибольшего различия» позволяет получать «сильные» обобщения, предпочтительные для сравнительно-сопоставительного метода: если какой-то фактор одинаково действует в совершенно различных ситуациях, это должен быть действительно важный фактор. Ее недостатки связаны с большими потерями информации на теоретическом этапе исследования, что ведет, в частности, к преувеличению различий между выбранными для сравнения случаями.

К числу средств, применяемых для решения проблемы «слишком много переменных — слишком мало случаев», относится и упоминавшаяся выше стратегия «сравнительно ориентированного изучения случаев». Эта стратегия позволяет в максимальной степени реализовать преимущество «сравнений второго порядка», ибо она требует детального и всестороннего анализа политической жизни избранной страны. При этом задача исследователя — ввести полученные результаты в широкий компаративный контекст. Сделать это можно двумя способами: либо систематически сравнивая изучаемую страну с другой, которая признается достаточно детально охарактеризованной в исследовательской литературе, либо используя в качестве объекта сравнения теоретически сконструированный тип. Именно ко второму варианту прибегает Аренд Лейпхарт в своей знаменитой работе «Политика приспособления: плюрализм и демократия в Нидерландах», где политическая система страны сравнивается с распространенной моделью «плюралистической» демократии. В итоге Лейпхарт признает Нидерланды «представителем» другой модели — «сообщественной демократии».

### *Проблема ценностной нейтральности и объективности*

Наконец, следует остановиться на главной сложности, связанной с применением компаративистских методов в политической науке. Бихевиористская и структурно-функционалистская «революции» привели к принципиальному отказу от решения сущностных проблем политики во имя создания научных, т. е. нейтральных в ценностном отношении, исследовательских методов и концепций. Некоторые политологи и по сей день считают, что в зрелом виде политическая наука должна мало отличаться от теоретического естествознания: ее задача — исследовать объект и открыть законы его развития. Особенно часто в такое преувеличение впадают ученые, занимающиеся прикладными исследованиями или разрабатывающие более или менее локальную тематику. Тем важнее подчеркнуть, что в политическом — как и в любом социальном — исследовании полная нейтральность недостижима. Сравнивая явления, ученый (независимо от того, сознает он это или нет) оценивает их, и характер оценок вовсе не безразличен для дальнейшего анализа. В самом деле, где тот пункт, в котором сильное руководство становится диктатурой? Существует ли строгий критерий, позволяющий отличать террористов от борцов за свободу?

Разумеется, всегда существуют внутринаучные конвенции, позволяющие ученому-профессионалу выбрать «правильные» — приемлемые для коллег — слова для описания и объяснения того или иного явления. Однако это не устраняет оценок из содержания исследования, которое всегда в той или иной степени определяется собственными убеждениями ученого, его представлениями о должном. Поэтому в любом эмпирическом исследовании присутствует нормативный пласт. Хорошо еще, если его присутствие осознается самим ученым. Пытаясь выявить источник этих сложностей, мы ушли бы слишком далеко в область философии, и единственное, что здесь можно сделать, — это сослаться на полуторавековую традицию марксистских и немарксистских исследований социальной обусловленности познания. От себя же вновь подчеркну: политическое исследование всегда является ценностно насыщенным. Не стоит верить, когда политолог, сравнивающий формы правления Ирака и Великобритании, заявляет о своей объективности. Он в лучшем случае заблуждается.

## Национальное государство

На политической карте мира можно найти свыше 190 суверенных государств, получивших международное признание. Судя по карте, они ничем не различаются между собой, кроме размеров: все имеют границы, административные центры и т. д. Но это тот самый случай, когда картографам доверять не следует. И уж в особенности не нужно доверять составителям исторических карт (вроде «Древний Египет и Месопотамия в VII в до н. э.»). Ибо, во-первых, современное национальное государство — относительно позднее изобретение. Еще пятьсот лет назад его просто-напросто не было. Во-вторых, даже среди современных государств далеко не все являются национальными, а некоторые недотягивают и до государственности.

Кроме того, нужно иметь в виду, что в некоторых отношениях национальное государство успело устареть. Его роль постепенно уменьшается вследствие роста международной торговли, усиления транснациональных корпораций в экономике, повышения роли ассоциаций вроде постоянно расширяющегося Европейского сообщества и целого ряда других факторов. И все же в современном мире национальное государство по-прежнему остается основной формой политической организации. Поэтому в сравнительных политических исследованиях оно и рассматривается как базовая аналитическая единица.

Поскольку понятие «национальное государство» вводится на гораздо более конкретном уровне анализа, чем понятие « власть » или « политика », нет смысла искать для него наиболее общее определение. Принятый в современной сравнительной политологии способ характеристики национального государства предполагает, однако, выделение четырех этапов его развития: 1) государственное строительство, 2) национальное строительство, 3) достижение массового участия, 4) введение политики распределения. Следует сразу же подчеркнуть, что эти этапы выделяются в аналитических целях и, стало быть, далеко не всегда совпадают с реальными фазами исторического развития. Единственный регион, где развитие действительно шло по такому сценарию, — это Западная Европа, в остальном же мире могут сильно различаться и последовательность, и продолжительность,

и даже набор этапов. Несколько слов об этом будет еще сказано ниже. А пока рассмотрим эти этапы каждый в отдельности.

### *Государственное строительство*

В европейских странах развитие национальных государств началось в XVI–XVII столетиях. Главными составляющими этого процесса были: 1) подчинение земельной аристократии монархам и усиление централизации; 2) создание единых вооруженных сил под командованием монарха; 3) значительный численный рост чиновничества, занятого сбором налогов и управлением; 4) унификация права. Наибольших успехов в деле государственного строительства в XVII в. добилась Пруссия, представлявшая собой как бы одного человека с единой волей — волей монарха. Но и во Франции Людовик XIV не слишком погрешил против истины, когда бросил свою знаменитую фразу: «Государство — это я». В Англии при Тюдорах произошла настоящая революция в области государственного управления, чрезвычайно расширившая королевские полномочия. И хотя при Стюартах парламенту удалось пресечь абсолютистские претензии двора, это не привело к дезинтеграции национального государства. В России успеха в борьбе за централизацию добились великие князья московские.

За перечисленными странами, отчасти вдохновляемые их успехами, отчасти следя внутренним потребностям, приступали к государственному строительству и другие. В Европе оно состояло главным образом в централизации всей власти в руках монарха. Идеологически этот процесс обслуживала доктрина суверенного монарха, слово которого — закон на подвластной территории. В дальнейшем, однако, на этой основе выросла дожившая до наших дней теория народного суверенитета.

Думаю, перипетии борьбы за централизацию в главных европейских странах слишком хорошо известны, чтобы пускаться в исторический экскурс на эту тему. Однако было бы заблуждением приписывать процессу государственного строительства лишь академический интерес. Дело в том, что правители многих молодых независимых государств сталкиваются сегодня с проблемами, мало отличающимися от занимавших их европейских коллег два-три

столетия назад. Традиционные племенные вожди сопротивляются усилиям по централизации не менее отчаянно, чем когда-то феодальная знать Франции или русские удельные князья. В итоге во многих развивающихся странах государство так и не устоялось, а правительственные органы испытывают острый дефицит дисциплины и независимости от трайбалистских (связанных с принадлежностью к тому или иному племени) интересов чиновников. Кроме того, существование взаимствованных на Западе и традиционных социальных норм бывает далеко не бесконфликтным.

Чудовищная коррупция и самовластие чиновников, использующих государство для своего личного обогащения, — вовсе не редкие черты современных развивающихся стран. Иногда такое государство называют мягким или хрупким. Собственно говоря, оно не является национальным государством, ибо еще не пройден даже самый первый этап его становления. Более того, уже в 90-х гг. несколько государств, два десятка лет назад казавшихся вполне устоявшимися, развалились под давлением внутренних конфликтов и неблагоприятной внешнеполитической конъюнктуры. За этим феноменом в последние годы закрепилось понятие «несостоявшееся государство». Как отмечает Чарльз Колл, это понятие пока еще не получило должной теоретической проработки, в результате чего его иногда относят к странам, потерпевшим неудачу по какому-то одному из широкого круга параметров (прежде всего это управляемость, безопасность и легитимность), но вполне состоятельным в прочих отношениях. Это справедливое замечание. Но есть и примеры стран, принадлежность которых к категории «несостоявшихся государств» очевидна. Так, по-прежнему есть страна под названием Сомали, но о государстве Сомали можно говорить с большим трудом. К сожалению, количество подобных примеров в современном мире возрастает.

### *Национальное строительство*

Понятие «нация» гораздо труднее определить, чем, скажем, «государство». Разумеется, обычно обращают внимание на общность языка. Однако лишь в половине существующих ныне национальных государств больше 75 % населения говорят на одном и том же языке. Даже такое устоявшееся государство, как Швейцария,

является многонациональным. Большая часть исследований по национальному вопросу, который был одной из излюбленных тем ученых (и не только ученых) XX в., сводилась к тому, чтобы обойти эту трудность. Марксисты обычно в той или иной форме призывали учитывать экономический фактор. Немарксистам более важными представлялись субъективные аспекты национального самосознания. Например, Карл Дойч придавал особое значение чувствам сходства, идентичности и общей судьбы. Однако и по сей день нельзя сказать, что мы располагаем ясным определением. К сожалению, политической науке нередко приходится вторгаться в области, где она вовсе не чувствует себя вполне уверенно. Нации слишком часто — особенно в последнее время — напоминают о себе политикам, чтобы от них могли отмахнуться политологи.

Несомненно как то, что нация складывается в тесной исторической связи с процессом государственного строительства, так и то, что государство предшествует нации. Сложившиеся в Европе в XVIII–XIX вв. государства выступали как факторы национального строительства по меньшей мере по четырем следующим причинам: 1) государство создавало внешние рамки, в которых гораздо быстрее и эффективнее протекали процессы культурной, языковой и экономической интеграции; 2) оно способствовало возникновению общности исторических судеб, в частности в отношениях с другими народами; 3) оно создавало общую для всей формирующейся нации идеологию, отражающую национальные проблемы; 4) оно поддерживало культурную деятельность, способствовавшую созданию нации, а во многих случаях было инициатором обосновления национальной религии (например, англиканская церковь или «государственные» церкви Скандинавских стран).

В то же время там, где процесс национального строительства протекал успешно, государство получало новую — и гораздо более прочную, чем прежде, — основу для существования и развития. Не справившись с этим этапом, некоторые зрелые централизованные государства терпели крах. Наиболее яркий пример такого рода дает нам Австро-Венгрия. Кроме того, иногда (хотя и не часто) национальное строительство предшествует государственному строительству, как это было в прошлом веке в Германии. Все перечисленные обстоятельства и позволяют нам различать данные

---

два этапа в аналитических целях. Лишь прошедшее оба этих этапа национальное государство можно считать сложившимся.

Иногда процесс национального строительства протекает мирно, и главные роли в нем играют торговля, миграции и общение. Примерно так (если отвлечься от трагической судьбы американских индейцев) обстояло дело в США. Однако гораздо чаще создание нации оказывается болезненной процедурой, в ходе которой элита безжалостно подавляет сопротивление оказавшихся «на обочине» групп. Так, в Великобритании традиционная культура шотландских нагорий была, по существу, искоренена после подавления якобитского восстания 1745 г. Нередко национальное строительство завершается полной ассимиляцией одних группы общества другими.

Даже во многих европейских странах процесс национального строительства до сих пор не завершен. Прежде всего это касается России и Югославии, само государственное существование которых в силу известных событий оказалось под угрозой. Можно упомянуть и о «мирном разводе» Чехии со Словакией, положившем конец нескольким десятилетиям чехословацкой государственности. Но и в такой относительно благополучной стране, как Италия, провинциализм и местнические предпочтения граждан продолжают негативно сказываться на эффективности государства. Не приходится говорить о третьем мире, где даже границы и административно-территориальное деление нередко устанавливались колонизаторами без учета районов компактного проживания отдельных языковых общностей. Здесь процесс национального строительства сталкивается с особенно большими трудностями. Иногда символами национального единства становятся харизматические лидеры или популистские политические движения, в некоторых случаях важную роль играют воспоминания о вооруженной (или ненасильственной, как в Индии) борьбе за независимость, но чаще всего перевешивают чувства преданности своему племени или клану. Незавершенность национального строительства в большинстве стран мира заставляет предположить, что и в нынешнем столетии внимание людей во всем мире будет приковано к этому важному процессу. Серьезным вызовом для национального строительства в странах с преобладанием мусульманского населения стала наблюдающаяся в современном мире радикализация ислама. Некоторые политики

экстремистской направленности отвергают национально-государственную идентичность в пользу религиозной. Может показаться, что это новый феномен, обусловленный активностью организаций вроде запрещенного в России «Исламского государства». Однако, как показывает Лиза Блэйдес, современные тенденции глубоко укоренены в истории стран ближневосточного региона, где религиозные элиты всегда служили ключевыми посредниками между государством и обществом.

### *Участие*

За немногими исключениями (самое значительное — города-государства Древней Греции) управление всегда было делом меньшинства. На участие в политическом процессе могли претендовать наследственные правители, их челядь и узкий слой могущественных собственников. А для простого человека политика оставалась чем-то вроде погоды — она не поддавалась контролю и заслуживала лишь фаталистического отношения. Иногда, однако, стремление правителей выкачать из подданных побольше денег в виде налогов (или их заискивание перед народом в условиях раскола властвующей элиты) заходило так далеко, что вызывало реакцию, выражавшуюся в требованиях большего политического веса для ранее отчужденного от политики населения. Чаще всего эти требования жестоко подавлялись. Однако нам следует помнить, что война за независимость североамериканских штатов началась с выдвинутого колонистами лозунга «никаких налогов без представительства» (по-английски это звучит в рифму). Колонисты победили. Тем не менее в странах Европы, да и в самих Соединенных Штатах борьба за расширение политического участия приходится в основном на XVIII–XX вв.

Для того чтобы посмотреть на этот процесс с теоретической точки зрения, нужно по меньшей мере сослаться на теории модернизации. Они позволяют выделить социальные сдвиги, в решающей мере способствовавшие развитию борьбы за политическое участие. К числу таких сдвигов относятся: 1) рост городского среднего класса; 2) возникновение индустриального рабочего класса; 3) расширение образования; 4) быстрый рост средств массовой коммуникации. В первой половине XIX в. в большинстве европейских стран все

громче начали раздаваться требования об избирательных реформах, т. е., по сути дела, об увеличении объема гражданских прав большинства. Стали возникать радикальные политические движения — чартизм в Великобритании, подпольные повстанческие организации во Франции и в Германии.

Разумеется, не следует преувеличивать степень реальной заинтересованности масс в расширении гражданских прав. Как правило, основа недовольства коренилась в экономике. Важно, однако, то, что это недовольство было использовано радикальными лидерами для мобилизации масс. Другой аспект проблемы — реакция властующих элит на требования о расширении политического участия. Скажем, в Великобритании элита, проявив гибкость, обеспечила тем самым собственное выживание в эпоху массовой демократии. Иная ситуация имела место во Франции, где даже процесс предоставления права голоса растянулся до 1945 г. (когда это право получили женщины). Что касается России, то здесь упорство элиты в отстаивании своих привилегий (1905–1917 гг.) способствовало превращению потенциальных сторонников режима в критиков, а критиков — в революционеров. Надо сказать, что даже в сравнительно «беспроблемном» случае Великобритании расширение избирательного права на все взрослое население заняло почти полтора столетия. Продолжительность и сложность этого процесса иллюстрирует табл. 2.1.

**Таблица 2.1. Расширение избирательных прав в Великобритании**

Год	Доля взрослых, имеющих избирательные права, %	Комментарий
1832	4	
1865	8	
1868	14	
1885	29	
1918	75	Последовательное снижение имущественного ценза для участия в выборах Устранение имущественного ценза; предоставление избирательного права женщинам с 28 лет
1929	95	Предоставление избирательного права женщинам с 21 года (как и мужчинам)
1970	100	Общее снижение минимального возраста избирателей до 18 лет

После 1945 г. в индустриально развитых странах Запада, как правило, вопрос о расширении избирательного права для мужчин уже не стоял (за некоторыми исключениями, вроде борьбы за права чернокожих американцев или молодежи в 60-е гг.). Однако нельзя сказать, что проблема политического участия утратила актуальность. Просто она приобрела новые измерения. Все чаще стали раздаваться требования большей ответственности власти перед обществом. Многие люди уже не довольствовались ролью избирателей и стремились к непосредственному участию в процессе принятия решений. Чрезвычайно популярным стал лозунг самоуправления — как коммунального (местного), так и на производстве. Стали вестись дискуссии о возможностях, открываемых для массового политического участия глобальной электронной сетью Интернет. Таким образом, проблема участия и по сей день продолжает оставаться одним из источников политических конфликтов и общественных обсуждений.

### *Распределение*

На последнем этапе своего развития национальное государство сталкивается с проблемой распределения, т. е. с вопросом о том, каким образом и в какой степени правительственные решения воздействуют на распределение материальных и других ресурсов. Будучи в известном смысле вечным, этот вопрос приобретает первоочередной характер лишь тогда, когда пройдены этапы государственного и национального строительства, а также участия в политическом процессе. И действительно, в «мягком» государстве люди обычно не ждут от его органов борьбы против неравенства. Во многих случаях такое государство слишком сильно зависит от благорасположения аграрной или финансовой элиты, чтобы покушаться на привилегии меньшинства. Словом, проблема распределения (особенно если ей пытаются найти какое-то политическое решение) — это не только кризис политического развития, но и важный индикатор относительной зрелости национального государства.

В Западной Европе требования о перераспределении национального богатства вышли на первый план в XIX–XX вв., после введения всеобщего избирательного права. Во главе этой борьбы

стояли рабочие партии, выступавшие за общественную собственность на средства производства, большее равенство доходов и социальные гарантии. Был брошен вызов господству рыночных сил, и если в XIX в. преобладал принцип свободы предпринимательства, то следующее столетие стало веком колlettивизма. В ряде стран экономика попала под полный контроль государства. Либерально-демократические режимы Европы и Америки никогда не впадали в такую крайность, но и там значительные секторы экономики были огосударствлены, а частное предпринимательство стало объектом макроэкономического планирования и регуляции со стороны правительственные органов. В 1978 г. в большинстве стран Организации экономического сотрудничества и развития (Западная Европа, США, Канада, Япония и ряд других стран) более трети валового национального продукта производилось в госсекторе.

Однако не следует преувеличивать воздействие этих процессов на уровень социального неравенства. В абсолютных показателях уровень жизни основной массы населения, конечно, возрос, но дистанция между большинством и элитой по-прежнему сохраняется.

Проведенные в США и Великобритании статистические исследования структуры доходов выявили фактическое отсутствие динамики на протяжении всего XX в. (если не считать периода Второй мировой войны). Другой пример: доступ к высшему образованию в целом расширился, но, по данным исследования 1981 г., выходцы из среднего класса в Великобритании все еще имеют гораздо больше шансов стать интеллектуалами, чем дети рабочих. Не очень преуспели в устраниении реального социального неравенства и восточноевропейские страны. В Советском Союзе, например, к началу 80-х гг. децильный коэффициент (отношение уровня доходов 10 % наиболее высокооплачиваемых работников к уровню доходов 10 % населения, стоящего на низших ступенях шкалы) был достаточно высок, а показатели социальной мобильности — исключительно низкими.

Можно ли считать очевидным тот факт, что экономический прогресс способствует смягчению конфликтов, возникающих по поводу распределения? Многие современные политологи весьма сомневаются в этом, а Фред Гирш и Джон Голдтэрп отстаивают прямо противоположную точку зрения. Их аргументация заслуживает

внимания. Гирш обосновывает свою позицию тем, что по мере роста доходов потребление приобретает все более социальный характер. Это значит, что удовлетворение, доставляемое вещью или услугой, напрямую зависит от того, могут ли другие люди позволить себе то же самое. Если шофер покупает себе роллс-ройс, председатель правления фирмы обзаводится самолетом. Если у «них» есть коттедж, «я» построю себе роскошную виллу. Даже рыночная цена ученой степени падает по мере расширения сети университетов. Что касается Голдторпа, то он делает основной акцент на восприятии феномена неравенства в массовом сознании. Во-первых, по мере экономического развития приходят в упадок почтительное отношение большинства к эlite и другие эмоции, на которых держалось традиционное общество. Дестабилизируются социальные структуры. Во-вторых, новое поколение рабочих гораздо менее терпимо относится к неравенству, чем их предшественники. Это различие объясняется контрастом между ценностями и жизненными установками выходцев из деревни (наводнивших города в период индустриализации) и людьми, детство и юность которых прошли уже в городе. В-третьих, с завершением борьбы за политические права связана возможность распространения конфликта на сферу производства. Приобретает популярность идея, согласно которой гражданское полноправие несовместимо с отношением к труду как к товару.

Судя по всему, конфликты по поводу распределения не прекратятся. Ведь, в сущности, эта проблема неразрешима и борьба за обладание ресурсами представляет собой неотъемлемую черту политики. Единственное, что можно сделать (и в чем действительно преуспели либеральные демократии), — это институционализировать борьбу по поводу распределения, допустив существование партий, опирающихся на разные классы и придерживающихся различных взглядов на идеальный способ распределения. Надо отметить, что приоритет в постановке многих вопросов, связанных с распределением, несомненно, принадлежит Карлу Марксу и Фридриху Энгельсу. Поэтому более глубокий анализ проблемы невозможен без учета марксистской традиции, даже если соответствующие представления о перспективах общественного развития устарели. Как однажды заметил Сеймур Мартин Липсет, современным выражением «демократической классовой борьбы» являются выборы.

Выше были схематически обрисованы основные этапы развития национального государства. Хотя изложение велось в основном на западноевропейском материале, следует еще раз подчеркнуть, что даже в странах Европы продолжительность отдельных этапов, глубина сопутствовавших им кризисов и способы их разрешения были далеко не одинаковыми. И все же из исторического опыта можно заключить: национальное государство имеет оптимальные шансы успешно миновать все этапы там, где они отделены друг от друга значительными промежутками времени и, стало быть, есть возможность справиться с ними по отдельности. В таких условиях легитимность политической системы и мощь ее институтов возрастают от этапа к этапу. Классический пример системы, сумевшей приспособить старые формы для решения новых задач, дает нам Великобритания.

\* \* \*

В этой главе была предпринята попытка представить в предельно кратком изложении концептуальные основы современной сравнительной политологии. Будучи не последней по важности, задача все же носила ограниченный характер: речь шла вовсе не о том, чтобы обеспечить читателя всеми теоретическими средствами политических исследований, но о том, чтобы дать ему средства, которые можно применить для исследования максимально широкого круга явлений. Не прибегая к тому или иному пониманию власти или национального государства, не овладев методологией сравнительного анализа, мы не смогли бы изучить политическую культуру (ибо она существует в национально-государственных рамках), заинтересованные группы, партийные системы, парламенты и т. д. Нужно, однако, иметь в виду, что подлинная цель сравнительной политологии состоит именно в изучении перечисленных и многих других явлений.

# Глава 3

## Политические режимы

---

Что такое политический режим? – Чем плоха китайская энциклопедия? – Стоит ли сегодня читать Аристотеля и подражать древним грекам? – Правда ли, что демократия – это власть народа? – Чем демократия отличается от авторитаризма? – Когда поднялась третья волна демократизации и правда ли, что она сошла на нет? – О чем нужно спросить у Гоббса и других классиков?

---

При анализе стратегий сравнительного политического исследования мы убедились в том, какую важную роль в реализации любой из них играют теоретические конструкции, сводящие все разнообразие политической жизни к немногочисленным, выделенным по четким основаниям категориям. Центральное место среди них занимает политический режим. Споров об определении этой категории не меньше, чем по поводу других базовых категорий политического анализа. Ограничусь лишь одной из предлагаемых в литературе дефиниций: политический режим – это вся совокупность явных или неявных моделей, определяющих формы и каналы доступа к власти, т. е. к важнейшим управленческим позициям, характеристики субъектов, имеющих такой доступ или лишенных его, а также доступные субъектам стратегии борьбы за него (Гильермо О’Доннелл и Филипп Шмиттер). Достоинство этого определения состоит в том, что оно легко применимо при построении классификации политических режимов. А без такого свойства само понятие было бы излишним, ибо его задача в том и состоит, чтобы «разложить по полочкам» многообразные политические явления.

## Проблема классификации политических режимов

Проблема классификации политических режимов обсуждается в научной литературе уже давно. В ходе этого обсуждения было предложено великое множество классификационных схем. Например, Джеймс Коулмэн выделял соревновательные, полусоревновательные и авторитарные режимы; Дэвид Аптер — диктаторские, олигархические, непрямо представительные и прямо представительные; Эдуард Шилз — политические демократии, опекающие демократии, модернизирующиеся олигархии, тоталитарные олигархии и традиционные олигархии; Жан Блондель — либерально-демократические, эгалитарно-авторитарные, традиционно-эгалитарные, популистские и авторитарно-инэгалитарные режимы. Список классификаций можно было бы продолжать еще долго. Те из них, которые перечислены выше, когда-то были влиятельными, но ныне уже устарели и не используются. Однако их многообразие заставляет задуматься о том, с чем была связана такая разноголосица. Главная причина состоит в том, что классификации политических режимов конструируются в контексте более широких теорий, разделяемых исследователями, а такие теории могут различаться между собой. Кроме того, построение классификации редко выступает как самостоятельная исследовательская задача. Чаще это средство получить ответ на более конкретные вопросы, и характер таких вопросов, конечно, накладывает печать на классификацию. А поскольку классификация относится к числу наиболее широко применяемых в сравнительной политологии познавательных процедур, стоит подробнее остановиться на связанных с ней сложностях.

В одном из рассказов Хорхе Луиса Борхеса приводится выдержка из «некой китайской энциклопедии», в которой говорится, что «животные подразделяются на: а) принадлежащих Императору, б) бальзамированных, в) прирученных, г) молочных поросят, д) сирен, е) сказочных, ж) бродячих собак, з) включенных в настоящую классификацию, и) буйствующих, как в безумии, к) неисчислимых, л) нарисованных очень тонкой кисточкой на верблюжьей шерсти, м) и прочих, н) только что разбивших кувшин, о) издалека кажущихся мухами». Почему эта «классификация» кажется нам

нелепой и заслуживающей смеха? Потому что она не отвечает двум основным требованиям, которые с точки зрения здравого смысла должны предъявляться к классификациям. Во-первых, она не является теоретически последовательной. Нет даже и намека на четкие и ясные критерии, в соответствии с которыми различались бы виды животных: категория (а) выделяется по признаку собственности, (б) — способа посмертной обработки, (в) — отношения к человеку и т. д., вплоть до категорий (з) и (м), присутствие которых в классификации делает ее просто излишней. Во-вторых, эта классификация не является и эмпирически адекватной, ибо она не может эффективно использоваться для описания окружающих нас явлений. Всякому понятно, что от классификации, относящей к одному и тому же роду слона и амебу, мало пользы. Несколько менее очевидно то, что требования теоретической последовательности и эмпирической адекватности противоречат друг другу. Между тем здесь-то и кроется главная сложность классификационной проблемы.

Классификация форм правления, претендующая на полную теоретическую последовательность, была предложена уже великим античным философом Аристотелем. Критерии, лежащие в основе этой классификации, вполне ясны. Аристотель выделяет правление одного, немногих и большинства, а также правильные и неправильные формы государства: при правильных формах власть имущие (как мы сказали бы, «элита») преследуют общую пользу, при неправильных — заботятся только о собственном благе. Комбинируя эти признаки, получаем шесть форм правления (схема 3.1).

Форма государства	Форма правления		
	Одного	Немногих	Большинства
Правильная	Монархия	Аристократия	Полития
Неправильная	Тирания	Олигархия	Демократия

**Схема 3.1. Формы правления по Аристотелю**

Предложенный Аристотелем подход обладает серьезными теоретическими достоинствами. Он оказал — и продолжает оказывать — большое воздействие на политическую мысль. И все же едва ли кто-нибудь из современных политологов рискнет руководствоваться этим подходом в своей исследовательской работе, ибо его эмпирическая адекватность явлениям, наблюдаемым в мире политики, проблематична. Умозрительно мы без труда проводим грань между «правлением одного» и «правлением немногих». В действительности, однако, даже самые закоренелые тираны никогда не правят в одиночку. Важные решения часто принимают лица, принадлежащие к их «ближайшему окружению»; бывает и так, что власть тирана при этом оказывается иллюзорной. Различение между «эгоистически» и «альtruистически» ориентированным руководством опять-таки не составляет сложности для моральной философии, но с большим трудом реализуется в политической науке. В современном мире уже не найдется правителей, которые с классической простотой, не скрываясь, преследовали бы цель личного обогащения. Каковы бы ни были масштабы расхищения государственного имущества и ограбления подданных, с высоких трибун всегда слышны речи об общем благе. Часто аппетиты того или иного правителя привлекают внимание общественности лишь при его преемнике. И в любом случае объективный критерий для различия «эгоизма» и «альtruизма» найти нелегко.

Аристотель слишком во многом шел от принципов к реальным явлениям (иными словами, его подход был преимущественно нормативным), в то время как современной политической науке свойственно стремление выделять специфику и общие черты реально существующих режимов. Поэтому классификации, предложенные в течение последних десятилетий, стремились преимущественно к достижению эмпирической адекватности. Однако и такая установка чревата серьезными проблемами. Возьмем для примера классификацию политических систем, разработанную в свое время одним из лидеров «движения за сравнительную политологию» — Гэбриэлом Алмондом. Ученый выделяет англо-американские, континентально-европейские, тоталитарные и доиндустриальные системы. Признаком, по которому образуются «семьи» политических режимов, здесь выступает культурно-историческая общность, а роль

теоретического конструирования невелика: каждая из выделенных Алмондом категорий просто фиксирует определенный круг феноменов. Но задача классификации — не только описывать, но и объяснять социальную реальность. Например, менделеевская периодическая таблица — один из сильнейших познавательных инструментов, находящихся в распоряжении естественных наук. И пусть параллели с естествознанием не всегда целесообразны, политическая наука все же нуждается в классификациях, способных служить средством анализа. Таким образом, классификация политических режимов должна в максимально возможной степени сочетать теоретическую последовательность с эмпирической адекватностью.

## Демократия

Наиболее очевидное различие между типами политических режимов теоретически может быть определено как различие между демократией и авторитаризмом. Исходя из базового определения политических режимов, можно сказать, что режим является демократическим, если доступ к власти и принятию решений определяется не только кругом лиц, уже обладающих властью (т. е. политической элитой), но и выраженной в обязательной форме волей всех людей, принадлежащих к данному политическому сообществу (т. е. народа). Как вытекает из содержания предыдущей главы, под политическим сообществом нужно понимать национальное государство, хотя иногда понятие о политическом сообществе распространяют и на международные объединения, и на территориальные единицы отдельных государств. Соответственно, авторитарными режимами (или автократиями) можно называть любые режимы, где воля народа при определении доступа к власти либо не принимается во внимание вовсе, либо — что происходит в современном мире гораздо чаще — не является обязательной или, как иногда говорят, не становится императивом.

За этой теоретической простотой скрывается ряд проблем, которые затрудняют наше понимание демократии и авторитаризма до такой степени, что это открывает довольно широкий простор для идеологических и пропагандистских манипуляций с этими

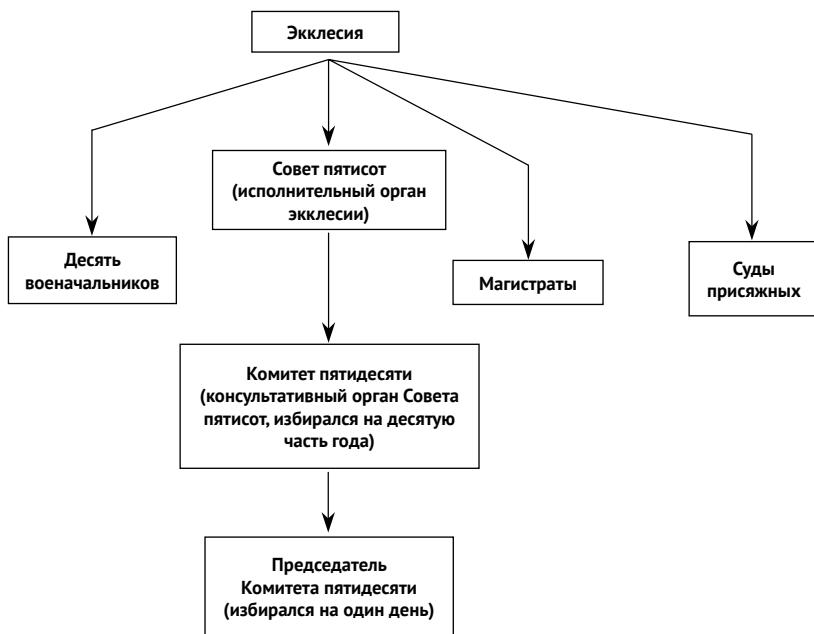
важными понятиями. Начнем с проблем демократии. Как вытекает из данного выше определения, содержание этого понятия будет отвлеченным от реальности, пока мы не решили два основных вопроса: (1) что такое народ? (2) как именно его воля может быть выражена в императивной форме? Само слово «демократия» первоначально относилось к режиму, который довольно заметно отличался от того, что сегодня принято понимать под демократией. Поэтому и суть проблем легче всего понять, уделив некоторое внимание этой первоначальной, архаичной форме демократии.

Это классическая демократия, которая возникла в V в. до н. э. в некоторых городах-государствах (полисах) Древней Греции и просуществовала там довольно долго. В дальнейшем классическая демократия исчезла, хотя некоторые политические режимы, существовавшие в период Средневековья, обладали с ней некоторым сходством. Классическая демократия, как мы увидим ниже, создавала вполне реальные, довольно эффективные механизмы, позволявшие народу влиять на доступ к власти и принятие решений. Однако само определение народа было очень узким. Не пользовались никакими политическими правами иностранцы (а к их числу относились и выходцы из других городов Греции) и женщины. Однако наиболее серьезное ограничение состояло в том, что гражданином мог быть только свободный человек. По некоторым подсчетам, отношение количества рабов к числу свободных в Афинах времен Перикла было порядка 3:2 при общей численности рабов 80–100 тыс. человек. Связь между классической демократией и рабовладением очевидна не только для современных исследователей, но и не составляла секрета для самих древних греков. Считалось, что наличие «одушевленных орудий», освобождая граждан от тягот физического труда и заботы о хлебе насущном, дает им возможность целиком сконцентрироваться на важнейших государственных делах.

Вторая особенность классической демократии состояла в том, что эта форма правления практиковалась лишь в отдельных городах величиной в лучшем случае с современный российский райцентр. Нет ни одного примера демократической организации более или менее крупной античной державы. И неудивительно: именно сочетание ограничений на гражданство с малыми масштабами

государственной организации создавало принципиальную возможность для широкого и прямого участия населения в процессе принятия решений, считающегося важнейшим признаком классической демократии. Важнейшие вопросы политической жизни выносились на суд народного собрания (в Афинах — экклесии) и решались голосованием. Для оперативного руководства полисом избирались должностные лица — магистраты — на строго определенный срок и с жестко ограниченными полномочиями. Чтобы обеспечить равенство граждан в доступе к магистратурам, довольно широко применялось их замещение по жребию. Поэтому каждый гражданин имел вполне реальный шанс занять высочайший государственный пост, не прилагая к этому никаких усилий, просто в силу самого факта принадлежности к политическому сообществу. Он должен был разделить с согражданами бремя власти. А чтобы это бремя — точнее говоря, его приятные аспекты — не вызывало привыкания, действовали жесткие ограничения на длительность пребывания у власти. Лишь в крайних, исключительных случаях один и тот же человек занимал должность два срока подряд. Надо заметить, что сложное институциональное устройство древних Афин (*схема 3.2*) не только вызывало неизменный интерес у теоретиков народовластия, но и оказало некоторое воздействие на позднейшую демократическую мысль. Например, одно из заметных течений в современной политической философии — так называемый республиканизм, представленный в работах Квентина Скиннера и Филиппа Петтита, предлагает реанимировать такие ценности античного мира, как идеи гражданской доблести и активного участия в политической жизни.

Важной чертой классической демократии было стремление выработать общее мнение всех граждан по обсуждаемому вопросу, чтобы весь полис мог действовать единодушно, как один человек. Как правило, решения принимались единогласно. Если же единой позиции достигнуть не удавалось, то считалось нормальным безоговорочное подчинение меньшинства большинству. Классическая демократия, строго говоря, не знала оппозиции. По отношению к инакомыслящим применялась практика «остракизма» — изгнание из города, а иногда и более жесткие меры наказания (известно, что Сократ закончил свои дни в тюрьме).



Крушение классической демократии было неизбежно уже постольку, поскольку полисы не могли отстоять свою независимость против крупных государств эпохи эллинизма. Затем исчезли и социально-экономические предпосылки полисного строя. Вот почему Средневековье не знало демократической организации. Существовавшие тогда городские республики были олигархическими. Власть в них фактически принадлежала узкому слою аристократов, богатых купцов и цеховых мастеров. Предпосылки современной либеральной демократии начали складываться в Западной Европе лишь в XVII в., с появлением идеи и практики конституционализма. Это значит, во-первых, что процедуры отправления власти должны были строиться на регулярной основе; во-вторых, что нельзя допускать концентрацию всех функций управления в одних руках. Конституционализму было положено начало еще в абсолютистских монархиях и соревновательных олигархиях (следует особо отметить

Англию и Францию), где были введены некоторые нормативные ограничения на применение законодательной, исполнительной и судебной власти. Со временем эти ограничения стали основой нового политического строя. Идея разделения властей была сформулирована в трудах некоторых представителей французского Просвещения. Ее воплощению в жизнь способствовала прежде всего конституция США, разграничившая три «ветви» правления (исполнительную, законодательную и судебную власть) так, чтобы каждая из них могла контролировать другие и служить им балансом. В ряде стран Западной Европы «разделение властей» не прижилось. Здесь ограничения на применение власти постепенно «свели на нет» роль наследственных монархов и аристократии, передав их властные функции премьер-министрам — лидерам доминировавших в парламенте коалиций. Так, двумя путями, разница между которыми до сих пор оказывается в дебатах между сторонниками «президентской» и «парламентской» систем, шло формирование механизмов, которые в дальнейшем наполнились демократическим содержанием.

Однако следует подчеркнуть, что само по себе разделение властей не только не является необходимым признаком демократии, но и не создает ее. Вполне возможны — и время от времени встречаются — недемократические режимы, где властные полномочия жестко закреплены за отдельными институтами и разграничены между собой. Эти режимы остаются авторитарными ровно постольку, поскольку народ никак не влияет на доступ к власти и процесс принятия решений. Дело в том, что в таких режимах либо вовсе отсутствуют, либо эффективно не применяются механизмы, с помощью которых народ мог бы оказывать подобное влияние. Главный такой механизм — это выборы. Поэтому формирование современной демократии было связано, с одной стороны, с превращением выборов в основное средство приобретения власти, а с другой стороны — с расширением активного избирательного права на все взрослое население страны. Оба эти процесса были длительными и постепенными. К 1900 г. лишь в шести странах — США, Канаде, Франции, Швейцарии, Бельгии и Новой Зеландии — носители политической исполнительной власти были *полностью* ответственны только перед народом или его демократически избранными представителями (даже в Великобритании, которую иногда называют

«родиной демократии», значительные законодательные полномочия принадлежали тогда наследственным членам палаты лордов). Еще более длительным было становление либеральной демократии как включающего режима, т. е. расширение избирательного права на всех дееспособных граждан. Например, в Великобритании наиболее существенные барьеры на пути к этому были устраниены Актом о реформе 1832 г., однако лишь в 1948 г. избирательный закон страны был полностью приведен в соответствие с принципом «один человек — один голос». Особенно拉стянулся процесс уравнения женщин в избирательных правах с мужчинами. Первыми странами, решившимися на реформу такого рода, были Новая Зеландия (1893) и Австралия (1902). За ними последовали Скандинавские страны, начиная с Финляндии (1906). Во Франции, Италии и Бельгии посещение избирательных участков было мужской привилегией до конца Второй мировой войны, а в Швейцарии — до 1971 г.

Начиная с прошлого века количество либеральных демократий в мире постепенно росло. Этот процесс носил неравномерный характер, что позволяет некоторым исследователям говорить о «волнах демократизации». Первая из них, наиболее длительная, наблюдалась на протяжении всего XIX столетия и достигла своего пика в 20-х гг. В 1930 г. количество либеральных демократий в мире достигло отметки 21: США, Великобритания и три ее доминиона, 14 европейских стран, Коста-Рика и Уругвай. За этой волной последовал драматический откат, связанный с распространением «коричневой чумы» по Европе. В 1940 г. на континенте не оставалось ни одной либеральной демократии, которая сохраняла бы государственный суверенитет. Поражение Германии и Италии во Второй мировой войне способствовало восстановлению демократии в большинстве стран Западной Европы. Однако на востоке Европы и в некоторых странах Восточной Азии утвердились коммунистические режимы. Поэтому начало «второй волны» демократизации датируется обычно рубежом 40–50-х гг., когда выбор в пользу этого режима сделали сразу несколько стран, добившихся политической независимости, — от Индонезии до Сирии. Эта волна оказалась весьма непродолжительной, и уже в конце 50-х гг. начался новый откат. Лишь немногие из стран третьего мира сумели сохранить либеральную демократию. Чаще ей на смену приходил бюрократический

авторитаризм того или иного толка, и все громче звучали разговоры о том, что «у демократии нет будущего». Конец этим разговорам положила третья, самая мощная, «волна демократизации», начавшаяся в 70-х гг. в Южной Европе (стартом «третьей волны демократизации» принято считать «революцию гвоздик», которая произошла в 1974 г. в Португалии), в 80-х гг. перекинувшаяся в страны Латинской Америки, продолжившаяся крахом коммунистических режимов и затем распространившаяся на Азию и Африку.

Существует ли возможность более строго, количественно оценить динамику процесса демократизации? Попытку такого рода предпринял финский политолог Тату Ванханен. Для нас эта попытка тем более интересна, что в качестве основания для отнесения того или иного режима к числу либеральных демократий ученый использовал индекс, позволяющий представить в количественной форме открытость («соревновательность») и включающий характер режима («участие»). По Ванханену, «индекс демократизации» вычисляется путем деления на сто произведения «соревновательности» и «участия», где первая переменная — это процент голосов, отданных за потерпевшие поражение партии на президентских или парламентских выборах; вторая — процентная доля избирателей, принявших участие в выборах, от всего населения страны. Исключаются страны, по первому показателю не набирающие 30 %, а по второму — 10 %. Для оставшихся «индекс демократизации» должен быть не ниже 5. Усредненные по декадам результаты подсчетов Ванханена представлены в *табл. 3.1* (следует отметить, что ученый оставил «за скобками» микрогосударства с населением менее 500 тыс. человек).

Довольно полезный инструмент для оценки соотношения демократических и авторитарных режимов в современном мире представляют собой данные, которые публикуются и ежегодно обновляются американской неправительственной организацией Freedom House («Дом Свободы»; <http://freedomhouse.org/report-types/freedom-world>). Методология FH построена на экспертных оценках по двум отдельным параметрам — политических прав и гражданских свобод. Они ранжируются от единицы (высший уровень демократии) до семи (низший уровень). Демократиями считаются страны, в которых средняя величина от этих показателей не больше двух. Индекс FH — довольно тонкий инструмент.

**Таблица 3.1. Доля демократических и авторитарных режимов в мире по десятилетиям, абс. и %**

Годы	Число демо- кратических режимов	Число авто- ритарных режимов	Всего режимов	% демо- кратических режимов
1850–1859	1	36	37	3
1860–1869	2	37	39	5
1870–1879	3	38	41	7
1880–1889	4	38	42	10
1890–1899	6	37	43	14
1900–1909	8	40	48	17
1910–1919	15	36	51	29
1920–1929	22	42	64	34
1930–1939	19	46	65	29
1940–1949	25	50	75	33
1950–1959	36	51	87	41
1960–1969	40	79	119	34

Он, конечно же, учитывает гораздо большее число параметров, чем индекс Ванханена, и поэтому лучше подходит для целей тщательного научного анализа. Не лишен он и недостатков, которые стали предметом тщательного обсуждения в научной литературе (например, в монографии Герардо Мунка). На мой взгляд, основной источник этих недостатков состоит в том, что индекс FH призван фиксировать как текущее состояние демократии в той или иной стране, так и его динамику. При этом ранее присвоенные значения никогда не пересматриваются. В результате страны, где в течение длительного времени наблюдается постепенное снижение уровня демократии, получают заниженные оценки по сравнению со странами, где уровень демократии всегда был низким, но заметного снижения не происходило. Есть несколько альтернатив индексу FH, в числе которых самое заметное место занимает база данных Polity IV (<http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>). Естественно, этот инструмент тоже не лишен своих недостатков.

В связи с этим замечу, что если к значениям для отдельных стран, которые предлагают FH и Polity IV, следует относиться с некоторой осторожностью, то на использовании данных для статистического анализа, а также для общих количественных оценок, эти недостатки практически не сказываются. Главным достоинством индекса FH является широта географического охвата (он присваивается всем независимым странам и даже многим зависимым территориям). Polity IV следует под подходу Ванханена в том, что малые страны не учитываются, но зато она содержит исторические данные до 1800 г., в то время как стартовой точкой FH служит 1972 г. Представленные в табл. 3.2 значения подсчитаны по базе данных FH. Это количества стран, которые могут характеризоваться как наиболее жесткие автократии (со значениями индекса от 6 до 7), менее жесткие автократии, а также как демократии (со значениями индекса от 1 до 2). Отдельными столбцами даны процентная доля демократий и общее количество наблюдений, динамика которого отражает как завершающую фазу процесса деколонизации, так и распад некоторых государств (прежде всего СССР и Югославии).

**Таблица 3.2. Распределение различных политических режимов в мире, 1972–2017, по данным Freedom House**

Год	Число наиболее жестких автократий	Число менее жестких автократий	Число демократий	Доля демократий, %	Общее число наблюдений
1972	53	62	33	22.3	148
1977	49	68	37	24.0	154
1982	56	65	43	26.2	164
1987	51	67	48	28.9	166
1992	51	78	57	30.6	186
1997	42	80	69	36.1	191
2002	28	91	73	38.0	192
2007	24	91	78	40.4	193
2012	30	87	78	40.0	195
2017	36	82	77	39.5	195

Как видно из таблицы, доля демократий постоянно возрастила в 1972–2002 гг., причем наиболее заметный скачок пришелся на 1992–1997 гг., которые, видимо, надо признать пиком «третьей волны демократизации». Затем начинается некоторый откат, связанный как с незначительным сокращением доли демократий, так и с существенным ростом доли наиболее жестких авторитарий. Однако чаще всего в течение последних десятилетий встречались политические режимы, которые не были ни демократиями, ни крайними образцами авторитаризма. О природе таких режимов пойдет речь в главе 4. Сейчас надо закончить разговор о демократии некоторыми теоретическими соображениями.

Современная демократия является «властью народа» гораздо в меньшей степени, чем классическая форма правления античных времен. Некоторые влиятельные теоретики (например, Роберт Даль) придают этому такое значение, что даже предлагают во избежание путаницы называть современную форму демократии полиархией («властью многих»). Сегодня правят определенные с помощью выборов представители народа, а также назначенные ими чиновники. Народу предоставляется право раз в несколько лет в императивной форме высказаться о том, кто именно будет его политическими представителями. Для того чтобы это право не было пустой формальностью, оно обеспечивается целым комплексом гражданских свобод — таких как свобода слова, собраний и ассоциаций. Именно поэтому современную демократию в ее развитом виде часто называют либеральной демократией. Если в древних Афинах инакомыслие допускалось лишь на стадии обсуждения решений и полностью исключалось после того, как решение уже было принято, то для современной демократии право активно проявлять свою оппозицию властям является необходимым условием. Само определение народа как политического сообщества стало гораздо шире. Страна, в которой значительная часть взрослого населения лишена политических и гражданских свобод, уже не может считаться демократической. Да, народ не правит в буквальном смысле, и — в отличие от древних афинян — наши современники, живущие в демократических странах, не могут рассчитывать на то, что в один прекрасный день получат высокие государственные посты по жребию. Но, как мы видели, у либеральной демократии есть свои — и весьма существенные — преимущества.

## Модели демократии

Роберт Даль выделяет следующие признаки либеральной демократии: 1) эффективное политическое участие граждан; 2) их равенство по отношению к процессу принятия решений; 3) возможность получать достоверную политическую информацию и, значит, делать выбор самостоятельно и со знанием дела (которую Даль называет «просвещенным пониманием»); 4) механизм контроля граждан над политической повесткой дня. Разумеется, некоторые из этих признаков нуждаются в конкретизации, но их роднит то, что все они поддаются наблюдению и основанной на опыте эмпирической оценке. Более сложным является понятие «модель демократии», введенное в оборот политологического сообщества К. Б. Макферсоном и в особенности Дэвидом Хэллом. Как отмечает Хэлл, модель демократии — это «теоретическая конструкция, направленная на выявление и объяснение основных элементов формы демократии и структуры отношений, лежащих в ее основе». Наряду с описанием демократии ее модель обычно включает в себя ценностное обоснование (т. е. отвечает на вопрос: зачем все это нужно?) и в соответствии с этим намечает направления совершенствования политического строя. Поэтому понятие о моделях демократии полезно как при оценке современной формы этого политического режима, так и при оценке его перспектив. Заслуга Хэлда состоит в том, что он свел все многообразие демократической мысли к нескольким компактным блокам идей, каждый из которых представляет собой «среднюю» от взглядов нескольких известных — и еще большего количества малоизвестных — теоретиков.

В современной западной мысли исторически первичной была модель, которую Хэлл называет **«протективной» («защищающей») демократией**. Главными теоретиками этой модели считаются Томас Гоббс, Джон Локк и Шарль Монтескье. Они видели смысл и оправдание демократии в том, что она обеспечивает защиту граждан как от произвола властей, так и от беззаконных действий частных лиц, а также дает гарантии управления в общих интересах. Хотя суверенитет принадлежит народу, последний делегирует его своим выборным представителям и, таким образом, отказывается от непосредственного участия в принятии решений. Институциональными

чертами демократии являются регулярные выборы, конкуренция между организационными политическими группами и разделение властей. Практика конституционализма гарантирует основные политические и гражданские свободы (слова, ассоциаций, голосования, совести и т. д.), а также равенство всех перед законом. Принципиально важной для этой модели демократии является идея об отделении государства от гражданского общества, что подразумевает невмешательство властей во многие сферы общественной жизни — и прежде всего в экономику. Уже в XX в. эту традицию продолжили создатели модели «**легальной демократии**» Фридрих Хайек и Роберт Нозик. Они соглашались с тем, что демократия необходима для защиты свободы, и это оправдание принципу власти большинства. Однако для того, чтобы обеспечить мудрое и справедливое правление, необходимо наложить ограничения на действие этого принципа. Главное ограничение: закон должен быть выше воли народа. Именно эту особенность приписывают теоретики «легальной» демократии англосаксонскому конституционному устройству. Центральным становится, таким образом, понятие «правового государства». При этом бюрократическое регулирование (особенно в экономике) должно быть сведено к минимуму. Главную опасность для демократии представляют собой коллективистские тенденции, под влиянием которых народы и попадают на «дорогу к рабству» (Ф. Хайек).

Как видим, «протективная» и «легальная» модели демократии не только признают тот факт, что современная демократия ограничивает влияние народа на процессы приобретения власти и принятия решений, но и считают эту ее особенность продуктивной. Еще дальше в данном направлении пошли Макс Вебер и особенно Йозеф Шумпетер, считающиеся основоположниками **«соревновательного элитизма»**. Они придавали демократии преимущественно техническое значение. Это метод отбора наиболее одаренной и компетентной властующей элиты, способной взять на себя ответственность как за законодательство, так и за администрирование. Кроме того, демократия препятствует присвоению какой-то из групп внутри элиты всей полноты власти. Эта модель тщательно разработана с институциональной точки зрения: она предполагает сильную исполнительную власть, достаточно

жесткий контроль правящей партии над парламентом, независимую от политического руководства компетентную бюрократию. Массам эта модель отводит самую незначительную роль: все, на что способен «человек с улицы», — участие в выборах. Элита должна быть полностью свободна в своих действиях от переменчивых настроений и пристрастий масс, следуя которым можно прийти лишь к авторитаризму. «Соревновательный элитизм» отражает многие особенности реальной либеральной демократии. Вопрос лишь в том, хороши эти особенности или нет. Многие исследователи отрицают за «соревновательным элитизмом» право называться «моделью демократии», ибо считают его откровенно антидемократическим по духу.

Как попытку сгладить крайности «соревновательного элитизма» можно расценить **«плюралистическую модель демократии**, основы которой были заложены Дэвидом Трумэном. Но главную роль в ее разработке сыграл Роберт Дау. Сторонники этой модели видят основное значение демократии в защите прав меньшинств. Только таким образом можно отстоять свободу: ведь общество в конечном счете — это совокупность бесчисленных малых групп, каждая из которых преследует собственные интересы. Поэтому абсолютно не оправданы претензии любой компактной элиты на представительство интересов всего общества. Разделяя наиболее важные институциональные характеристики либеральной демократии, «плюрализм» основной упор делает на существовании многочисленных заинтересованных групп, каждая из которых стремится повлиять на процесс принятия решений. Правительство выступает как посредник в сложных процессах взаимодействия этих групп. Массы считают себя вправе вмешиваться в политику и часто это делают, но иногда сознательно воздерживаются от активности, предоставляя правительству и лидерам заинтересованных групп возможность самим решать проблемы. Модель «плюралистической» демократии сегодня очень популярна. Можно утверждать, что именно она чаще всего используется для описания зрелых демократий, существующих в современном мире, и поэтому важна не только для политической теории, но и для исследовательской практики. Главный ее недостаток усматривают в том, что она придает организованным группам слишком большое значение и недооценивает возможность концентрации власти в руках наиболее

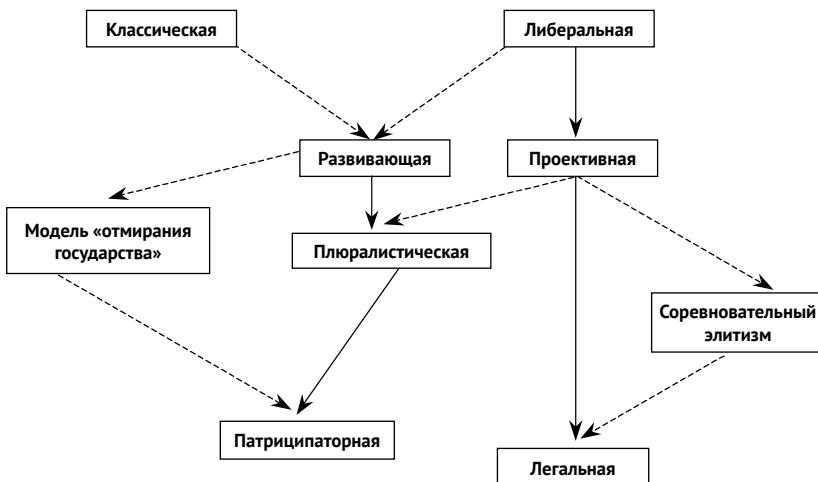
мощных из них (так называемого корпоратизма). Более подробно об этом речь пойдет в главе 6.

Общей особенностью всех охарактеризованных выше моделей служит то, что наиболее ранние из них предвосхитили основные наблюдаемые черты современной демократии, а более поздние — конкретизировали эти черты на основе опыта и теоретически их обосновали, придали им ценностное значение. Однако в западной политической мысли никогда не умирали тенденции, которые ставили эти черты под сомнение. Основоположником таких тенденций по праву считается Жан-Жак Руссо, которого Дэвид Хэлд признает создателем «развивающей» модели. По мнению Руссо, главный недостаток всей предшествовавшей политической теории состоял в пренебрежении моральными аспектами власти и ее использования. Демократия — не только государственный механизм, но и способ совершенствования людей, развития их способностей, ибо только она может дать индивиду необходимую для него свободу. Подчиняясь не правителям (пусть даже выборным), а всему сообществу, человек, как писал Руссо, не подчиняет себя никому в отдельности, а значит, остается «таким же свободным, каким он был раньше». Поэтому народный суверенитет неотчуждаем. Участие всех граждан в законодательной власти исключает принятие решений, которые нанесли бы ущерб отдельным лицам. Отрицая представительное народовладение в пользу прямого, Руссо выступал и за использование других элементов классической демократии — единогласного принятия важнейших решений, замещения части должностей по жребию. В то же время он считал оправданным разделение законодательной и исполнительной властей. Взгляды Руссо оказали заметное воздействие на политическую мысль главного теоретика коммунистического движения, Карла Маркса. Маркс связывал свободу с прекращением экономической эксплуатации, одним из главных агентов которой, по его мнению, служит государство. Поэтому уже в ранних работах он называл «подлинной демократией» безгосударственный строй, в котором управление уступает место саморегуляции. Этот строй может быть достигнут путем коммунистической революции, уничтожающей частную собственность. Однако сразу после такой революции в течение какого-то времени будет сохраняться «диктатура пролетариата»,

главная задача которой — создать условия для самоупразднения государства. В манифесте «Гражданская война во Франции» Маркс описывает институциональные черты отмирающего государства. Это пирамида выборных органов, в основе которой лежат народные собрания (т. е. прямая демократия). Все должностные лица — не только выборные, но и отзываемые в любое время. Разделение властей, профессиональная бюрократия, армия и полиция отсутствуют.

Надо сказать, что даже марксисты не восприняли марксову модель «отмирания государства». Советская власть, проектировавшаяся В. И. Лениным с оглядкой на «классика», в своем реальном функционировании приобрела заметно отклонявшиеся характеристики. Однако и сегодня есть политические теоретики, придерживающиеся левых взглядов и продолжающие развивать руссоистскую традицию. Таковы приверженцы **«партиципаторной демократии** — Никос Пулантзас, Кэрол Пэйтмэн и Бенджамин Барбер. Английское слово *participation* означает участие. Именно в нем авторы данной модели видят ключ к формированию нового типа гражданина — компетентного, заинтересованного в решении проблем всего общества и сочетающего острое чувство индивидуальности с коллективизмом. По существу, речь идет о социальной революции, но связанной не с узурпацией власти какой-то группой общества (как это было у Маркса), а с демократизацией. Для достижения этой цели необходимо создать ячейки самоуправления на местах (в том числе на производстве), реорганизовать политические партии в массовые движения с демократической внутренней структурой, сделать парламенты более открытыми перед народом. Верховенству закона эта модель не придает большого значения. Скорее наоборот, институциональная система должна быть готова к постоянным изменениям, к экспериментированию с политическими формами. Единственное, в чем данная модель сходится с предыдущей, — это в острой критике бюрократии и стремлении сократить ее роль. «Партиципаторная» демократия была знаменем «новых левых»; она и по сей день продолжает привлекать внимание альтернативных политических сил на Западе. В то же время она оставляет открытыми слишком много важных вопросов. Что, если большинство людей не только лишены способности участвовать в управлении, но и не испытывают в этом потребности? Как в «прекрасном новом мире»

будут гарантированы права малых групп? Не используют ли люди полную демократию для того, чтобы вообще покончить с демократией? Нетрудно заметить, что модели демократии связаны между собой и к тому же отражают ее реальные формы. Процесс развития демократической теории — неизбежно упрощая его — можно представить в виде схемы (схема 3.3).



Стоит еще раз подчеркнуть, что модели демократии — это ценностно насыщенные теоретические конструкции, и некоторые из них прямо служили оправданию определенных политических практик. Поэтому пользоваться ими в сравнительных политических исследованиях нужно крайне осторожно. Однако обойтись без их использования тоже нельзя. Дело в том, что модели демократии послужили важным источником терминологии, концепций и теорий, а в конечном счете — и методов, широко применяемых ныне в работе политологов. К тому же многие классики политической науки были одновременно теоретиками демократии, и четко разграничить эти составляющие их творчества невозможно.

\* \* \*

Модели демократии могут служить ориентирами при оценке ее перспектив в современном мире. Понятно, что это не идеальный политический строй, а, пользуясь словами Даля, лучший из возможных. Сходная оценка содержится в известном афоризме Уинстона Черчилля: «Демократия – наихудшая форма правления, если не считать всех остальных». Демократия продолжает сталкиваться с многочисленными вызовами, наиболее серьезным среди которых можно считать рост недоверия масс к политическим элитам, который проявляется в росте так называемого популизма. Поэтому многие задумываются о том, можно ли выработать модель демократии, котораяправлялась бы с вызовами времени более эффективно. До создания и практической апробации такой модели, полагаю, еще далеко, но в распоряжении теоретиков, занятых ее поиском, находится все наследие мировой демократической мысли.

# **Глава 4**

## **Авторитаризм**

---

Что такое авторитаризм? – Чем отличаются традиционные авторитарные режимы от современных? – Почему монархия в Швеции – это не то же самое, что монархия в Саудовской Аравии? – Где лучше военным, в президентских дворцах или в казармах? – Дают ли партии порулить? – Гибридные режимы или электоральный авторитаризм? – Что такое транзитология и как на самом деле происходят переходы к демократии?

---

Определение авторитаризма не является теоретически сложным. Это политический режим, в котором у народа отсутствует возможность влиять на процессы приобретения власти и принятия решений. Причем авторитаризм – феномен, гораздо шире представленный в истории человечества, чем демократия. Он чрезвычайно многообразен. Поэтому теоретическая простота понятия об авторитаризме оборачивается тем, что при его применении к наблюдаемым политическим явлениям часто возникают значительные сложности. Далее нам предстоит обсудить эти сложности в деталях.

### **Классификация авторитарных режимов**

Начну с проблемы классификации авторитарных режимов. Надо сразу же отметить, что на сегодняшний день она не имеет общепринятого решения в политической науке. Это связано с тем, что в научном сообществе нет согласия по поводу общего основания, по которому можно было бы выработать теоретически

последовательную классификацию. Те классификации, которые используются в современных исследованиях и оказывают реальное влияние на научную практику, стремятся прежде всего к эмпирической адекватности. Важную роль при этом играет классификационная схема, которая полезна хотя бы с той точки зрения, что позволяет разделить гигантский массив наблюдаемых авторитарных режимов на две категории. Одна из них относится преимущественно к историческим явлениям, а другая — преимущественно к тем, которые наблюдаются сегодня. Речь идет о различии между традиционными и современными политическими режимами.

Строго говоря, это различие было впервые установлено за пределами политической науки и импортировано в нее из социологии в 1960-х гг. **Традиционные режимы** — это режимы, существующие в традиционных обществах. Само их возникновение определяется характерным для таких обществ низким уровнем социально-экономического развития. Власть чаще всего передается по наследству, а иногда приобретается силой. Экономическая (чаще — землевладельческая, реже — торговая) элита совпадает с властвующей, что позволяет некоторым исследователям говорить о существовании в таких обществах единого феномена «власти-собственности». Специализированная бюрократия либо отсутствует, либо сама представляет собой экономически привилегированный класс населения. Профессия однозначно определяет социальный статус и доступ его носителя к процессу принятия решений. Источником легитимности режима служит религиозная санкция, приписывающая существующему порядку «богоданный» характер. А значит, вопрос о реформах не только не обсуждается, но и редко формулируется. Участие крестьянства, обычно составляющего основную массу населения, в политике сводится к вспыхивающим время от времени восстаниям и религиозным смутам. Иногда враждующие между собой представители элиты использовали крестьян для укрепления собственных позиций, но с окончательной победой одной из группировок временные союзники неизменно возвращались «к сохе». Как показал опыт императорского Китая (до 1911 г.), традиционный режим чрезвычайно долго может просуществовать без всяких изменений. Стабильность не могли поколебать ни завоевания (захватчики быстро ассимилировались), ни многочисленные восстания

и гражданские войны: они либо подавлялись, либо — в случае победы повстанцев — считалось, что произошла обыкновенная смена правителя. «Мятеж не может кончиться удачей: в противном случае его зовут иначе». Однако, столкнувшись в прошлом веке с западным проникновением, императорский Китай не устоял. Через традиционные режимы прошли все страны мира, и не стоит удивляться, что они были очень разнообразны. Некоторые из них были отнюдь не такими стабильными, как императорский Китай. Известный исследователь политических систем прошлого Шмурэль Эйзенштадт выделяет следующие основные их виды: родовые империи, империи кочевников или завоевателей, города-государства, феодальные системы и централизованные бюрократические империи. Разумеется, эта классификация далека от того, чтобы охватить все историческое многообразие традиционных режимов. В нее включены лишь основные типы.

В современной исследовательской практике понятие о традиционном режиме используется преимущественно для отсечения исторических феноменов (во всем их кричащем разнообразии) от современных политических режимов. Процесс модернизации носил глобальный характер, и сейчас уже трудно найти общество, которое можно было бы без натяжки охарактеризовать как традиционное. Разумеется, на локальном уровне традиционные нормы по-прежнему доминируют во многих странах, особенно в Азии и Африке. Соответственно, сохраняются и политические организмы, подпадающие под категорию традиционных режимов. Таковы многие монархии, существующие на местном уровне в таких странах Африки, как Бенин, Замбия, Малави, Намибия и Нигерия. Их насчитываются десятки, если не сотни. Но на национальном уровне в этих странах существуют отнюдь не традиционные политические режимы — где-то демократические, а где-то авторитарные. Сходством с традиционными режимами обладают некоторые абсолютные монархии Аравийского полуострова. Однако и в этих странах процессы модернизации существенно влияют на политическую жизнь. Пожалуй, единственное в современном мире национальное государство, которое в основном соответствует понятию о традиционном режиме, — Свазиленд. Но это значит, что для исследования современных политических систем данное понятие

практически бесполезно, поскольку классификация, в которой под одну категорию подпадает единственное наблюдение, а под другую — все остальные, неприменима в сравнительной политологии.

Классификации современных политических режимов, которые реально применяются в литературе, многообразны. Это и неудивительно, если учесть, что они носят эмпирически ориентированный характер, а в фокусе внимания разрабатывавших их ученых находились разные аспекты авторитаризма. Однако, как нам предстоит увидеть, между наиболее влиятельными классификациями есть немало общего. Обычно они разрабатывались и впервые применялись (в частности, для создания баз данных) целыми коллективами ученых. Ниже я буду называть эти классификации по именам исследователей, которые играли в подобных коллективах ведущие роли. Аксель Хадениус (2012) выделяет военные режимы, монархии, однопартийный авторитаризм, многопартийный авторитаризм и беспартийный авторитаризм. По Хосе Чейбабу (2010), это военная диктатура, монархическая диктатура и гражданская диктатура. По Барбаре Геддес (2014), это военные, монархические, партийные и персоналистские режимы. Как видим, во всех этих классификациях неизменно присутствуют монархические и военные режимы, а также режимы, в названиях которых есть отсылки к партийному характеру правления. Правда, у Чейбаба такой категории нет, но под «гражданскими диктатурами» он тоже понимает в основном партийные режимы. Все выделяемые исследователями режимы довольно легко отличить друг от друга по наблюдаемым признакам. Кроме того, в своих крайних проявлениях они явно не являются либеральными демократиями, так что их чистые типы можно выделить без концептуального пересечения категорий. Охарактеризуем эти режимы по отдельности.

Говоря о **монархиях**, следует сразу же подчеркнуть, что далеко не все они входят в число авторитарных режимов. В подавляющем большинстве существующие в современном мире монархии — это либеральные демократии с парламентской формой правления, где формальные главы государств не обладают никакой реальной властью и наделены преимущественно церемониальными, символическими полномочиями. Хорошим примером может служить британская королева, которая обращается к парламенту с тронной речью, но текст этой речи получает из офиса премьер-министра.

Однако по-прежнему существуют и такие режимы, где у монархов сохраняются весьма значительные полномочия. Некоторые из них — это абсолютные монархии, где власть правителя не обусловлена вообще никакими конституционными ограничениями. Примером может служить такая довольно важная страна, как Саудовская Аравия. В других странах Персидского залива конституционные ограничения на власть монарха существуют, но носят совершенно несущественный характер. Примерно такая же картина наблюдается в двух малых азиатских странах — Брунее и Бутане. Кроме того, в эту категорию обычно включают два арабских политических режима, которые отличаются значительно более высоким уровнем либерализации, чем в предыдущих случаях, но при этом сохраняют основной объем власти за монархами, — Иорданию и Марокко. В современных монархиях сохраняется характерное для традиционных режимов представление о том, что существующий политический порядок установлен от бога. Неудивительно, что они существуют в глубоко религиозных обществах. Власть обычно передается по наследству в соответствии с установленными, принятыми правящей семьей правилами. Это не исключает дворцовых переворотов, но они рассматриваются именно как нарушение правил, а не как норма. А поскольку вопрос о власти обычно решается по правилам, то монархические режимы довольно устойчивы. Все перечисленные выше режимы просуществовали уже многие десятилетия. Но если монархия по каким-то причинам прекращает свое существование, то восстановить ее очень трудно. Эпизоды реставрации немногочисленны, и даже если она происходит, то вернуть реальные полномочия монархам уже не удается. Например, формально в Камбодже — после длительного перерыва — снова монархия, и демократии там по-прежнему нет, но фактически власть принадлежит лидеру правящей партии.

**Военные режимы** во многих отношениях противоположны монархиям. Если главным оправданием власти монарха служит традиция, часто опирающаяся на религиозную санкцию, то военный режим устанавливается в результате применения грубой силы. Попросту говоря, люди, у которых есть оружие, используют его для захвата власти. Поэтому традиционным обществам военные режимы в их нынешнем виде совершенно чужды. Дворцовые перевороты с применением военной силы — далеко не новое явление,

но раньше военные просто передавали власть от одного монарха к другому, а потом, как говорится, возвращались в казармы. Начиная с XIX столетия — прежде всего в Латинской Америке — военные все чаще задерживались у власти, и порой надолго. И все же по критерию долговечности военные режимы далеко уступают монархиям. Причина очевидна: поскольку ясного, урегулированного общепринятыми правилами порядка передачи власти нет, различные группировки в составе военного руководства постоянно пытаются перехватить власть друг у друга. Иногда это ведет к целым сериям военных переворотов. Скажем, в Сирии в 1960-х гг. бытовал анекдот об офицере, который явился к зданию генерального штаба с целью захватить власть, но столпившиеся там другие соискатели посоветовали ему занять очередь. Другой источник нестабильности военных режимов — то, что им трудно найти правдоподобное идеальное оправдание для длительного пребывания у власти. Известный исследователь военных режимов Эрик Нордлингер выделяет следующие их разновидности: регулирующие, корректирующие и программные.

Консервативные по своей ориентации **регулирующие режимы** долго играли заметную роль в Латинской Америке. Когда температура политической жизни страны доходила до точки кипения, военные временно брали власть в свои руки, ссылаясь при этом на представление об армии как о хранительнице государственного очага. В данном случае военные выступали в роли арбитра, разводящего по разные стороны ринга повздоривших политиков. И надо сказать, что когда политики достигали договоренностей между собой, то военные действительно возвращали им власть. В XX в. гораздо чаще встречались **корректирующие режимы**. Военные заявляют, что их приход к власти объясняется необходимостью покончить с социальным злом в виде хронической инфляции, бесмысленного растранижиивания ресурсов, коррупции и т. д. Предлагаемые ими «лекарства» для больного общества известны: строгая дисциплина, ограничения на нормальную политическую деятельность и подавление гражданских прав. К сожалению, чаще всего «военная терапия» не приводит к выздоровлению, ибо новые правители наследуют все пороки старых. Так, режим Якубу Говона в Нигерии, провозглашавший своей главной целью борьбу с коррупцией, в конце концов превратился в один из самых коррумпированных в мире.

Иногда военные захватывают власть, чтобы реализовать долгосрочную программу развития или национальной реконструкции. Однако и эти **программные режимы** редко добиваются успеха в достижении своих целей. Наиболее ярким примером может служить опыт бывшей Бирмы, ныне Мьянмы, где провозглашенный военными «бирманский путь к социализму» в действительности привел страну на грань пропасти. Эта страна, когда-то экспортавшая рис, на излете военного режима была вынуждена ввозить большую часть своего скучного рациона. Впрочем, надо заметить, что программные военные режимы, особенно в Латинской Америке, в большинстве своем стремились не построить социализм, а покончить с ним. Их наиболее распространенной идеологией был антисоциализм. Однако, подвергнув левых репрессиям и исключив их из политической жизни, военные хунты вновь оказывались перед вопросом о том, что делать дальше. Они ведь заявляли, что хотят покончить с коммунистами ради защиты демократии. А раз с коммунистами покончено, то, по логике веющей, пора в казармы.

Частичное решение этой проблемы было найдено несколькими особо долговечными военными диктатурами в Латинской Америке — например, в Бразилии (1964–1985) и в Чили (1973–1990). Риторика этих режимов строилась на идее о том, что проблема коммунизма не может быть решена сугубо политическими средствами (т. е. репрессиями), потому что носит глубинный, структурный характер. Чтобы когда-нибудь вернуться к демократии, нужно устраниć социальные корни коммунизма путем полной перестройки национальной экономики и общественной жизни. А на это, понятно, уйдет немалое время. В отличие от эфемерных регулирующих и корректирующих режимов, программные военные режимы такого типа могут быть довольно долговечными. Для того чтобы осуществить свои программы развития, они создают системы координации между военным руководством и гражданской бюрократией, для отображения которых Гильермо О’Доннелл использовал понятие «бюрократический авторитаризм». Как в Бразилии, так и в Чили военные диктатуры внесли ощутимый вклад в социально-экономическое развитие, так что принято говорить об «экономических чудесах», пережитых этими странами под властью военных. Однако

бразильское «экономическое чудо» окончилось явным крахом, да и достижения диктатуры Аугусто Пиночета в Чили многими оцениваются как неоднозначные.

Почему же военные режимы редко бывают эффективными? Оказавшись у власти, военные становятся просто-напросто чиновниками в погонах. Они редко сознают самостоятельное значение политики и потому отдают предпочтение административному стилю руководства, преимущества которого весьма сомнительны. Кроме того, некомпетентность военных в делах государственного управления — даже при самых благородных намерениях «солдат у власти» — нередко делает их заложниками гражданской бюрократии. А она не несет ответственности за политику своих военных коллег и в то же время, свободная от реального политического контроля, стремится максимально использовать выгоды своего положения в корыстных целях. Вот почему военные режимы ведут к расцвету коррупции. Что касается их неспособности провести в жизнь программы преобразований при опоре на массы, то она легко объяснима. Военным трудно осуществить политическую мобилизацию масс. Попытки апеллировать к народу часто ведут к расколу военной верхушки, а значит, к контр перевороту. Печальный опыт 1970-х и 1980-х гг., когда военные режимы существовали почти во всех латиноамериканских странах и во многих странах Азии и Африки, заставляет думать, что военным нечего делать в президентских дворцах. И действительно, сейчас военных режимов осталось очень мало. Сокращению их числа способствовали целенаправленные усилия международного сообщества. Такие влиятельные объединения, как Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Организация африканского единства и Организация американских государств, пресекают попытки установления военных режимов, отказывая им в международном признании. Однако следует отметить, что в последние годы установившиеся на рубеже 1980–1990-х гг. нормы международных отношений постепенно размываются и отношение к вмешательству военных в политику становится более терпимым. Скажем, произошедший в 2014 г. в Таиланде путч не вызвал серьезной реакции на международной арене. Поэтому нельзя исключить, что в обозримом будущем мы станем свидетелями новой волны военных переворотов.

Как и в случае с монархиями, далеко не все **партийные режимы** относятся к числу авторитарных. Одна из двух основных институциональных форм современной демократии — парламентская система — как правило, приводит к тому, что основными политическими игроками становятся партии и их лидеры. Об авторитарных партийных режимах можно говорить лишь тогда, когда одна и та же партия находится у власти в течение длительного времени, а у других партий нет реальных шансов оказаться у руля. Понятно, что в наиболее отчетливом виде это наблюдается при условии, что другие партии просто-напросто лишены возможности вести легальную деятельность. Такие режимы иногда называют однопартийным авторитаризмом. Это сравнительно новое явление, возникшее и широко распространившееся в прошлом столетии. Исторически первичной формой однопартийного авторитаризма были **коммунистические режимы**. Такой режим был установлен в России после революции 1917 г. После Второй мировой войны общее число коммунистических режимов значительно возросло, а в 1989–1992 гг. — резко сократилось. Однако они выжили в пяти странах мира, среди которых — крупнейшее по численности населения государство — Китай. Так что списывать коммунистические режимы со счетов пока рано. Разумеется, в экономике современного Китая осталось совсем немного от системы централизованного планирования, которая когда-то считалась непременным свойством стран с коммунистическими режимами. Сегодня такие режимы характеризуются не экономической политикой и даже не сопутствующей ей идеологией, а определенной конфигурацией политических институтов. Скажем, из программных документов Трудовой партии Кореи уже давно исчезло упоминание о коммунизме как о цели общественного развития, но природы режима это не изменило. Однако верно и то, что преобразование отношений собственности является необходимой предпосылкой для установления коммунистического режима. Главная его институциональная особенность — это сглаживание различия между административной и политической элитами. Чиновник в условиях такого режима не может, даже с сугубо теоретической точки зрения, находиться вне политики. Организационные рамки, позволяющие монолитной элите («номенклатуре») осуществлять контроль над обществом, обеспечивает коммунистическая партия.

Руководящая роль партии закрепляется институционально или даже конституционно, как это имело место в СССР после 1977 г. Политическая активность масс под руководством партии представляет собой важнейшую предпосылку для возникновения коммунистического режима. Однако и в дальнейшем сохраняются возможности для участия масс в политике. Выделяя эту характеристику коммунистического режима, политическая наука исходит из таких очевидных фактов, как высокая степень политизации всей общественной жизни, периодические интенсивные политико-пропагандистские кампании, предоставление гражданам возможности избирать и быть избранными на различные должности. Сама коммунистическая партия может рассматриваться как важный механизм включения в политическую жизнь. Большинство таких режимов располагало также массовыми организациями типа народных фронтов, и по сей день существующих в КНР, КНДР, Вьетнаме и Лаосе, или комитетов защиты революции (Куба). Интересно, что с сугубо формальной точки зрения некоторые из этих режимов не были однопартийными. Во многих странах допускалась и даже поощрялась деятельность «демократических партий», признававших руководящую роль коммунистов. Важно, однако, подчеркнуть, что участие в условиях коммунистического режима является регулируемым и не допускает никакой самодеятельности, которая угрожала бы монополии на власть.

В 50-х – начале 60-х гг. для анализа коммунистических режимов (а также другой формы правления, о которой речь пойдет ниже) широко применялась концепция тоталитаризма, основы которой были заложены в книгах Ханны Арендт «Истоки тоталитаризма» и Карла Фридриха и Збигнева Бжезинского «Тоталитарная диктатура и авторократия». Считалось, что такие режимы стремятся к установлению тотального контроля над всеми сферами общественной жизни; раз начавшись, этот процесс уже не может быть блокирован «изнутри» системы и развертывается вплоть до полного подчинения общества государству. Уже к середине 60-х гг. данная концепция подверглась критике за неспособность выявить реальные механизмы функционирования коммунистических режимов. Основной прогноз приверженцев концепции тоталитаризма – о неспособности СССР и восточноевропейских стран к самоизменению – стал классическим

примером слепоты теоретиков. С начала 70-х гг. в политической науке (и ее отрасли, специализирующейся на «советских исследованиях», — «советологии») доминировала так называемая ревизионистская школа, в основном преодолевшая крайности концепции тоталитаризма. Реальный коммунистический режим описывался как весьма сложное образование, включавшее в себя разнообразные — хотя и не демократические — способы представительства социальных интересов и целую гамму взаимоотношений между элитой и массами, а также способов политического участия. Следует, однако, признать, что и «ревизионистская школа» не смогла предсказать драматических изменений, произошедших в СССР и странах Восточной Европы во второй половине 80-х гг.

Институциональная структура коммунистических режимов оказала существенное влияние на другую разновидность авторитарного партийного правления, которую, за неимением лучшего общепринятого термина, я буду называть **фашистским режимом**. В отличие от коммунистической идеологии с ее упором на социальную справедливость, фашистская риторика строится на идее неравенства. Такие режимы не стремятся к полному преобразованию отношений собственности и, вступая иногда в конфликты с теми или иными экономически привилегированными слоями, в целом скорее берут их под свою защиту. Пробудившаяся же политическая активность масс направляется «по другому адресу», против этнических и иных меньшинств, что и позволяет обеспеченным классам вести относительно безбедное существование. Дольше всего режим данного типа просуществовал в Италии, где фашистская партия пришла к власти в 1922 г. и лишилась ее более двадцати лет спустя, после катастрофического поражения страны во Второй мировой войне. Лидер итальянских фашистов Бенито Муссолини начал свою карьеру как член социалистической партии, причем принадлежал к ее левому крылу. Однако в дальнейшем он стал пропагандировать идею о том, что угнетение итальянских рабочих итальянскими же капиталистами уступает по значению эксплуатации, которой «нация-пролетарка» в целом подвергается со стороны иностранных держав. Этот нехитрый постулат оказался достаточно привлекательным для какой-то части экономически непривилегированных слоев населения и позволил создать массовое движение, приведшее

Муссолини к власти. Несколько более изощренная идеология была принята на вооружение Национал-социалистической германской рабочей партией (НСДАП), лидер которой Адольф Гитлер занял пост имперского канцлера в январе 1933 г. В основе идеологии национал-социализма лежала «расовая теория», ранжировавшая нации по степени полноценности и приписывавшая именно немцам («арийцам») роль будущих хозяев мира. На пути к достижению этой цели нужно преодолеть козни, которые строят «расово неполноценные нации», и прежде всего — евреи, уже установившие контроль над англо-американским капиталом, хозяйствующие во Франции и наметившие Германию в качестве следующей жертвы. Коммунизм — тоже выдумка евреев, ибо он противопоставляет отдельные классы арийских обществ друг другу и тем самым ослабляет их общую волю. Небезупречно в этом отношении и христианство. Хотя нацисты так и не решились покончить с христианской церковью в Германии, многие их лидеры пропагандировали «языческое» мировоззрение, проникнутое мистицизмом и культом смерти. Важную роль в этом мировоззрении играло религиозное преклонение перед харизматическим вождем, «фюрером».

Идеологические манипуляции массовым сознанием позволили итальянским фашистам и германским нацистам создать системы политической мобилизации, вполне сопоставимые по размаху со сложившейся к тому времени в Советском Союзе (который в этом отношении, как признавал Гитлер, служил ему примером). В Германии такая система включала в себя НСДАП, контролируемые режимом рабочие союзы, крестьянские, юношеские и женские организации, а на раннем этапе существования режима — и военизированные «штурмовые отряды». В стране развернулась ожесточенная борьба против «сионистского капитала» и евреев вообще, с самого начала принявшая исключительно жестокие и бесчеловечные формы. Полному разгрому подверглись существовавшие ранее политические партии. Активисты некоторых из них (особенно коммунисты) были обречены на физическое уничтожение. Однако борьбы против «внутреннего врага» было явно недостаточно для того, чтобы поддерживать массы в постоянном напряжении. В этих условиях германские и итальянские правящие круги сделали ставку на внешнюю агрессию, развязав Вторую мировую войну.

Трудно сказать, какую эволюцию претерпели бы фашистские режимы, одержи они победу в этой войне. К счастью, их ждало поражение. Судьбу Гитлера и Муссолини разделили их многочисленные ставленники в Западной и Восточной Европе. Единственный уцелевший режим, на заре своего существования приближавшийся к данному типу, — диктатура Франсиско Франко в Испании — отказался от идеологических крайностей и фактически демонтировал массовые организации. Даже «правящая» партия, громоздко имевшаяся «Испанские традиционалистские фаланги хунт национал-синдикалистского сопротивления», к концу жизни диктатора существовала лишь на бумаге. В последние десятилетия многие режимы обвинялись в фашизме. Один из примеров — диктатура Аугусто Пиночета в Чили, которая действительно отличалась крайне реакционным характером и патологической жестокостью. Однако нужно помнить, что мы можем приписывать фашистский характер лишь партийным режимам, допускающим и поощряющим массовое политическое участие. Этим критериям не соответствует ни чилийский военный режим, ни некоторые другие дотянувшие до 70–80-х гг. диктатуры (в Греции, Португалии, Аргентине, Бразилии и т. д.).

В качестве другой попытки воспроизвести институциональную структуру коммунистического режима, не разделяя при этом коммунистической идеологии, можно рассматривать политическое устройство, которое Жан Блондель предложил называть **популистским мобилизационным режимом**. Этот режим, как следует уже из его названия (по-латыни *populus* — народ), тоже является результатом пробуждения народа к самостоятельной политической жизни. Однако он не дает массам реальных возможностей влияния на политический процесс. Им предоставляется незавидная роль «массовки», одобряющей и практически поддерживающей действия правительства, которое якобы преследует единственную цель — народное благо. Чтобы поддерживать эту иллюзию, популистские режимы широко прибегают к социальной демагогии, для обозначения которой в современном политическом лексиконе и используется слово «популизм». В действительности, однако, популистские режимы часто проводят политику в интересах экономически привилегированных слоев населения, а их реальную опору составляет бюрократия.

Популистские мобилизационные режимы основываются на одной (единственной легальной или доминирующей над остальными) партии, провозглашающей своей главной целью национальное развитие. Используемая такими режимами фразеология носит обычно националистический характер: данная нация изображается как вовлеченная в смертельную схватку с враждебными силами — транснациональными корпорациями, консерваторами, коммунистами или вообще сеющими смуту политиками. Старейший в мире режим такого типа до 80-х гг. (когда началась так называемая мексистройка) существовал в Мексике, где Институционно-революционная партия (ИРП) бессменно находится у власти с 1921 г. Оппозиция действовала легально, но надежды оказаться в один прекрасный день у власти у нее было мало. ИРП всегда побеждала на выборах, ибо за семьдесят лет, проведенных у власти, срослась с государственным аппаратом и, что не менее важно, пронизывала своей организационной структурой все общество. В частности, нужные для партии итоги выборов на селе обеспечивали богатые землевладельцы, контролировавшие голосование бедных крестьян и арендаторов. Мексике под властью ИРП не удалось избежать острого неравенства, коррупции и репрессивных тенденций, а также застоя в экономике. Достаточно характерным для популистских режимов является культ личностей «вождей-основателей», таких как Джомо Кениата в Кении, Джеклиус Ньерере в Танзании, Кеннет Каунда в Замбии. Смерть вождя всегда чревата кризисом. Другой серьезный вызов исходит от военных. Мексика избежала этой угрозы только потому, что военная элита страны с 1921 г. была политизированной и тесно связанной с политическим руководством. Однако в странах Африки многие такие режимы были вынуждены сосуществовать с профессиональными армиями, основы которых закладывались еще колонизаторами. Часто такое сосуществование кончалось плохо для гражданских политиков. Режим Кваме Нkrумы в Гане считался исключительно устойчивым. Накануне отъезда президента с дружественным визитом в Пекин по улицам Аккры прошла демонстрация под лозунгом «Нkrумма — наш мессия». Возвращение не состоялось: через пару дней у власти стояли полковники, и вновь вышедшие на улицу демонстранты несли те же самые плакаты, но с вставкой «не» перед словом «messия». Популистские мобилизационные

режимы прибегают к разным мерам для нейтрализации опасности со стороны военных: подкупу (представляя военным чрезвычайно высокие оклады, привилегии и т. д.); политизации армии (путем создания политорганов); созданию параллельных вооруженных сил в виде народного ополчения или специальных частей, подчиненных непосредственно «вождю». Но ни одна из этих мер не гарантирует выживания режима.

По большому счету популистский мобилизационный режим можно рассматривать как «недоделанную» — по сравнению с коммунистическим или фашистским режимом — версию партийного правления. Популисты много говорят о вовлечении масс в политику, но фактические условия для этого весьма скромные. Формальная политическая монополия правящей партии налицо, однако на деле власть обычно концентрируется в руках «вождя». Как правило, эти режимы недолговечны. Они редко переживают своих основателей. Чем же объясняется то, что в Мексике такой режим просуществовал многие десятилетия? Ответ состоит в том, что, в отличие от большинства режимов такого типа, в Мексике существовали ясные, принятые всей политической элитой правила, регулировавшие доступ к власти и очередность замещения важнейших государственных постов, а также обеспечивавшие ведущую роль ИРП как партии, а не отдельных ее «вождей». Партия всегда оставалась у власти. Но при этом ни один из ее лидеров не мог рассчитывать на то, что он задержится у власти дольше одного президентского срока. Говоря на языке теории, мексиканский политический режим был **институционализированным**, в то время как другие популистские мобилизационные режимы далеко отставали от него по этому параметру. Из такой оценки вытекают важные последствия для нашего понимания природы авторитаризма в современном мире.

Мысль о том, что устойчивость авторитарных режимов прямо определяется уровнем их институционализации, была впервые высказана Сэмюэлем Хантингтоном еще в 60-х гг. В качестве институционализированных Хантингтон рассматривал монархии и коммунистические режимы, а военным режимам он, по вполне понятным причинам, в этом качестве отказывал. Если же учесть, что военные режимы с очевидностью недолговечны, то неудивительно,

что эта его теория с самого начала выглядела правдоподобной. Тем не менее многие ученые приложили серьезные усилия к ее проверке по эмпирическим данным, и надо сказать, что в целом положительную взаимосвязь между уровнем институционализации авторитарного режима и его устойчивостью можно признать установленным фактом. Институты важны для стабильности авторитарных режимов. На это есть несколько причин, однако главные из них выделяются в довольно обширной литературе, посвященной данному вопросу (стоит особо отметить исследования Дженифер Ганди, Беатрис Магалони и Милана Сволика), следующим образом.

Во-первых, режимы с низким уровнем институционализации опираются преимущественно на силу, широко используют военных и другие силовые аппараты (прежде всего органы безопасности) для подавления политического инакомыслия. Чтобы оправдать и закрепить свои претензии на власть, диктаторы часто присваивают достоинство президента, даже если фактически захватывают власть в результате военного переворота, — например Саддам Хусейн в Ираке. Некоторых из них параноическая фантазия побуждает принимать еще более странные титулы: так, Иди Амин в Уганде называл себя, помимо прочего, «победителем Британской империи»; Жан Бедель Бокасса в Центрально-Африканской Республике принял императорский титул и назначил своих родственников принцами, герцогами и пр. Но при этом силовики становятся их единственной опорой, и у тех естественным образом возникает соблазн править самим, а не подчиняться приказам диктатора. Они просто захватывают власть, в результате чего режиму наступает конец. Институционализация нужна для того, чтобы нейтрализовать эту угрозу.

Во-вторых, нет такого авторитарного режима, который не вызывал бы оппозиции в рядах правящего класса. Конечно, эту оппозицию можно загнать глубоко в подполье. Но и там она будет вынашивать заговор против правителя, а в случае его внезапного ослабления выйдет наружу и призовет к революции либо военных, либо народные массы. Диктатору гораздо выгоднее включить любую потенциальную оппозицию в структуру режима, обеспечив для нее доступ к какой-то малой доле власти. И лучше, если включенные в структуру режима (кооптированные) политики знают,

что они получили свои привилегии не в качестве личного подарка от правителя — ведь подарок одинаково легко и дать, и отобрать, — а по установленным правилам игры. Но правила игры — это и есть институты.

В-третьих, любой политический режим нуждается в легитимации, т. е. в оправдании своего существования в глазах народа. Естественно, оправданием могут служить превосходные личные качества правителя, его мудрость, смелость, да и что угодно, вплоть до хорошей физической формы. Однако любовь подданных, основанная на восхищении личными качествами правителя, недолговечна. Если же власть основана на институтах, то они сами по себе служат доказательством того, что данный индивид правит не случайно и не по принципу «кто смел, тот и съел», а по разумным причинам.

Кроме того, низкий уровень институционализации авторитарных режимов ведет к тому, что они приобретают характер личной диктатуры. Это негативно влияет на устойчивость режима. Одна из функций институтов, сохраняющаяся и в условиях авторитаризма, состоит в том, чтобы ограничивать произвол лидеров при принятии ключевых политических решений. Новейшая история дает нам несколько впечатляющих примеров того, как непродуманные или просто безумные действия диктаторов ставили целые страны на грань краха. Так, «президент» Экваториальной Гвинеи Франсиско Масиас Нгема обратил значительную часть населения в самое настоящее рабство, устраивал военные экспедиции против собственного народа, а под конец даже перестал выплачивать жалование чиновникам, предоставив им взамен право жить грабежом. Примерно треть жителей страны эмигрировала. Остальные сохраняли покорность. Тиран был свергнут ротой марокканских десантников «с подачи» Франции, обеспокоенной притоком беженцев в соседние с Экваториальной Гвинеей страны, которые входили во французскую зону влияния. Тиранические режимы такого рода превращают жизнь граждан в какое-то подобие «естественного состояния», описанного Т. Гоббсом: она «отвратительна, жестока и коротка». Разумеется, пример Нгемы — экстремальный. Среди диктаторов попадаются люди, отличающиеся замечательной осторожностью при принятии решений и проявляющие большую скромность в личной жизни. Таков был, например, Антониу ди Салазар, в течение 36 лет

правивший Португалией. Но при этом Салазар втянул свою страну в продолжительную и бесперспективную колониальную войну, которая истощала ресурсы Португалии и усилила ее экономическое отставание от других европейских стран. Проблема даже не в том, что диктаторы совершают ошибки. Их совершают все правители. Проблема в том, что у окружения диктаторов нет никаких рычагов для того, чтобы сдерживать их порывы и предотвращать ошибки. А поскольку диктатор не несет политической ответственности за свои действия, у него нет и стимулов к тому, чтобы их исправлять.

Насколько правомерно напрямую связывать уровень институционализации с тем или иным типом авторитарного режима? Если говорить о монархических режимах, то высокий уровень их институционализации определяется правилами престолонаследия и положением членов королевской семьи в очереди на трон. Даже в условиях абсолютной монархии оперативная свобода правителя ограничена тем, что он вынужден принимать во внимание мнения своих многочисленных родственников и их советников. Однако вполне возможны — и не раз наблюдались в истории — ситуации, когда монархи пренебрегали этими ограничениями и, пользуясь своей формально абсолютной властью, нарушили правила игры. Институт монархии подменялся личной диктатурой монарха. Еще чаще такое происходило в условиях коммунистических режимов. Некоторые из них достигали настолько высокого уровня институционализации, что допускали смещение верховного правителя путем решения, принятого на высших этажах партийной иерархии. Именно это произошло в СССР в 1964 г., когда Никита Хрущев был снят со своих высших партийных и государственных постов решением пленарного заседания ЦК КПСС. Еще выше был уровень институционализации режима в Китае с начала 90-х гг. по 2018 г. В течение всего этого периода правители страны сменялись в регулярном, основанном на общепринятых правилах, порядке. Однако есть и противоположные примеры. Скажем, в Румынии в последние годы правления Николае Чаушеску власть была полностью сконцентрирована в его руках, а члены Политбюро ЦК Румынской компартии, во избежание любых неожиданностей с их стороны, фактически находились под домашним арестом. О третьей разновидности партийных режимов — популистских мобилизационных — и говорить

не приходится. В подавляющем большинстве таких режимов роль их правящих партий при решении ключевого вопроса о власти была декоративной.

## Электоральный авторитаризм

Уровень институционализации — это не специфическое качество того или иного авторитарного режима, а сквозная характеристика, которая варьирует в рамках каждого авторитарного режима (хотя, возможно, масштабы вариации и определяются его собственными свойствами). Это объясняет, почему персоналистские режимы фигурируют как отдельная категория лишь в классификации Барбары Геддес, в то время как другие исследователи ее не используют. Ведь персоналистский режим — это просто-напросто противоположность институционализированного режима. Поэтому авторитарный режим, принадлежащий к любому из основных типов, может быть преимущественно персоналистским, а может и не быть. И, однако же, есть сильный аргумент в пользу подхода Геддес. Дело в том, что в современном мире существует значительное число режимов, которые, будучи авторитарными, довольно сильно отличаются от тех монархий и партийных режимов, характеристики которых выделены выше. В чистом виде эти режимы представляют собой образцы весьма жесткого авторитаризма, и неудивительно, что индекс Freedom House для таких режимов обычно принимает предельные значения — 6 или даже 7. Но мы видели, что в современном мире такие режимы в меньшинстве, а преобладающая форма авторитаризма допускает более высокие уровни политических прав и гражданских свобод. При этом во многих таких режимах власть не принадлежит ни монархам, ни военным. Правда, фактическая партийная монополия на власть — довольно распространенное в современном мире явление, но стран, где она реализовывалась бы в свойственных коммунистическим и фашистским режимам формах, почти не осталось. К тому же многие современные режимы действительно носят персоналистский характер. Но дело именно в том, что персонализм не является их исключительным свойством. Так что в имеющиеся классификации такая категория

встраивается с трудом. Но зато за последнюю пару десятилетий мы узнали о персоналистских режимах достаточно много, и в нашем распоряжении есть применимое к ним, теоретически проработанное понятие — **электоральный авторитаризм**.

За этим понятием стоит довольно сложная интеллектуальная история. Рассказ о ней можно начать с бурных дискуссий, которые велись на пике «третьей волны демократизации», в 90-х гг. прошлого века. Многие страны, которые отказались от военных и коммунистических режимов, а иногда и от монархий, обзавелись тогда демократическими институтами. Они ввели многопартийные системы, выборных напрямую президентов и представительные парламенты. Эти институты не были фиктивными, но в то же время было ясно, что до полнокровной демократии в данных странах еще далеко. Чтобы как-то зафиксировать эту разницу, некоторые ученые стали использовать прилагательные, которые так или иначе квалифицировали понятие демократии применительно к этим явлениям. Памятником той эпохи стала статья Дэвида Кольера и Стивена Левицки «Демократия с прилагательными», в которой таких прилагательных перечисляется великое множество: делегативная, нелиберальная, дефектная и т. д. Доминирующая оценка «демократий с прилагательными» состояла тогда в том, что все они — или, по крайней мере, подавляющее их большинство — идут по пути демократического строительства, но находятся в начале этого пути, испытывают трудности роста и просто не доросли до уровня либеральной демократии. Со временем эти трудности будут постепенно устранены и процесс перехода к демократии придет к своему естественному завершению. То, что демократии различаются по качеству гражданских прав и свобод, совершенно очевидно. Довольно правдоподобной кажется и мысль о том, что демократии постепенно совершенствуются и некоторые из них просто не достигли пока высокого уровня зрелости. Из великого множества «демократий с определениями», которые были придуманы в 90-х гг. для описания ранней стадии процесса демократизации, по сей день широко используется лишь одно — **«электоральная демократия»**. Это понятие применимо ко всем режимам, которые соответствуют базовым требованиям к демократии, т. е. обеспечивают реальную возможность смены власти путем выборов

(отсюда и название). Но если при этом не выполняют тех или иных вторичных требований, связанных с реальными гарантиями политических прав и свобод, то электоральная демократия налицо, однако о либеральной демократии говорить преждевременно. Большинство стран, которые получают средний индекс 2 по шкале Freedom House, – это как раз электоральные демократии. Разумеется, такие режимы могут потерпеть крах и вернуться к авторитаризму, но могут и пойти по пути демократического развития. В 90-х гг. прошлого века эта вторая траектория считалась гораздо более вероятной, чем первая.

Однако уже в начале нулевых годов такая оптимистическая оценка стала вызывать все больше сомнений. Оказалось, что многие из этих режимов вовсе не эволюционировали в направлении демократии. Они либо стабилизировались в своем качестве, которое не дотягивало даже до базовых требований к демократии, либо явно отступали к авторитарной практике, слегка замаскированной демократическими институтами. Попросту говоря, они вообще не были демократиями. Поэтому возникла нужда в более адекватной терминологии. Понятие об электоральном авторитаризме впервые получило развернутое обоснование в статье Андреаса Шедлера «Меню манипуляций», опубликованной в 2002 г. Основная мысль статьи состоит в том, что факт проведения выборов на формально многопартийной или, в более широком смысле, конкурентной основе еще не создает демократии. О ней можно говорить лишь тогда, когда выборы могут привести к смене власти. Режим, который проводит выборы, но не соответствует этому ключевому условию, остается авторитарным. Основное внимание в статье Шедлера отводится многочисленным механизмам, с помощью которых авторитарные правители всегда побеждают на выборах. Список этих механизмов был обширен уже у Шедлера, и он значительно разросся в многочисленной современной литературе, в общем массиве которой выделяются фундаментальные исследования Лизы Блэйдес о Египте времен Хосни Мубарака и Беатрис Магалони о Мексике под властью ИРП. «Меню манипуляций» обычно содержит такие «блюда», как устранение всех сколько-нибудь конкурентоспособных оппонентов с политической арены путем репрессий или «законных» ограничений; внешний контроль над оппозицией, в результате

которого она выдвигает лишь слабых, не претендующих всерьез на власть кандидатов; монополия на общедоступные СМИ, не позволяющая оппозиции довести свои идеи до сведения избирателей: административное или экономическое принуждение избирателей к голосованию за представляющих действующую власть кандидатов и поддерживающие ее партии; манипуляции избирательной системой; прямая подделка результатов выборов; и многое другое. Постепенно понятие об электоральном авторитаризме получило признание в литературе, и ныне оно наиболее широко применяется для характеристики реально существующих во многих странах политических режимов. Иногда используется и альтернативный термин, предложенный Стивеном Левицки и Луканом Вэем в том же 2002 г., — «соревновательный авторитаризм». Этот термин трудно признать удачным. Суть электорального авторитаризма не в том, что он допускает соревнование между политиками, а как раз в том, что он такое соревнование ограничивает. Но это, конечно, вопрос о словах.

Однако не все споры о словах в социальных науках можно подвести под рубрику безобидных схоластических упражнений. Серьезными содержательными проблемами обернулось, например, применение термина, который Левицки и Вэй использовали в подзаголовке своей статьи, — **«гибридный режим»**. Из контекста статьи совершенно ясно, что для самих авторов это был просто синоним «соревновательного авторитаризма», т. е. термин был изначально отнесен к авторитарным режимам. Однако само понятие о гибридах, как оно используется в естественных науках, подразумевает иное: это организм, полученный путем скрещивания генетически различающихся форм и сочетающий в себе их свойства. Так что если понимать слово «гибрид» буквально, то «гибридный режим» отчасти является авторитарным, а отчасти демократическим. Надо сказать, что именно такой смысл иногда и вкладывают в данный термин. Это смазывает существенные характеристики электорального авторитаризма. По определению он имитирует демократию, но по базовым параметрам остается авторитарным режимом. Нужно, чтобы терминология отражала этот фундаментальный факт. В связи с этим проведу следующую грубую аналогию. Можно раскрасить лошадь Машку в черно-белую

полоску. Она станет внешне похожей на зебру. Более того, новая масть вызовет у других лошадей такую реакцию, что и поведение Машки изменится. Однако гибридом лошади и зебры она не станет, останется кобылой, и ее поведение будет именно лошадиным поведением, модифицированным в результате изменения облика. Это примитивное логическое упражнение объясняет, почему термин «гибридный режим» не очень удачный. Если использовать его так, как первоначально использовали Левицки и Вэй — предполагая, что речь идет именно об авторитарном режиме особого вида, — то содержательной ошибки не будет, но словоупотребление все-таки останется проблематичным.

Развернутую аргументацию в пользу такой точки зрения можно найти в статье Маттиса Богаардса. Исследователь предлагает четко отделить понятие об электоральном авторитаризме от понятия об электоральной демократии, не достигшей высокого уровня зрелости (которую он предлагает называть «дефективной демократией»). Такой подход не оставляет места для «гибридов» в классификации политических режимов. При этом, по мнению Богаардса, некоторые режимы настолько сложно оценить эмпирически как авторитарные или демократические, что их можно называть «гибридными» просто для того, чтобы зафиксировать наши сомнения на этот счет. И действительно, такие режимы встречаются. Например, в Аргентине в начале 1960-х гг. проводились по-настоящему конкурентные выборы, которые не только вполне могли проиграть, но и действительно проигрывали правящие президенты и партии. Но при этом самый популярный политик страны, Хуан Перон, был отстранен от участия в выборах вместе со своей партией, которая по всем признакам вполне могла претендовать на победу. Демократия это или нет? Трудно сказать. Вот для таких случаев Богаардс и предлагает зарезервировать понятие «гибридный режим», которое при таком подходе превращается в остаточную эмпирическую категорию.

Теперь определим место электорального авторитаризма в общей классификации авторитарных режимов. Из сказанного выше ясно, что это не отдельная, а сквозная категория. Иными словами, авторитарный режим любого типа может обзавестись многопартийной системой, парламентом и выборами, в результате чего он приобретет все основные характеристики электорального

авторитаризма. Разумеется, среди коммунистических и фашистских режимов таких примеров не было. «Многопартийные системы», существовавшие в некоторых социалистических странах, не предполагали даже формальной электоральной конкуренции между партиями. Места в парламентах распределялись по установленным в рамках «народных фронтов» квотам. Однако многие популистские мобилизационные режимы допускали участие оппозиционных партий и кандидатов в выборах на соревновательной основе, ярким примером чего служит Мексика. Многим монархиям тоже присущи характеристики электорального авторитаризма, и это касается не только современных режимов вроде Иордании и Марокко, но и важных исторических случаев — например, Германской империи до революции 1918 г. Хорошим примером электорального авторитаризма в условиях военного режима может послужить Бразилия, где с 1970 по 1985 г. проводились парламентские выборы, в которых было позволено участвовать оппозиции, а президента страны формально избирал парламент. Правда, при этом оппозиционное участие в выборах было в течение длительного времени ограничено единственной легальной партией, из которой были тщательно вычищены все представлявшие сколько-нибудь ощутимую угрозу для режима политики, а фактическая роль парламента сводилась к тому, чтобы утвердить согласованную военной верхушкой кандидатуру. Но именно такое положение вещей является естественным для электорального авторитаризма. Важно иметь в виду, что, хотя массовое распространение таких режимов произошло параллельно с «третьей волной демократизации», сам по себе электоральный авторитаризм — отнюдь не новое явление.

Остается один вопрос. Если электоральный авторитаризм — это не отдельная единица в классификации авторитарных режимов, а сквозная характеристика, которая может быть присуща различным их типам, то к какой категории отнести те режимы, которые по наблюдаемым признакам невозможно отнести к числу военных, монархических или популистских мобилизационных? Надо сразу констатировать, что удовлетворительного ответа на этот вопрос современная литература не дает. Полагаю, что получить такой ответ можно, если проанализировать происхождение и способы институционализации различных авторитарных режимов. Монархии

происходят от традиционных режимов и институционализируются за счет правил престолонаследия и распределения власти внутри двора монарха. Партийные режимы образуются путем установления партийной монополии на власть и институционализируются за счет внутрипартийных правил, регулирующих борьбу за власть и распределение власти между структурными единицами партии. Военные режимы образуются путем силового захвата власти и институционализируются лишь тогда, когда им удается выработать соответствующие правила внутри военной верхушки. Все эти способы институционализации сохраняются в той мере, в какой соответствующие режимы удерживают свои первоначальные качества, т. е. остаются по своей природе партийными, монархическими или популистскими мобилизационными. Однако некоторые из них делают следующий шаг в институциональном развитии и обзаводятся свойствами электорального авторитаризма, который оказывается, таким образом, вторичным способом их институционализации. Однако по мере развития он может оттенить на второй план исходные способы. Например, так называемый «новый порядок» в Индонезии (1966–1988) возник как ярко выраженный военный режим, однако в дальнейшем институционализировался как электоральный и поддерживался за счет того, что правящая партия, Голкар, неизбежно одерживала победы над контролируемой оппозицией на фальсифицируемых выборах. Когда экономический кризис поставил режим на грань краха, то вооруженные силы отказали ему в поддержке, но отказываться от власти военным не пришлось: она уже принадлежала не вооруженным силам как корпорации, а президенту Мухаммеду Сухарто и функционерам Голкара.

Каково происхождение тех современных режимов, явно подпадающих под понятие об электоральном авторитаризме, которые исходно не были ни партийными, ни военными, ни монархическими? С эмпирической точки зрения ответ очевиден: по преимуществу это режимы, возникшие в результате краха демократических экспериментов «третьей волны». Логика установления этих режимов такова: их лидеры приходят к власти, обычно в качестве президентов, на относительно свободных президентских выборах. Затем электоральная практика перестраивается таким образом, что выборы перестают служить средством передачи власти и данный лидер закрепляется

у власти в качестве автократа. Разумеется, это не исключает того, что в какой-то момент он утратит власть, но произойдет это уже не по итогам выборов, а с помощью иных механизмов. Полагаю, что такие режимы могут быть отнесены к отдельному типу авторитаризма, а для отображения этого типа можно было бы использовать термин «**электоральные персоналистские режимы**». Данный термин довольно точен в описательном смысле. Определяя их как электоральные, мы фиксируем как способ происхождения таких режимов путем проведения выборов после краха электоральной демократии или неэлекторального авторитарного режима, так и то обстоятельство, что эти режимы и в дальнейшем сохраняют важную электоральную составляющую. В этом состоит их отличие от многих партийных режимов прошлого, которые тоже устанавливались в результате выборов, но электоральную составляющую при этом утрачивали (как это было в Германии в 1933 г.). Определяя такие режимы как персоналистские, мы фиксируем тот факт, что они не институционализируются в качестве партийных режимов с электоральной составляющей, а функционируют преимущественно как личные диктатуры.

Таким образом, понятие об электоральных персоналистских режимах полезно не только как средство для описания соответствующих явлений, но и как аналитический инструмент, позволяющий выделить ряд свойств, которые отличают такие режимы от других основных типов авторитаризма. Это касается как присущего им способа институционализации, так и ее направления. В отличие от других авторитарных режимов, такие режимы возникают как преимущественно электоральные, и именно этот способ институционализации для них первичен. Однако по мере консолидации режима роль выборов снижается. В той мере, в какой это не сопровождается развитием альтернативных способов институционализации, персоналистский характер режима нарастает. Таким образом, если другие авторитарные режимы увеличивают свои шансы на длительное выживание путем институционализации, то режимы данного типа в течение длительного периода после своего основания развиваются в противоположном направлении, deinституционализируются. Разумеется, по мере ослабления электоральной составляющей они могут развить альтернативные институты, позаимствованные из

практики других авторитарных режимов. Но это довольно трудно. Например, многие такие режимы опираются на политические партии, поддерживающие авторитарных лидеров, и эти партии могли бы, отслужив свое в качестве их послушных инструментов, со временем стать костяком новой институциональной структуры. Но очевидно, что такая динамика привела бы к ограничению власти авторитара и, стало быть, не очень соответствовала бы его интересам. Еще менее вероятным представляется переход к способам институционализации, которые свойственны монархическим и военным режимам, хотя и в ограниченном масштабе — в виде роста политического влияния родственников и личных друзей диктатора, а также различных силовых структур, — подобные тенденции наблюдаются у некоторых режимов данного типа. Однако можно с уверенностью констатировать, что ни в одной стране подобные тенденции не возобладали, и это определяет преимущественно персоналистскую природу таких режимов. Об этом ярко свидетельствует их публичная риторика во время избирательных кампаний, когда основной упор делается на выдающиеся личные качества и управленческие способности лидера, а сами выборы предстают в качестве референдума о доверии к нему.

В табл. 4.1 представлена общая классификация авторитарных режимов с учетом того, что три из них, подробно охарактеризованные в предыдущем разделе, могут как обладать свойствами электорального авторитаризма, так и не обладать ими. Новый тип, электоральный персоналистский режим, по определению включает в себя электоральную составляющую. Таблица проиллюстрирована современными примерами. Проблемой при подборе примеров стали военные режимы, которых сегодня крайне мало. Единственный доступный пример военного режима без электоральной составляющей — это Таиланд. Однако нынешний таиландский военный режим — корректирующий, и срок его существования в нынешнем виде ограничен парламентскими выборами в ноябре 2018 г. А примеров военных режимов с важной электоральной составляющей в современном мире нет. При этом надо помнить, что в недавнем прошлом военные режимы обеих разновидностей встречались в изобилии, и вполне возможно, что в обозримом будущем они снова появятся. Более сложная проблема с применением данной

классификации — как, впрочем, и иной другой эмпирической типологии — состоит в том, что некоторые типы пересекаются, в результате чего всегда есть случаи, которые трудно однозначно отнести к той или иной категории. Однако эту проблему можно решить путем тщательной проработки формальных критерииев, определяющих теоретически допустимые границы отдельных типов.

**Таблица 4.1. Эмпирическая типология авторитарных режимов**

Тип режима	Неэлекторальные режимы (современные примеры)	Электоральные режимы (современные примеры)
Монархический режим	Саудовская Аравия, Свазиленд	Иордания, Марокко
Военный режим	Таиланд	Нет современных примеров
Партийный режим	Китай, Куба, Северная Корея, Эритрея	Сингапур, Уганда
Электоральный персоналистский режим	Теоретически невозможен	Венесуэла, Габон, Казахстан, Россия

## Проблемы демократизации

Почему происходит переход от авторитаризма к демократии, т. е. демократизация? Вопрос о преимуществах демократии над диктатурой — это сложная теоретическая проблема, по-разному разрешавшаяся в истории политической мысли и являющаяся предметом политической теории, а не сравнительной политологии. Для эмпирически ориентированной науки более важен вопрос о том, почему одни страны становятся демократическими, а другие — нет. Есть несколько теорий на этот счет. Одна из них связывает демократизацию с культурными особенностями. Несколько десятилетий назад было модно утверждать, например, что протестантское культурное наследие благоприятно для демократии, в то время как католицизм, с его традициями иерархии и нетерпимости, делает успешную демократизацию маловероятной. Ныне во многих католических

странах существуют вполне стабильные демократии, причем в ряде стран Латинской Америки именно церковь сыграла важную роль в борьбе с военными режимами. Упрек в несовместимости с открытыми политическими режимами все чаще переадресовывают исламу, православию и т. д. В целом, однако, «культурная» теория демократизации, связывающая ее перспективы с характером религиозных представлений, отвергается большинством ученых. Более сложная, но, в сущности, близкая теория была предложена Робертом Патнэмом в заслужившей широкую известность книге «Чтобы демократия сработала», где в качестве культурных особенностей, благоприятствующих демократизации, представлены высокий уровень взаимного доверия между членами общества, терпимость к разнообразию и традиция компромиссного решения проблем. Ученый предлагает эмпирическое обоснование своей теории, которое, впрочем, вызвало весьма неоднозначную реакцию среди специалистов по методологии социальных исследований. Основная проблема «культурной» теории демократизации, собственно, в том и состоит, что ее очень трудно доказать с фактами в руках.

Другие теории демократизации называют «структурными». Они приписывают решающую роль различным характеристикам общества (и прежде всего экономике), которые рассматриваются как предпосылки демократизации. Одну из первых ролей при этом отводят рыночному характеру макроэкономической регуляции. При этом, однако, считается, что сам по себе этот фактор недостаточен: нужно, чтобы на рыночном пути развития была достигнута отметка, соответствующая довольно высокому уровню благосостояния. Действительно, экономический расцвет влечет за собой повышение уровня грамотности, распространение высшего образования, урбанизацию, и все это вместе делает устойчивую демократию возможной. В отличие от «культурной», «структурная» теория легко поддается проверке методами сравнительно-статистического исследования. Нельзя сказать, что операционализация понятий в данном случае проходит без проблем, но она выполнима. Зависимая переменная — уровень демократии — поддается количественной оценке с помощью индекса Freedom House или иных подобных индикаторов. Уровень экономического развития фиксируется общедоступной статистикой в показателе валового национального продукта на душу населения

или его производных. Еще в 60-х гг. было установлено, что между измеренными таким образом демократией и экономическим благосостоянием существует сильная положительная связь. Правда, имелись исключения вроде бедной, но демократической Индии или богатого, но авторитарного Кувейта (важнейшую группу исключений составляли, разумеется, Советский Союз и в особенности восточноевропейские страны). Изменения, произошедшие в мире в 80–90-х гг., сделали эмпирическую обоснованность «структурных» теорий еще более наглядной. И однако же именно в условиях «третьей волны демократизации» они отошли на второй план. Почему?

С одной стороны, «структурные» (как, впрочем, и «культурные») теории рассчитаны на широкую историческую перспективу. Если демократизация рассматривается как длительный процесс, предпосылки к которому накапливаются десятилетиями, то «структурный» подход к ней вполне адекватен. Но если демократизация приобретает лавинообразный, стремительный характер, то появляется нужда в теориях, способных отражать эту динамику. «Структурную» теорию можно привлечь для того, чтобы объяснить демократизацию в Бразилии экономическим бумом, пережитым этой страной в годы авторитаризма. Но что делать с Перу, где демократизации предшествовали десятилетия деградации народного хозяйства? А между тем Перу отказалась от услуг военных как правителей почти на десять лет раньше Бразилии. К началу 80-х гг. в научном сообществе сложилось представление о том, что поиск «предпосылок демократии» недостаточен для анализа реальных процессов демократизации. Это политический процесс, имеющий собственную логику, которая поддается теоретической реконструкции в обобщенном виде. Задачу такой реконструкции поставила перед собой новая «наука о переходах к демократии», «транзитология», в разработке которой ведущую роль сыграли Гильермо О’Доннелл и Филипп Шмиттер.

Транзитология во многих отношениях близка к теории рационального выбора. Ключевые акторы процесса демократизации — авторитарная элита и противостоящая им контрэлита — рассматриваются как автономные субъекты, взаимодействующие между собой, но преследующие собственные интересы. Основное отличие от классических моделей рационального выбора состоит в том, что правила игры не определены. Господствует неопределенность.

В этих условиях центральное значение приобретают «временные соглашения» и «долговременные пакты», определяющие, кто останется на политическом поле, по каким критериям будут выявляться победители и побежденные и какие способы решения проблем не-приемлемы для всех акторов. Итогом серии «соглашений» и «пактов» оказывается возникновение тех или иных политических институтов, а их характеристики, в свою очередь, влияют на жизнеспособность формирующейся демократии. Чем более всестороннее согласие по поводу «правил игры» достигнуто на этапе демократизации, тем с большим оптимизмом можно смотреть на дальнейшее политическое развитие. Идеал «транзитологов» — «переход путем пакта» (*pacted transition*), в результате которого все ранее конфликтовавшие между собой фракции элиты принимают новый политический режим. Наихудший же путь к демократии — это революция, после которой всегда находятся политические силы, чувствующие себя оттесненными «на обочину» и стремящиеся к реваншу. Вообще, «транзитологи» рассматривали широкое участие масс в демократизации как не очень желательное. «Пакты» заключаются в узком кругу. Надо сказать, что «транзитология» весьма эффективно решала исследовательские задачи, встававшие при освоении южноевропейского (особенно испанского) и латиноамериканского опыта демократизации. Крушение коммунистических режимов ввергло «науку о демократизации» в состояние длительного кризиса, от которого она не оправилась и по сей день. Ни в Советском Союзе, ни в Восточной Европе «пактов», как правило, не было (или, как в Венгрии и Польше, они сыграли гораздо более скромную роль, чем в Латинской Америке), а уровень массового участия в демократизации нередко был весьма высоким. Первая реакция «транзитологов» на восточноевропейские события, собственно, и была довольно пессимистической. Сегодня, однако, вряд ли найдется ученый, который признавал бы бразильскую демократию более успешной, чем чешская или венгерская. Большим своеобразием по сравнению с южноевропейскими и латиноамериканскими «образцами» отличается успешная демократизация в таких странах Восточной Азии, как Южная Корея и Тайвань. Однако общая теория, которая, удерживая преимущества «транзитологии», обладала бы более широкой сферой применения, пока не разработана.

Один из вопросов, которые особенно широко обсуждаются в кругу политологов, изучающих процессы демократизации, связан с ролью, которую в данных процессах играют выборы. Источником этого интереса во многом послужили события, которые произошли в первой половине 2000-х гг. в целом ряде стран — в Сербии (2000), Грузии (2003), Украине (2004) и Киргизии (2005) — и привели если не к установлению демократии, то, во всяком случае, к тому, что правители этих стран лишились власти. Роль выборов в тех событиях была центральной. Обычно политический кризис начинался с того, что в стране проводились выборы, на которых побеждала действующая власть. Оппозиция оспаривала этот результат и организовывала массовые протесты. Не в силах справиться с ними, власть соглашалась провести новые выборы, на которых побеждала уже оппозиция. В публицистике эти события обычно называют цветными революциями, и в общественной дискуссии данная тема обросла многочисленными спекуляциями об иностранном вмешательстве в события. В науке иногда используется более строгий термин — «электорально индуцированная (т. е. вызванная выборами) смена режима», и главный вопрос по поводу этого явления другой: могут ли выборы в условиях авторитаризма проложить путь к демократизации? Ответ на этот вопрос не столь очевиден, как может показаться. С теоретической точки зрения определяющей чертой электорального авторитаризма является именно то, что выборы ставятся под жесткий контроль властей и поэтому не могут привести к нежелательным для них результатам. Отсюда вытекает, что предшествующие смене режима выборы — это не причина перемен. Они сами по себе являются следствием какого-то процесса, который ослабил режим до такой степени, что контроль над выборами был утрачен. С эмпирической точки зрения режимы, которым положили конец цветные революции, были либо авторитарными, но крайне ослабленными уже к моменту проведения выборов (как это было в Сербии), либо и вовсе не обладали ключевыми характеристиками авторитаризма. Скажем, режим Леонида Кучмы в Украине гораздо точнее описывать как дефективную демократию, проявлявшую некоторые авторитарные тенденции. Ряд исследователей, концентрировавших внимание на цветных революциях (например, Валери Банс

и Шарон Волчик), расценивали перспективы «демократизации через выборы» довольно оптимистически, но при этом сталкивались со значительными сложностями, пытаясь объяснить, почему диктаторы допускают такой исход. Более широкие сравнительные исследования (например, статистический анализ, проведенный под руководством Страффана Линдберга), не подтверждают наличия причинно-следственной связи между выборами, проводящимися в условиях авторитаризма, и демократизацией.

Теория, согласно которой институты могут сыграть ключевую роль на завершающей стадии демократизации, в свое время обосновала та же Валери Банс, которая еще в 1999 г. выпустила книгу под характерным названием «Подрывные институты». Речь в этой книге шла о коллапсе коммунистического режима в СССР, и Банс достаточно убедительно показала, что когда этот режим начал разваливаться, то институты — и не только выборы, но и советский федерализм — заметно ускорили наступление его конца. Но не они стали его причиной. Очевидно, что критическое ослабление советского режима произошло лишь тогда, когда правящая партия утратила волю к поддержанию политической монополии. Только после этого появилась возможность использовать институты, ранее составлявшие надежную (пусть и второстепенную) опору режима, для его развала. Эту логику можно распространить и на выборы в условиях электорального авторитаризма. Покуда он стабилен, выборы служат для него инструментом, поддерживают его существование. Когда режим ослабевает, он может использовать выборы для того, чтобы уступить власть. Причины ослабления авторитарных режимов многообразны и довольно тщательно описаны в литературе. Еще в период расцвета «транзитологии» было признано, что ключевым условием для демократизации является так называемый раскол элит, т. е. появление в составе правящего класса влиятельных групп, выступающих против действующего правителя и готовых принять демократические правила игры. Надо заметить, что сам по себе раскол элит может привести не только к демократизации, но и к установлению нового авторитарного режима. Важным условием, позволяющим избежать этого второго варианта, является наличие оппозиции, опирающейся не на поддержку части элиты, а на массовое политическое движение. Это значит, что если оппозиция

не ведет серьезной работы по политической организации и просвещению масс, а идея демократизации не пользуется в стране популярностью, то шансы на переход к демократии снижаются. Кроме того, опыт многих стран показал, что если диктатор лишается поддержки своего силового аппарата, то это резко ослабляет режим, хотя автоматически к демократизации, конечно, не ведет. Нужно учитывать и то, что многие современные авторитарные режимы носят персоналистский характер. В результате на перспективы их выживания напрямую влияют такие обстоятельства, как физическое здоровье, долголетие и дееспособность диктатора.

Довольно сложным является вопрос о влиянии экономических условий на перспективы демократизации. С одной стороны, понятно, что если экономическая ситуация в стране ухудшается, то это не идет на пользу никаким властям, и это относится как к демократиям, так и к авторитарным режимам. Сами автократы понимают важность благосостояния масс для своего политического выживания. В условиях электоральных авторитарных режимов это особенно ярко проявляется перед выборами. Например, Лиза Блэйдес установила, что средняя калорийность питания египтян довольно заметно возрастила в предвыборные годы. Однако, как показали исследования, простой и линейной зависимости тут нет. Более того, изучение динамики авторитаризма в Мексике и некоторых других странах показало, что авторитарные режимы в значительно большей степени, чем демократии, обладают иммунитетом к ухудшению экономического положения масс. Происходит это потому, что в условиях экономического кризиса возрастает зависимость экономически непривилегированных слоев населения как от властей, к которым беднота вынуждена обращаться за социальной поддержкой, так и от работодателей, которые выполняют политические задачи, связанные с привлечением избирателей на выборы и обеспечением их «правильного» голосования. В результате даже длительное и серьезное снижение уровня благосостояния масс может никак не сказаться на результатах, которые автократ получает на выборах. Ухудшение экономической ситуации может спровоцировать смену режима, но базовым механизмом при этом обычно служит раскол элит, а вовсе не электоральное поражение диктатора.

\* \* \*

Политические режимы не вечны. На сегодняшний день их основной набор — это либеральная демократия, которая существует как в зрелых, так и в незрелых формах, и пестрая компания различных авторитарных режимов, среди которых количественно преобладает новый тип — электоральный персоналистский режим. Очевидно, этот набор не останется неизменным в долгосрочной перспективе, а удельный вес отдельных типов постоянно меняется на наших глазах. «Третья волна демократизации», достигнув своего пика в 90-х гг. прошлого века, примерно десять лет назад пошла на спад, и сегодня возрастает как общая доля авторитарных режимов, так и жесткость некоторых из них. Напротив, либеральная демократия, о полной победе которой было принято говорить после краха коммунистических режимов, ныне сталкивается с серьезными сложностями, вызванными утратой доверия масс к правящим элитам и вытекающим отсюда ростом феномена, который часто называют популизмом. О переломе общей тенденции к демократизации говорить пока рано. Но уже можно констатировать, что если зрелым либеральным демократиям не удастся разобраться со своими проблемами, то привлекательность авторитарных решений будет нарастать. Кроме того, надо учитывать, что в стране с крупнейшей (по текущей оценке Международного валютного фонда) экономикой, Китае, сохраняется жесткий авторитарный режим, и влияние этого факта на динамику и соотношение политических режимов в современном мире не следует недооценивать.

# Глава 5

## Политическая культура и участие

---

Что такое политическая культура? – Политическая культура – правда или фикция? – Почему ее так трудно изучать? – Что такое гражданская культура? – Действительно ли она нужна для того, чтобы демократия сработала? – Что общего между политикой и рыбной заводью? – Почему богатые и образованные интересуются политикой больше, чем бедные и необразованные?

---

Проблеме политической культуры и связанным с ней вопросам посвящена весьма обширная исследовательская литература – многие сотни, если не тысячи, наименований. И это притом что общепринятого понимания политической культуры до сих пор нет. Каждая новая публикация порождает не столько ясность, сколько новые и новые сомнения. Часто приходится слышать горький афоризм: «Если мы не понимаем чего-нибудь в политической системе, то называем это культурой». Многие видные политологи призывают если не полностью отказаться от использования столь двусмысленного понятия, то по мере возможности его ограничить. Тем не менее поток публикаций нарастает, что свидетельствует об исключительной важности проблемы.

Дело в том, что ни один политический режим не может себе позволить игнорировать отношение к нему подвластного населения. Еще Руссо заметил, что «сильный недостаточно силен, покуда он не смог превратить силу в право, а повинование – в долг». А отношение людей к политике – это и есть та реальность, которая стоит за понятием политической культуры (несмотря на всю разницу в определениях и подходах, на которой еще предстоит остановиться).

Политически релевантные верования, ценности и эмоции играют слишком большую роль в процессе принятия решений, чтобы политологи могли от них отвлечься. Ясно, что массовая политическая культура часто содержит в себе наивные, устаревшие и просто неправильные взгляды. Например, исследования показали, что подавляющее число детей в Великобритании считают настоящей правительницей страны королеву, а премьер-министра — ее слугой. Став взрослыми, они, конечно, увидят мир по-другому. Однако и для «взрослой» политической культуры страны характерна уникальная живучесть исторически сложившихся традиций и символов (к их числу относится, например, монархия), которые представляют собой основной источник политических настроений. Таким образом, изучать политическую культуру — значит ответить на вопрос: как понимает себя общество? При этом не имеет значения, является это понимание адекватным или нет. И в том и в другом случае оно играет исключительно важную роль в функционировании политической системы.

## **Политическая культура и политическая социализация**

Выше уже было отмечено, что общепринятое понятие «политическая культура» нет. Существуют десятки разных определений, перечислять которые здесь нет ни возможности, ни необходимости. Выделим лишь два основных подхода — «объективный» (явно связанный со структурным функционализмом) и «психологический» (выработанный бихевиористами). Оба этих подхода определяют политическую культуру прежде всего через понятие ценности. Дело, однако, в том, что сама ценность понимается по-разному.

В рамках структурного функционализма (уже у Толкотта Парсонса) ценности рассматриваются как высшие принципы, на основе которых обеспечивается согласие (консенсус) в малых группах и в обществе в целом. Ценности объективны. Они должны попадать в поле зрения исследователя лишь в той мере, в какой они способствуют поддержанию целостности и нормального функционирования системы. Исходя из этого Дэвид Истон выработал

представление о политической культуре как совокупности лишь тех верований и представлений, которые явно определяют политические действия. Усвоение политической культуры с этой точки зрения имеет своим непосредственным результатом определенный политический режим.

Что касается «психологического» (или «субъективного») подхода, наиболее ярко представленного Гэбриэлом Алмондом и Сиднеем Вербой, то здесь политическая культура понимается как «система во всех политически релевантных ориентаций», присущих той или иной личности. Эти ориентации (ценности) могут не разделяться большинством членов общества, никак не способствовать или даже противодействовать функционированию режима. Главное — они присутствуют в индивидуальных сознаниях членов общества.

Продолжавшаяся несколько десятков лет конкуренция этих подходов не закончилась и по сей день, но перевес явно на стороне второго. Из 35 наиболее известных публикаций по вопросу политической культуры за послевоенный период 20 были выполнены в «психологическом» ключе, в «объективном» же — лишь 2. В остальных представлены промежуточные точки зрения, пытающиеся преодолеть односторонность двух основных. Попытки эти трудно признать успешными, поскольку чаще всего термину придается слишком широкое значение. Согласно, например, Роберту Престусу, «политическую культуру следует характеризовать как ценности и институциональные структуры». По мнению исследователя, она включает в себя «отношение масс к политике, степень их участия в политической жизни; понимание гражданами эффективности политики и отчуждение от нее; легитимность, приписываемую политическим элитам; а также характер и основу политики внутри социальной системы и ее подсистем». Если так, то что же тогда не входит в понятие политической культуры? По сей день исследователю, каких бы благих намерений он ни придерживался, неизменно приходится делать выбор между «объективистским» анализом системы ценностей (в ходе которого куда-то пропадает личность) и изучением личных ценностей (хотя далеко не всегда ясно, заслуживают ли они такого внимания).

Понятие «политическая социализация» как бы искупает концептуальную неясность, связанную с политической культурой.

Практически все исследователи без возражений принимают простое определение: политическая социализация — это процесс усвоения политической культуры; изучить ее — значит ответить на вопрос, что, когда и как люди узнают о политике.

Надо, однако, сразу же подчеркнуть, что речь идет не об учебе в школьном или, положим, вузовском смысле. Политику нельзя усвоить в процессе передачи информации от преподавателя к слушателю, как это имеет место в любом учебном заведении. Политическая социализация прежде всего протекает в общении. В семье, группе «по интересам» (даже если эти интересы не имеют ни малейшего отношения к политике), на рабочем месте человек, сам того не замечая, усваивает определенные ценности. Важной особенностью политической социализации является то, что политическое участие нельзя рассматривать как ее необходимую предпосылку или как определяющий фактор. Взрослые люди часто строят свое отношение к политике на полузамытых детских впечатлениях об отцовской власти в семье, конфликтах со школьными учителями и одноклассниками и т. д. Наконец, политическая социализация — это процесс, который продолжается в течение всей жизни человека; нельзя сказать, что в какой-то определенный момент он стал полностью «политически социализированным» и более не будет никаких изменений.

В политическую социализацию вовлечено большое количество институтов и групп. При этом первостепенная роль, как считал еще Парсонс, принадлежит семье (правда, к настоящему времени доказано, что первичными социализирующими коллективами могут быть и другие группы). Отсюда следует, что ни один политический режим не может взять процесс социализации под полный контроль. Попытки такого рода предпринимались неоднократно в теории (начиная с «Государства» античного философа Платона), а в XX в. — и на практике. Например, коммунистические режимы провозглашали своей целью воспитание «нового человека», подчиняя этому лозунгу работу разветвленных систем образования и пропаганды. В условиях коммунистических и фашистских режимов человек попадал в поле действия этих систем уже в детстве. Несмотря на колоссальные политические ресурсы этих режимов, усилия по созданию «нового человека» нигде не увенчались успехом.

То же самое касается некоторых популистских режимов, стремившихся с помощью активного вмешательства в процесс политической социализации выработать у населения национализм (вместо традиционной приверженности родному племени) и преданность правящим партиям. Разумеется, и другие политические режимы не остаются безучастными к формированию взглядов подвластного им населения. Но политическая социализация повсеместно проявляет себя как весьма консервативный процесс. Усваиваемая культура никогда не находится в полном соответствии с нормами и идеологией режима.

Политическая социализация достаточно детально исследована, выделены ее фазы. Установлено, что уже в детстве человек, как правило, относит себя к определенной нации, расе (в многорасовом обществе), классу и даже партии. В этом возрасте политическая власть обычно идеализируется, ребенок склонен восхищаться монархами, президентами и премьер-министрами либо, реже, ненавидеть их, как сказочных злодеев. В отрочестве, наряду со способностью к абстрактным, концептуальным суждениям о политике, появляется и критический настрой по отношению к власти имущим. На смену семье в качестве первичного социализирующего коллектива приходит группа сверстников. По мере взросления число факторов, воздействующих на политическую социализацию, увеличивается. Кеннет Превитт выделяет три типа таких воздействий. Во-первых, это воздействие событий, существенно влияющих на жизнь всего общества. Такова, например, война. Практически во всех странах, участвовавших во Второй мировой войне, наблюдается коренное различие между политическими установками «военного» и «послевоенных» поколений. Во-вторых, политическая социализация определяется событиями, затронувшими не все общество, а лишь ту группу, к которой принадлежит индивид. В США в 60-х гг. сформировалась специфическая группа молодежи, активно участвовавшая в антивоенном движении и в борьбе за гражданские права. И хотя общество в целом относилось к этой деятельности индифферентно и даже враждебно, в политической социализации данной группы она сыграла колossalную роль. Наконец, третий тип воздействий — это события индивидуальной биографии. Установлено, что решающими в политической социализации могут

оказаться такие не имеющие отношения к политике события, как трудоустройство, женитьба или замужество, рождение ребенка, перемена места жительства, военная служба, смерть родителей и т. д. Таким образом, мы имеем дело со сложным и многофакторным процессом, недооценка отдельных аспектов которого (особенно если речь идет об индивидах или малых группах) может привести к ложным выводам и серьезным ошибкам.

## Гражданская культура

Понятие «гражданская культура» было введено Гэбриэлом Алмондом и Сиднеем Вербом в одноименной книге, увидевшей свет в 1963 г. и с тех пор находящейся в эпицентре споров о политической культуре. Исследователи, работавшие в бихевиористской традиции, но в то же время находившиеся под сильным воздействием методологии М. Вебера, ставили своей целью выделить тип политической культуры, в наибольшей степени способствующий стабильному функционированию и развитию либеральной демократии. Работа основывалась на результатах широкого опроса общественного мнения, который в 1959–1960-х гг. был проведен одновременно в пяти странах: США, Великобритании, ФРГ, Италии и Мексике.

Действуя вполне в веберовском духе, авторы начали с того, что выделили три чистых типа политической культуры: *parochial* (приходская; в российской литературе иногда переводят как «патриархальная» или «традиционная», но первое — неправильно, а второе — не совсем точно), *subject* (подданническая, переводят также «субъектная», «объектная», «культура зависимости» и т. д.) и *participant* (культура участия, или партиципаторная). В приходской культуре знания о государстве, эмоции и суждения о связанных с ним ценностях близки к «нулю»; этому типу свойственны индифферентность, отсутствие ожиданий, аполитичность основной массы населения. Она как бы не отдает себе отчета в существовании государства, целиком замыкаясь на своей приверженности родной деревне, городку, региону. Приходская культура может сразу стать господствующей в молодых государствах (Гана, Заир), но сохраняется и в индустрально развитых странах, когда кругозор

граждан ограничивается приверженностью «корням». Подданныческая культура имеет место тогда, когда государство представляют в основном как источник «спускаемых сверху» норм, которые нужно соблюдать, и регламента, которому нужно подчиняться: люди либо боятся наказания, либо ожидают благ. Наконец, культура участия предполагает, что центральную власть рассматривают одновременно и в плане спускаемых сверху указаний, и в плане возможности идущего снизу участия заинтересованных лиц в процессе принятия решений. Люди уверены, что они могут играть активную роль в политике, хотя саму эту возможность (как и систему в целом) они могут оценивать по-разному.

Основной вывод Алмонда и Вербы состоял в том, что оптимальным для стабильной либеральной демократии (в общем подходе к которой они были близки к «плураллистической модели») является такой тип культуры, где превалирует культура участия, однако ее преобладание уравновешивается достаточно распространенными элементами двух других «чистых типов». Эта «смесь» и получила название гражданской культуры. Человек — носитель гражданской культуры — активно участвует в политике, чтобы довести свои предпочтения до сведения правительства, но не настолько втянут в процесс принятия решений, чтобы навязывать свою волю властующей элите. Часто граждане сознательно отказываются от участия, чтобы предоставить руководству значительную свободу маневра.

Исследователями была разработана система показателей, позволявших зафиксировать наличие или отсутствие гражданской культуры. Как «работали» эти показатели? Ограничусь лишь одним примером. В специально составленной анкете респонденту предлагалось отметить характеристики его страны, которыми он гордится. Допущение Алмонда и Вербы состояло в том, что наличие гражданской культуры предполагает высокий уровень гордости населения за свою страну и в особенности за ее политическую систему (табл. 5.1). Этот, а также ряд других опросов позволили ученым прийти к заключению, что наиболее явно гражданская культура была представлена в США и Великобритании, причем в последней «подданныческие» ориентации играли несколько более важную роль. В остальных изученных странах наблюдалась та или иная степень отклонения от гражданской культуры. Впрочем, Алmond и Верба

прогнозировали, что со временем разрыв между политическими культурами отдельных стран «свободного мира» будет сокращаться. Замечу, что этот прогноз в целом оправдался.

**Таблица 5.1. Отражение гордости населения за свою страну, по данным Алмонда и Вербы, %**

Предмет гордости	США	Великобритания	ФРГ	Италия	Мексика
Политические институты	82	46	7	3	30
Социальные гарантии	13	18	6	1	2
Экономическая система	23	10	33	3	24
Национальный характер	7	18	36	11	15
Духовные ценности, религия	3	1	3	6	8
Вклад страны в искусство	1	6	11	16	9
Вклад страны в науку	3	7	12	3	1
Природа страны	5	10	17	25	22
Ничем не гордятся, не знают и т. д.	4	10	15	27	16

*Примечание:* Каждый респондент мог отметить несколько пунктов.

Однако по прошествии времени стали ясны и серьезные ошибки Алмонда и Вербы. Исследователи предполагали, что высокий уровень оптимизма по поводу перспектив либеральной демократии, свойственный послевоенным США и Великобритании, сохранится и впредь. Но уже во второй половине 60-х гг. в этих странах началось заметное снижение гордости за политические институты. Если говорить о США, то здесь сыграли свою роль и неудачная война в Юго-Восточной Азии, и уотергейтский скандал. Исследование 1978 г. показало, что лишь 9 % американцев оценивали способность партий, Конгресса, президента и федеральной бюрократии управлять

страной на «хорошо». Примерно тогда же почти 60 % опрошенных выразили согласие с утверждением: «Люди, стоящие у власти, сами не знают, что творят», а почти 40 % согласились с еще более сильным тезисом: «Люди, стоящие у власти, — немного чокнутые» (исследования, проведенные университетом штата Мичиган). Значение этих данных, собственно, не в том, что они доказали отчужденность граждан от политических институтов, так как недоверие к носителям государственной власти может легко уживаться с глубоким уважением к ее принципам и конституции; к тому же в 80-х гг. большинство американцев вновь стало относиться к своему государству лучше. Однако развитие США и Великобритании в 60–70-х гг. продемонстрировало несостоительность одного из главных тезисов Алмонда и Вербы — о прямой детерминации стабильной либеральной демократии гражданской культурой. Политическая культура оказалась более динамичной, а ее воздействие на форму правления — менее прямым, чем ожидали исследователи.

Не избежала критики и разработанная Алмондом и Вербой методика изучения политической культуры. Например, по поводу приведенного выше примера с «гордостью за свою страну» неутомимый борец против сравнительного метода А. Макинтайр писал: «Алмонд и Верба не задаются вопросом, действительно ли понятие “гордость” имеет одно и то же значение в разных странах, т. е. действительно ли они спрашивают респондентов об одном и том же... В итальянской культуре — особенно на юге страны, но также и на севере — понятие “гордости” неразрывно связано с понятием “чести”. Человек гордится тем, что может затронуть его честь. Если предложить итальянцам ранжировать объекты, затрагивающие их гордость, многие, не задумываясь, поставят на первое место честь близкой женщины — ассоциация, которая едва ли придет в голову многим англичанам». Естественно, Макинтайр весьма скептически оценивает полученные американскими исследователями результаты. Возразить на это можно лишь то, что в данном случае критик выбрал для удара одно из наиболее уязвимых мест методики Алмонда и Вербы. В конце концов, далеко не все понятия так многозначны, как «гордость». Вопросы о том, часто ли респондент посещает митинги и читает ли он колонки политических комментаторов в газетах, будут звучать одинаково и для итальянца, и для англичанина.

Наконец, стоит отметить, что неудачной оказалась и попытка применить разработанную Алмондом и Вербой методологию к изучению коммунистических режимов. С появлением на Западе в начале 70-х гг. значительного числа выходцев из СССР такие попытки предпринимались не один раз, ибо считалось (и видимо, справедливо), что эмиграция не может полностью «перекроить» человека. Однако выявить политическую культуру, способствующую стабильному функционированию и развитию коммунистического режима (т. е. своего рода аналог гражданской культуры), так и не удалось. Более того, выяснилась парадоксальная вещь. Крупнейший исследователь советской политической культуры Стивен Уайт писал о ней: «Это — смесь конформизма и несогласия, подлинной преданности советской системе, гордости за ее достижения и острого скептицизма по поводу лиц, несущих ответственность за текущее управление». Вскоре после того, как это заявление Уайта было опубликовано, один политолог заметил, что в нем можно, не погрешив против истины, заменить слово «советский» на «британский». Иными словами, лучше всего советская политическая культура описывалась как гражданская культура — она тоже была преимущественно культурой участия с вкраплением подданнических и приходских элементов.

Как видим, значительная часть критики в адрес Алмонда и Вербы была связана с эмпирической неадекватностью работы в целом или их отдельных интерпретаций. Можно ли связать эти частные недостатки с более фундаментальными, теоретическими просчетами? В новейшей литературе предпринимались такие попытки, и их надо признать убедительными. Как отмечают критики, Алмонд и Верба с самого начала оставили без должного обоснования такой важный элемент своей концепции политической культуры, как представление о ее устойчивости. И действительно, сама постановка проблемы о каузальной взаимосвязи политической культуры и политического режима была бы бессмысленной, если бы политическая культура рассматривалась как нечто текучее и нестабильное. Тогда она просто не могла бы выступать в качестве независимой переменной. Недоработка Алмонда и Вербы, с точки зрения критиков, состояла именно в том, что устойчивость политической культуры была ими просто постулирована, но не осмысlena теоретически, в результате чего концепция гражданской культуры оказалась «глухой» к динамике

реального мира. Надо констатировать, что за десятилетия, прошедшие после выхода в свет «Гражданской культуры», эта проблема так и не получила разрешения. Рост влияния теории рационального выбора сделал изучение политической культуры не очень модной специализацией. И действительно, основные посылки «политико-культурного» и «рационально-выборного» подходов диаметрально противоположны. С точки зрения Алмонда и Вербы, культура важнее институтов. Она не только способна устоять перед лицом институциональной динамики, но и определяет эту динамику. С позиций теории рационального выбора институты важнее индивидуальных установок, обобщением которых является культура. То или иное ее состояние прямо обусловлено институциональным строем. В последние годы предпринимались попытки устраниТЬ фундаментальную противоположность этих подходов путем изучения так называемой культурной рациональности (Руфь Лэйн), однако о позитивных результатах этих попыток говорить пока рано. Неудивительно, что приведенный в начале главы афоризм (а вместе с ним и пренебрежительная оценка политической культуры как «остаточной категории») звучит все чаще.

Следует отметить, что в первой половине 1990-х гг. наблюдался некоторый рост оптимизма по поводу научной значимости понятия о политической культуре, спровоцированный двумя влиятельными книгами — «Чтобы демократия сработала» Роберта Патнэма и «Культурный сдвиг в зрелом индустриальном обществе» Рональда Инглхарта. Книга Патнэма, в целом выдержанная в традиции Алмонда и Вербы, была инновационной в методологическом отношении: в отличие от пионеров изучения политической культуры, Патнэм комбинировал анализ текущего состояния общественного мнения с изучением объективных данных, как актуальных, так и исторических. Правда, при этом в эмпирическом фокусе исследования, послужившего основой книги «Чтобы демократия сработала», находилась только одна страна — Италия. Однако элемент сравнительного метода там все-таки был, потому что Патнэм исследовал зависимость между эффективностью административной реформы и политической культурой в регионах Италии, используя, таким образом, методологию кросс-регионального сравнения. Патнэм пришел к выводу о том, что состояние гражданских

ориентаций населения оказывало прямое и сильное воздействие на функционирование демократии. Исследование Инглхарта было кросс-национальным и опиралось преимущественно на данные массовых опросов, а объективные показатели использовались в качестве контрольных переменных. Инглхарт показал, что в 20 западноевропейских странах наблюдается довольно сильная зависимость между продолжительностью непрерывного существования демократии с 1900 г. и тремя видами общественных установок, которые можно (хотя и не без некоторых натяжек) подвести под категорию гражданской политической культуры: общее удовлетворение жизнью, межличностное доверие и отсутствие поддержки революционных изменений. Краткосрочный эффект работ Патнэма и Инглхарта был колоссальным. Однако он скоро сошел на нет после критических выступлений нескольких влиятельных методологов количественного анализа (таких как Роберт Джекман), которые вполне убедительно показали, что выводы Патнэма и Инглхарта во многом базировались на некорректной интерпретации данных. Еще более серьезный упрек, высказанный Эдвардом Мюллером и Митчеллом Селигсоном в адрес Инглхарта, состоял в том, что его работа не доказывает существования каузальной связи между культурой как причиной и демократией как следствием. По мнению критиков, данные Инглхарта вполне допускают, что связь может быть обратной. Критические выступления в адрес Патнэма и Инглхарта не свидетельствуют о том, что их выводы были ошибочными, но уличают их в более серьезном с научной точки зрения грехе: в том, что эти выводы не были в должной степени эмпирически обоснованными. Так что «ренессанс политической культуры», о котором заявил Инглхарт, оказался недолговечным.

В течение двух последних десятилетий значительно расширилась доступность опросных данных, подобных тем, которые использовали Алмонд и Верба. Это связано с появлением таких масштабных опросов общественного мнения, как «Евробарометр», который реализуется во всех странах Европейского сообщества (позднее союза) с 1974 г. и послужил основой для методологически сходных проектов в других регионах, и «Всемирный обзор ценностей», ныне охватывающий 97 стран мира. Однако данные этих проектов не подтвердили результатов, полученных Алмондом

и Вербой. Оказалось, что демократические гражданские ориентации в зрелых либеральных демократиях отнюдь не так сильны, как во времена Алмонда и Вербы, в то время как жители стран с авторитарными режимами часто предпочитают демократию. По данным «Всемирного обзора ценностей» на начало 2010-х гг., приверженцами демократии оказались в большинстве своем не только граждане старых западных демократий и таких новых демократий, как Аргентина, Гана, Замбия, Перу, Словения и Чили, но и граждане стран с авторитарными режимами разных типов — Египта, Ирака, Марокко и Эфиопии. В то же время приверженцы авторитаризма численно преобладают как в некоторых странах с авторитарными режимами (Иран, Малайзия, Россия), так и в ряде новых демократий (Индонезия, Южная Корея, Тайвань). Наиболее очевидная интерпретация этих данных состоит в том, что уровень приверженности демократическим ценностям определяется не фундаментальными культурными ориентациями, а тем отношением к разным моделям государственного устройства, которое проецируется в массовое сознание общедоступными СМИ. Это может происходить напрямую (путем создания позитивных или негативных образов политических режимов) или косвенно (путем апелляции к позитивному или негативному опыту населения), но факт состоит в том, что сами установки привносятся в массовое сознание, а не генерируются им. Выяснились и некоторые изменения, которые произошли в массовом сознании за последние десятилетия. Например, практически ушла в прошлое как эмпирически наблюдаемое явление «приходская культура», которой Алmond и Верба придавали большое значение как основному источнику авторитаризма. Сейчас, когда телевизор пришел практически в любую африканскую лачугу, а политическая информация доступна через мобильные приложения, уровень политической осведомленности и осведомленности населения резко возрос даже в самых бедных странах. Никакого эффекта на устойчивость авторитарных режимов это не оказывает, а многие из них научились эффективно применять новые коммуникационные технологии в пропагандистских целях.

Таким образом, многое из сказанного Алмондом и Вербой не выдержало испытания временем. Тем не менее (как это часто бывает в истории науки) их книга продолжает удерживать чрезвычайно

высокий индекс цитирования. Даже те ученые, которые ни в чем не согласны с Алмондом и Вербой, вынуждены отталкиваться от их концепций, использовать введенную ими терминологию. Само понятие гражданской культуры ныне шагнуло за рамки политической науки: его можно услышать в речах политиков, увидеть на страницах газет и т. д. Трудно избежать тавтологии — гражданская культура сама стала достоянием культуры. К этому надо добавить, что на стороне данного исследовательского направления — интуитивная достоверность самого понятия политической культуры. Здравый смысл заставляет нас согласиться с тем, что, оказавшись в сходных условиях, англичане, немцы и русские будут вести себя в чем-то по-разному. А ведь это «что-то» — и есть политическая культура. Поэтому можно прогнозировать, что, сколь бы острой ни была критика в адрес «политико-культурного подхода», у него всегда будет свое место в научном сообществе.

## Политические субкультуры

Понятие «политические субкультуры» было введено исследователями, в целом находившимися под воздействием работы Алмонда и Вербы. Ведь именно последние выработали представление о политической культуре, существующей в масштабе всего общества (национальной культуре). О субкультуре можно говорить в том случае, когда политические установки и ценности одной из групп общества заметно отличаются от национальной политической культуры. Это понятие, стало быть, нельзя применять к тем странам, в которых социальные различия столь глубоки, что общие характеристики национальной культуры не поддаются вычленению и описанию (например, Северная Ирландия, Нигерия). Такие общества иногда называют культурно-плюралистическими.

Обычно носителями политических субкультур выступают группы, компактно проживающие в определенной части страны. К числу таких групп относятся франкоязычное население Канады, южане в США, жители шахтерских городков на северо-востоке Англии и т. д. Однако бывают и исключения из этого правила — например, уже упоминавшаяся молодежная субкультура 60-х гг. в США.

Вводя понятие субкультуры, последователи Алмонда и Вербы стремились избежать упрека в том, что они «всех стригут под одну гребенку». Но в то же время они вызвали на себя новую волну критики. Дело в том, что сразу же возник вопрос: может ли класс быть носителем политической субкультуры? Исследователи процессов экономического развития Западной Европы еще в прошлом веке отмечали глубину различий между культурами рабочего класса и буржуазии. Широкую известность заслужило, например, замечание Фридриха Энгельса о том, что в Англии эти классы превратились в «две совершенно непохожие нации» («Положение рабочего класса в Англии»). И хотя Энгельс, возможно, использовал бы более осторожные выражения, если бы писал о современной Великобритании, теоретическое значение его наблюдений сохраняется и по сей день. Ведь если различия между классовыми политическими субкультурами так глубоки, то не следует ли именно их и взять за базовую единицу анализа? Положительно ответить на этот вопрос — значит отвергнуть принципиально важную для Алмонда и Вербы концепцию национальной культуры в пользу взглядов, восходящих к марксистской традиции. Неудивительно, что по вопросу о классовых субкультурах разгорелась острая полемика.

Аргументы критиков Алмонда и Вербы сводились в основном к следующему. Гражданская культура с ее акцентом на ограничение вмешательства подвластного населения в политику в действительности представляет собой идеологию, используемую господствующим классом для удержания контроля над обществом. Однако эта идеология, получившая название доминирующей, не единственная. Как писал английский политолог Фрэнк Паркин, в современном (западном) обществе существует также радикальная идеология, отвечающая интересам рабочего класса. Такая идеология стремится к устранению существующего неравенства. Кроме того, Паркин выделял идеологию подчинения, носители которой — те круги рабочего класса, которые бессознательно и часто неохотно, но все же принимают статус-кво. В идеологии индивидуальных представителей рабочего класса все эти элементы могут вступать в то или иное соединение, но, подчеркивал Паркин, буржуазия никогда еще не добивалась полного господства над умами рабочих.

(Обращает на себя внимание сходство этих построений с концепцией В. И. Ленина о буржуазной, революционной и троцкистской идеологиях, представленной в книге «Что делать?».)

Другой английский исследователь, Боб Джессоп, детально исследовал господствующую политическую культуру, стремясь показать ее соответствие интересам среднего класса. В рамках этой культуры подчеркивается функциональная необходимость экономического неравенства, что, по мнению ученого, «умаляет ценность» попыток подрыва существующего строя. Даже в США с их традиционно более слабым, чем в Западной Европе, академическим марксизмом, концепция доминирующей идеологии получила известный отклик. Так, Сэмюэл Хантингтон писал: «Доминирующая идеология в США сильнее, чем в любой другой капиталистической демократии. Большинство политических дискуссий в США протекают в рамках этой идеологии, что связано с отсутствием массового рабочего движения, выступающего за коренные перемены. Эта доминирующая идеология настолько сильна, что достигнутые экономические и политические компромиссы часто кажутся не просто наилучшими из возможных, но единственными возможными».

Контраргументы Алмонда, Вербы и их последователей сводились в основном к следующему. Понятие национальной политической культуры не отрицает существования субкультур, но фиксирует баланс между ними. Так, гражданская культура — это смесь, в которой уравновешены элементы трех «чистых типов». В разных субкультурах (в том числе классовых) это равновесие достигается, однако, разными путями. В сознании рабочего элементы культуры участия могут быть представлены иначе, чем в сознании члена среднего класса. Несмотря на это, итальянский рабочий (не важно, коммунист или христианский демократ) будет думать о политике и вести себя совсем не так, как английский, будь то сторонник Лейбористской или Консервативной партии. Таким образом, нет смысла отбрасывать понятие национальной культуры.

Проведенные бихевиористами прикладные исследования как будто подтверждают эти доводы. Например, в США наряду с существованием разнообразных политических субкультур (среднего американца, интеллигентов, негров и т. д.) зафиксировано сходство между ними, выражющееся в принятии их носителями общих

ценностей — свободы, индивидуализма, демократии, законности, конституционного порядка.

Основной темой описанной здесь полемики были политические культуры и субкультуры, распространенные в условиях либерально-демократических режимов. Однако особую важность проблема субкультур приобретает применительно к развивающимся странам, где такие режимы встречаются редко. Политологи 60-х гг., специализировавшиеся на изучении третьего мира, часто прибегали при этом к концепциям модернизации. Оказалось, например, что поражавшая западных наблюдателей в молодых государствах коррупция для местных жителей была не чем иным, как выполнением обычных для традиционного общества социальных обязательств. Нередкие конфликты между «центром» и «периферией» также нашли свое объяснение в трениях между носителями двух типов культур — «modernизированной» элитой и «традиционными» массами. В то же время неумеренный оптимизм, некогда господствовавший по поводу этой концепции, ныне сменился более осторожным отношением. Выяснилось, что противоречие между «традиционным» и «современным» отнюдь не является антагонизмом. Иногда эти установки легко сосуществуют и в индивидуальных сознаниях, и в масштабах целых обществ. Более того, история показала, что подобное сосуществование может способствовать экономическому росту, как это случилось в Японии и Южной Корее. Таким образом, реальное социальное развитие сложнее, чем популярная в 60-х гг. картина постепенного, но неуклонного вытеснения «традиционности» современной культурой.

## Политическая культура элиты

Особый интерес политологов, занимавшихся изучением политической культуры, всегда вызывали властвующие элиты. И это неудивительно. Скажем, в странах с приходской политической культурой массы просто-напросто никак не относятся к политике. Однако и применительно к более зрелым обществам различие между массовой и элитарной культурами оказалось серьезной альтернативой марксистскому подходу, охотно принятой многими

выходцами из бихевиористской и структурно-функциональной школ. Доказательством важности изучения политической культуры элиты стали исследования отношения американцев к свободе слова, впервые проведенные под руководством С. Стоуффера в 1954 г., в условиях беспрецедентной антикоммунистической кампании. Повторенные затем в 1972–1973 гг., эти исследования позволили выявить степень реальной приверженности граждан США одной из фундаментальных ценностей, которую в общем виде никто не оспаривал (*табл. 5.2*).

**Таблица 5.2. Отношение граждан США к свободе слова для коммунистов и атеистов, % (данные за разные годы)**

Варианты ответов	1954	1972–1973
Коммунистам должно быть позволено:		
излагать свои взгляды публично	28	57
преподавать в высших учебных заведениях	6	38
Их книги не должны изыматься из публичных библиотек	29	58
Атеистам должно быть позволено:		
излагать свои взгляды публично	38	66
преподавать в высших учебных заведениях	12	42
Их книги не должны изыматься из публичных библиотек	37	71

Как видим, американцы (особенно в 1954 г.) продемонстрировали не очень-то либеральный подход к «антитопам американского образа жизни». Однако исследования, проводившиеся одновременно в группе местных политических лидеров, показали, что эта группа гораздо более уверенно (более половины опрошенных в 1954 г.) высказалась против всяких ограничений на свободу слова. Такой результат приобретает особое значение в свете двух фактов: во-первых, свобода слова в США так и не была ограничена — мнение этого ничтожного (количественно) меньшинства перевесило господствовавшее в обществе настроение; во-вторых, установки « рядового американца » в 1972–1973 гг. поразительно совпали с установками элиты в 1954 г.

Та же ситуация наблюдается и в других странах. В начале 70-х гг. большинство населения Великобритании выступало против вступления в ЕЭС, за введение смертной казни и установление строгих ограничений на иммиграцию черных и цветных. Ни одно из этих предпочтений народа не претворилось в политическую практику в немалой степени потому, что элита в основном придерживалась других позиций. И это несмотря на то, что давление избирателей на законодательный корпус в Великобритании было даже более сильным, чем в США.

Как изучать политическую культуру элиты? Роберт Патнэм в монографии «Сравнительное исследование политических элит» (1976) в аналитических целях расчленяет ее на ряд элементов. Прежде всего это познавательные ориентации, т. е. представления о том, как работает политическая система. В сущности, главный вопрос: считают ли политики, что в их деятельности нельзя обойтись без конфликта, или нет. Конфликтную установку лучше всего выразил один из лидеров Малайзии, когда заметил, что общество — это пруд, в котором «крупная рыба ест мелкую, а мелкая — червей». Противоположен подход тех политиков, которые разделяют идею общенациональных интересов и считают свою профессию техническим средством их реализации.

Нормативные ориентации — это представления о том, как должна работать политическая система. Важнейшим аспектом этих ориентаций является отношение элиты к идее равенства. Проиллюстрирую один из распространенных вариантов высказыванием бывшего члена британского парламента от Консервативной партии: «Главная беда демократии в том, что, прибегая к терминологии скачек, она исходит из права любой лошади на выступление в Дерби. На самом деле, тяжеловозам лучше бы катать тележки с пивными бочками. Победить в Дерби, в отличие от чистопородных коней, они не могут». Как заметил Патнэм, политик, сортирующий своих сограждан на «чистопородных» и «тяжеловозов», вряд ли будет способствовать проведению в жизнь широких социальных программ или прогрессивного налогообложения. Нормативные ориентации элит отдельных стран в значительной степени различаются между собой вне зависимости от типа политического режима. Например, Великобритания, ФРГ, Нидерланды и Италия — либеральные

демократии. Однако опрос, проведенный среди членов парламентов и высокопоставленных бюрократов, показал, что властующие элиты этих стран далеко не в равной мере привержены демократическим ценностям (табл. 5.3).

**Таблица 5.3. Согласие членов властующих элит либеральных демократий Европы с утверждениями, отрицающими базовые демократические ценности, %**

Утверждения	Англия	ФРГ	Нидерланды	Италия
Свобода политической пропаганды — это не абсолютная свобода, государство должно тщательно регулировать ее использование гражданами	21	33	Вопрос не задавался	43
Граждане имеют полное право добиваться таких законов, из которых можно извлечь личную выгоду*	99	83	84	58
Лишь немногие люди осознают свои долгосрочные интересы	48	60	70	84
Некоторые люди лучше других подготовлены к тому, чтобы руководить страной, благодаря усвоенным ими традициям и семейному происхождению	20	23	20	37
В сложном современном мире не имеет никакого смысла говорить о возрастающем контроле простых граждан над правительством	36	27	36	53

\* Это утверждение, не расходящееся с базовыми демократическими ценностями, является контрольным.

Интерперсональные ориентации — это представления членов элиты друг о друге. Здесь возможны несколько вариантов. Политик может смотреть на своих коллег преимущественно как на соперников, для достижения победы над которыми хороши любые средства. Чаще, однако, соперничество между политиками ведется по определенным «правилам», которые включают в себя

и общепринятые критерии оценки профессиональных качеств. Руководствуясь этими критериями, члены элиты могут подчас уступать заведомо более опытным и заслуженным соперникам. Наконец, бывают ситуации, когда все члены элиты рассматривают себя как сплоченную группу с общими интересами, которые нужно защищать от всякого рода «аутсайдеров». Интерперсональные ориентации элиты играют важную роль в политической системе. Если первый из перечисленных вариантов ведет к возникновению широкомасштабных конфликтов, опасных для социальной стабильности, то последний может породить власть, не реагирующую на запросы общества. Что касается второго варианта, то он считается оптимальным для либеральной демократии и соответствующим гражданской культуре.

Наконец, Патнэм выделяет структурные характеристики политической культуры элиты, т. е. способ взаимосвязи познавательных, нормативных и интерперсональных ориентаций. Дело в том, что они могут более или менее соответствовать друг другу и степень соответствия заметно сказывается на политическом поведении. Как правило, глубокие расхождения между отдельными ориентациями не свойственны элите. Ее взгляды всегда относительно систематизированы. Но сами способы систематизации — языки политики — различны. Скажем, во Франции и Италии этот язык в высшей степени идеологизирован, насыщен абстрактными понятиями вроде «отечество», «равенство», «справедливость», «свобода» и пр. В англоязычном мире политики изъясняются на более прагматическом жаргоне, и аргументами в спорах служат скорее выгоды, чем напоминания о высших ценностях. Разумеется, воздействие интеллектуального стиля на политику редко приобретает решающее значение, но и полностью игнорировать его не следует.

## Идеология

В политической науке давно уже предложено простое и ясное определение идеологии как «системы политических, экономических и социальных ценностей и идей, служащих основанием для постановки целей; последние, в свою очередь, образуют ядро политических

программ» (Роберт Макивер). И тем не менее идеологию относят к числу относительно мало изученных феноменов. Это не случайно. Во-первых, она представляет собой очень неблагоприятный объект научного анализа, ибо, вводя понятие «идеология» в концептуальный ряд своего исследования, ученый должен доказать, что его собственный подход свободен от идеологических пристрастий. А это очень трудно. Как с горечью заметил Клиффорд Гирц, чаще всего при этом руководствуются правилом «у меня — социальная философия, у тебя — мнения, у него — идеология».

Во-вторых, одна из причин негативного отношения бихевиористов к изучению идеологии носила явно вненаучный характер и была связана с тем, что первый вклад в это направление исследований внес К. Маркс. В «Немецкой идеологии» вводится представление о ложном сознании, не отдающем себе отчета в собственной обусловленности бытием. Это и есть идеология. По Марксу, она включает в себя очень широкий спектр духовных образований (идеалистическую философию, религию, политические взгляды и т. д.) и служит средством подчинения трудящихся господствующим классам, которые монополизируют важную социальную функцию идеологического производства. Следует подчеркнуть, что для Маркса ложность идеологии вытекала из несостоятельности отражаемого в ней бытия. Что касается пролетариата, то он, будучи единственным (хотя, возможно, потенциальным) носителем революционной практики, выступает как уникальный субъект с истинным сознанием. Как класс рабочие не- и внеидеологичны.

По злой иронии истории именно марксизму было суждено стать наиболее массовой идеологией прошлого столетия. Возникшие в ходе конфликта по поводу распределения рабочие партии остро нуждались в средствах мобилизации сторонников. К концу XIX в. миллионы людей во всем мире придерживались социалистических взглядов. Становилось все менее понятно, чем эта идеология отличается от других (либерализма, консерватизма и пр.). В результате теоретики социал-демократии оказались перед сложным выбором. Одни из них — явно расходясь с Марксом — стали использовать понятие «научная идеология», предложенное Александром Богдановым и воспринятое российскими большевиками, а затем — и всем коммунистическим движением. Обсуждая вопрос о субкультурах, я обращал

внимание на то, что в политологическом сообществе до сих пор есть исследователи, которым близка эта версия (Ф. Паркин). Другое направление, у истоков которого стояли в 20-х гг. Георг (Дье́рдь) Лукач и Карл Корш, в конечном счете вылилось в так называемую критическую теорию общества.

Первая попытка социологического исследования идеологии была предпринята немецким ученым Карлом Маннгеймом. Как и Маркс, он полагал, что социальная функция идеологии реализуется в рамках отношений классового господства — подчинения. Если правящий класс стремится выдать свою познавательную перспективу (способ понимания общественно-политических явлений) за единственную истинную и пытается ее теоретически обосновать в этом качестве, то налицо духовное образование идеологического типа. По Маннгейму, идеологиям противостоят утопии — духовные образования, порождаемые непривилегированными классами и выраждающие их стремление к социальному реваншу. Будучи с содержательной точки зрения не менее «односторонними» и, стало быть, ложными, чем идеологии, утопии легко превращаются в них, когда оппозиционные слои приходят к власти. Былая утопия при этом теряет свой радикализм и начинает так или иначе обосновывать неравенство.

Идеи Маннгейма, впервые высказанные в 1929 г. («Идеология и утопия»), сохраняют свое значение и по сей день. Во-первых, Маннгейм преодолел свойственное Марксу чрезмерно расширительное понимание идеологии. Ныне этот термин применяют, как правило, для отображения политического сознания, включенного во взаимоотношения между властвующей элитой и массами. Во-вторых, немецкий социолог выделил такую важную характеристику идеологии, как ее систематизированность. Мы видели, что в процессе социализации у человека вырабатывается совокупность логически не связанных между собой и часто взаимоисключающих представлений. Восприятие идеологии (индоктринация) приводит к частичному вытеснению этих представлений, а оставшиеся жестко связывает друг с другом. Поэтому современные идеологии — не всегда, но как правило, — претендуют на научность. И хотя фундаментальное для Маннгейма противопоставление «идеологий» «утопиям» почти не прижилось в политической науке

(первый термин стали употреблять для отображения обоих явлений), без ссылки на «Идеологию и утопию» не обходится ни одна серьезная теоретическая публикация по проблеме.

На стыке идей Маннгейма и неомарксистской критической теории общества была разработана структурная классификация идеологий, основанная на способе связи между отдельными их элементами (идеологемами) и масштабах охвата идеологиями социальной реальности. По этим признакам выделяют две основные разновидности — «открытые» и тоталитарные идеологии. Последние характеризуются тем, что стремятся дать объяснение всем без исключения явлениям и выработать таким образом целостную, политически насыщенную картину мира. Человек, воспринявший тоталитарную идеологию, придает всему, что он видит, политическое значение. Такой подход к действительности хорошо передает популярный в недавнем прошлом лозунг «советское — значит, отличное». Идеологемы при этом связываются между собой настолькоочно, что отделить одну от другой можно только аналитически. Сам носитель идеологии к этому неспособен: его мировоззрение является «цельным». Внешняя характеристика тоталитарной идеологии — ее репрессивность, т. е. то, что она навязывается индивиду с помощью интенсивной пропагандистской обработки, ломающей прежнюю структуру его сознания. «Открытая» идеология описывается как прямая противоположность тоталитарной. Связь всей этой классификации с концепцией тоталитаризма вполне очевидна и не нуждается в комментариях. Стоит лишь отметить, что тоталитарная идеология в рамках этой концепции предстает, с одной стороны, как следствие, а с другой — как необходимая и самая важная предпосылка установления соответствующего режима.

Главным недостатком этого подхода оказалось жесткое противопоставление двух видов, которое позволило усомниться в единстве объекта. Если тоталитарная и «открытая» идеологии не имеют между собой ничего общего, то можно ли говорить об идеологии *вообще*? Попытку дать ответ на этот вопрос предприняли ученые, работавшие в рамках структурно-функционального подхода. Была сформулирована гипотеза, согласно которой любая идеология возникает как реакция на значимое смещение социальных ролей (теория социального напряжения). В условиях изменений, в особенности

затрагивающих экономическую структуру общества, человек испытывает глубокий дискомфорт и растерянность. Тут-то к нему на помощь и приходит идеология, позволяющая по-новому понять и оценить свое место в обществе, а значит, действовать в соответствии с новыми условиями. К сожалению, теория социального напряжения не объясняет, каким именно образом эмоциональная неудовлетворенность трансформируется в идеологические конструкты. Вариант такого объяснения предлагает теория культурного напряжения, также сформировавшаяся в структурно-функциональной традиции. Приверженцы этой теории указывают на то, что смещение социальных ролей вызывает не только психологическую болевую реакцию, но — и это главное — еще и разрушение всей системы «знаков» (символов социокультурного характера), позволяющих индивиду ориентироваться в мире. Социальная реальность оказывается как бы лишенной смысла. Идеология же, пользуясь словами Клиффорда Гирца, выступает как средство возвращения смысла. В отличие от теории социального напряжения эта теория дает возможность понять, почему идеология в зрелом виде всегда представляет собой систему ценностей и идей, а не набор отдельных, логически не связанных между собой идеологем. Но и здесь остается открытым важнейший вопрос: каким критерием руководствуются люди, выбирая идеологии? Почему, например, кризис Веймарской республики в Германии привел к одновременному росту влияния коммунистической и национал-социалистической идеологий и почему последняя в конечном счете победила?

Очевидно, что ответить на этот вопрос, оставаясь в рамках структурного функционализма, невозможно. Это заставляет многих исследователей перейти от формального анализа социальных функций идеологии к применению литературных и философских концепций смысла. Представители этого направления уделяют большое внимание содержательному анализу различий между «классическими» идеологиями — марксизмом, консерватизмом и либерализмом. С другой стороны, довольно широкое распространение получила идея о том, что в современном мире идеология исчезает (Дэниэл Белл, Раймон Арон, Сеймур Мартин Липсет). «Конец идеологии» осмысливался на рубеже 40-х и 50-х гг. как следствие фундаментальной реконструкции общества в ходе научно-технической революции,

резко ограничивающей масштабы политической борьбы внутри либеральных демократий. «Во всем западном мире есть сущностное согласие интеллектуалов по политическим проблемам: приятие государства благосостояния, принцип децентрализации управления, смешанная экономика и политический плюрализм. Это и значит, что идеологический век кончился», — писал Белл.

50-е гг. прошли под знаком «деидеологизации». Впереди, однако, были расовые конфликты, Вьетнам, молодежный бунт, экономическая депрессия 70-х гг. Мир оказался вовсе не таким беспроблемным, как это виделось сразу после войны. И уж совсем неуместными стали казаться разговоры о «конце идеологии» к началу прошлого десятилетия, когда разразилась дуэль между «старым» либерализмом и неоконсерватизмом.

Таким образом, в современном мире место для идеологии сохранилось. Правда, в 70–80-х гг. заметные изменения произошли в механизмах индоктринации и «производства идеологии», ранее находившихся под контролем партий. Сегодня идеологию вырабатывают клубы, ассоциации, еженедельники. Например, в США ведущую роль в «неоконсервативной революции» играли непартийные группы — «Моральное большинство», Национальный консервативный комитет политических действий и др. Во Франции такое же значение имел клуб «Оверлож», созданный в 1974 г. по инициативе группы выпускников Национальной школы управления. Созданные по инициативе подобных групп интеллектуальные и исследовательские центры вырабатывают идеологии, которые затем распространяются в обществе средствами массовой информации. Трибуной неоконсерватизма во Франции стало воскресное приложение к газете «Фигаро» — «Фигаро-магазин». Идеология рекламируется как дорогой товар, производимый в малых сериях. Характерно, что на этом фоне растут популярность и политическое влияние «независимых» изданий в ущерб «партийным».

Основная сложность в изучении идеологии связана с тем, что, как и всякое комплексное духовное образование, она требует философских средств анализа. Значит ли это, что ее изучение остается за рамками эмпирической науки? Нет, потому что существует область политического процесса, которую просто невозможно понять, отвлекаясь от имеющих массовое хождение политических

представлений. Это анализ поведения избирателей, основным инструментом которого служит анализ опросных данных. Какого бы представления о мотивах избирателей мы ни придерживались (подробнее об этом речь пойдет в главе 10), ясно, что эти мотивы имеют отношение к их идеологическим предпочтениям. А значит, ученый должен не только иметь в своем распоряжении теорию идеологии, но и учитывать содержательные характеристики отдельных идеологий. Наиболее популярной среди специалистов по поведению избирателей остается простая классификация, в рамках которой выделяются правые и левые идеологии. В основу этой классификации положены расхождения по фундаментальным вопросам экономической политики. Правые выступают за рыночную макроэкономическую регуляцию, сведение к необходимому минимуму государственного участия в управлении народным хозяйством и сокращение государственной деятельности по перераспределению экономических ресурсов и выгод; позиции левых по этим вопросам противоположны. В последние десятилетия предпринимаются попытки переосмыслить «право-левую шкалу» в соответствии с новыми реалиями, однако на сегодняшний день она остается основным инструментом эмпирических исследований.

Разумеется, в сознании массового избирателя идеологии могут отражаться в весьма упрощенном, а то и попросту в искаженном виде. А поскольку основными носителями идеологий в современном мире выступают политические партии, которые должны оповещать избирателей о своих идеологических позициях, то вполне логично, что важнейшим источником объективных данных об идеологиях всегда служили партийные документы. В течение длительного времени изучение этой документации велось отдельными политологами по их собственным методикам, выработанным в соответствии с частными исследовательскими задачами, и поэтому не давало общезначимых результатов. Важнейшим прорывом на этом исследовательском направлении стал «Сравнительный проект по манифестам» (Comparative Manifestos Project), инициированный в 2003 г. группой ученых во главе с Гансом-Дитером Клингеманном на основе работы, начатой еще в середине 1980-х гг. Йеном Баджем и его коллегами. Ныне проект охватывает более 50 стран и включает в себя свободные, демократические выборы,

проводившиеся в этих странах начиная с 1945 г. В эмпирическом фокусе проекта находятся компактные, ясные изложения идеологических установок партий в предвыборных программах, которые во многих странах, собственно, и принято называть манифестами. Методология Баджа и коллег основана на контент-анализе. Ученые отнесли каждую из фраз, содержащихся в предвыборных документах, к одной из 54 выделенных в исследовательских целях категорий. Сами эти категории были сведены к семи более широким «областям политики». В результате удалось свести все разнообразие формулировок, используемых различными партиями, к ограниченному числу унифицированных положений, которые можно обрабатывать путем количественного анализа. В целом проект по манифестам подтверждает, что расхождение между правыми и левыми остается основным идеологическим расколом в современных демократиях. Однако идеологическое пространство не одномерно. В европейских странах и в некоторых других зрелых демократиях на раскол между правыми и левыми накладывается расслоение между идеологическими тенденциями, за которым в научной литературе закрепилось название GAL-TAN, где первое сокращение означает «Зеленые, Альтернативные, Либертарианские», а второе — «Традиционные, (Про)властные, Националистические». Право-левое измерение и GAL-TAN образуют двухмерную схему, на которой можно обозначить позицию любой политической партии в идеологическом пространстве. Эту схему можно затем соотнести с картой идеологических ориентаций избирателей. Подробнее на этом остановимся в главе 10, посвященной поведению избирателей. Сейчас важно констатировать, что анализ идеологий, некогда служивший преимущественно предметом теоретических рассуждений, ныне стал бурно развивающейся отраслью эмпирической политологии.

## Политическое участие

Нельзя охарактеризовать политическую культуру, не учитывая отношения людей к участию. Роль первопроходцев в этой области сравнительных политических исследований сыграли американские

ученые Сидней Верба, Норман Най и Джे Он Ким («Участие и политическое равенство: Сравнение семи стран», 1978). Было принято следующее рабочее определение участия: «Законные действия частных граждан, более или менее прямо направленные на то, чтобы воздействовать на отбор правительенного персонала и (или) влиять на его действия». Исследователи выделили четыре вида активности, соответствующие этому определению: участие в выборах, активное участие в избирательной кампании, политическая деятельность на местном уровне и так называемые индивидуальные контакты, т. е. обращения к политикам и администраторам по личным проблемам. Респондентам в шести странах с либерально-демократическими режимами (Австрия, Индия, Нигерия, Нидерланды, США и Япония) и в одной стране с коммунистическим режимом (Югославия) предлагалось ответить на вопросы, позволявшие установить меру их вовлеченности в такого рода действия. Результаты этого анкетирования, проводившегося в основном в 1958–1959 гг., выборочно представлены в *табл. 5.4* (данные по Югославии будут даны отдельно).

Как видим, уровень политического участия в условиях либеральной демократии оказался довольно скромным. Лишь один из видов участия — выборы — действительно приобрел массовые масштабы. Но выборы бывают раз в несколько лет, а остальные виды участия в очень немногих случаях охватывают более 25 % самодеятельного населения. Следует также учитывать, что люди, активно интересующиеся и занимающиеся политикой, могли «улучшить показатели» сразу в нескольких графах таблицы. Однако общее число таких «полных активистов» невелико. Например, в США они составили лишь 11 % респондентов, в то время как «полные абсентеисты» (в политологии термин «абсентеист» означает «уклоняющийся от участия в политике») — 22 %. В то же время исследование показало, что нельзя представлять политику в виде античного цирка, где ничтожное меньшинство «гладиаторов» бьется между собой на потеху пассивной публике. Значительная часть граждан в условиях либеральной демократии, как правило, все же стремится влиять на власть, хотя в разной степени и очень разными способами.

**Таблица 5.4. Доля граждан, вовлеченных в отдельных странах  
в различные формы политического участия, %**

Форма политического участия	Австрия	Индия	Нигерия	Нидерланды	США	Япония
<i>В выборах</i>						
национальных	96	59	66	–	72	72
местных	93	42	59	78	47	–
<i>В избирательных кампаниях</i>						
помощь политическим партиям	10	25	–	–	26	25
членство в политических организациях или клубах	28	6	–	13	8	4
присутствие на политических митингах или собраниях	27	14	–	9	19	50
<i>Политическое участие на местном уровне</i>						
активное участие в организации, занимающейся решением местных проблем	9	7	28	15	32	11
<i>Индивидуальные контакты</i>						
с местными представителями власти	16	12	2	38	7	7
с другими представителями власти	10	6	1	10	3	6

*Примечание:* Здесь и в последующих таблицах прочерк означает, что данные отсутствуют.

Другой важный результат анализа эмпирических данных — вывод о том, что политическое участие неравномерно. Одни люди участвуют в политическом процессе больше, чем другие. Почему? Вообще говоря, различия в уровнях участия объясняются неравномерным распределением политических ресурсов, политической заинтересованности или того и другого. Под политическими

ресурсами обычно понимают: образование и открываемый им доступ к информации; деньги, наличие которых позволяет тратить время на занятие политикой; социальный статус и престиж, к носителям которых власть имущие всегда прислушиваются охотнее; наконец, некоторые поведенческие навыки и искусства вроде способности грамотно излагать свои требования в манере, приемлемой для политиков и бюрократов. Нетрудно заметить, что все эти ресурсы концентрируются в основном в руках социально привилегированных слоев населения.

Они же проявляют и наибольшую политическую заинтересованность. Во-первых, им есть что терять, а стало быть, и защищать политическими средствами; во-вторых, уже в процессе ранней социализации (в семье и школе) они вовлекаются в обсуждение широкого круга политических интересов. Таким образом, представители привилегированных слоев населения политически более активны, чем непривилегированное население. Этот вывод неоднократно подтверждался конкретными исследованиями. Опросы, проведенные С. Вербой, Н. Наэм и Дж. О. Кимом, показали высокий уровень позитивной корреляции между индексом социального статуса (доходы + образование) и уровнем участия. В Великобритании политические активисты, к какой бы партии они ни принадлежали, в подавляющем большинстве являются выходцами из среднего класса, хотя в обществе в целом он составляет всего лишь треть. Таким образом, модель политического участия всегда отражает существующее социальное неравенство.

Отсюда вытекает важное следствие: носители консервативных взглядов, как правило, более активны, чем представители радикальных или даже умеренных политических тенденций. Например, в США среди «полных активистов» заметно преобладают сторонники традиционно более консервативной Республиканской партии, демократы, в свою очередь, участвуют более активно, чем так называемые независимые. С. Верба и Н. Най в своей книге «Участие в Америке» показали, что в этой стране консервативные взгляды сами по себе служат стимулом к политической активности. Та же тенденция проявляется и в Западной Европе, хотя в несколько «смазанном» виде: сказываются длительные традиции массового рабочего движения.

В главе 4 уже отмечалось, что масштабы участия в условиях коммунистического режима вообще выше, чем при либеральной демократии. Результаты, полученные при анализе эмпирических данных по Югославии (участие в выборах — 88 %, посещение политических собраний и митингов — 45%, политическая активность на местном уровне 57 %), вполне подтверждают такую оценку. Надо отметить, что и среди режимов данного типа Югославия с ее системой «социалистического самоуправления» давала самый яркий пример массового участия. Повсеместно — на промышленных предприятиях, в школах, больницах, жилых домах и кварталах — решения принимались выборными советами и даже собраниями граждан. На Западе подобный, хотя и гораздо менее широкомасштабный, эксперимент был проделан лишь басками — кооператорами в Испании.

Ныне, когда югославское самоуправление — вместе с самой Югославией в ее прежних границах — подошло к концу, его итоги активно обсуждаются в мировом политологическом сообществе. Некоторые исследователи склоняются к тому, что источник неудачи — изначальная несовместимость самоуправления с командной экономикой. Другой подход представлен югославским аналитиком Мирославом Станоевичем: «...в действительности самоуправление воспроизвело потребность в нерыночной регуляции общественного производства: на микроуровне, путем сегментации всей системы власти, оно создавало основу для олигархической власти на макроуровне. Оказание политической поддержки в обмен на социальные гарантии — это модель коалиции между традиционным рабочим классом и политической бюрократией во всех странах “реального социализма”». С точки зрения Станоевича, самоуправление делало такую коалицию прочнее. В свою очередь, крах «реального социализма» (который при таком подходе именно в Югославии и был доведен до совершенства) сделал неизбежным распад системы самоуправления.

Хотя масштабы участия в условиях коммунистических режимов весьма велики, здесь сказываются и другие закономерности, установленные применительно к либеральной демократии. Прежде всего это касается дифференциации представителей различных социальных слоев по уровням участия. В первые годы после установления коммунистических режимов они обычно проводили

политику, направленную на поощрение политического участия непривилегированного населения. В дальнейшем, как правило, эта практика сходила на нет. Наиболее показательный пример дает Югославия, где довольно рано были сняты процентные квоты членства в партии представителей различных слоев населения, так что процесс не сдерживался искусственными ограничениями. В 1945 г. почти половину коммунистов составляли крестьяне, доля интеллигенции не превышала 10 %. К 1968 г. доля крестьян в СКЮ упала до 7 %, в то время как доля интеллигенции достигла 44 %. В СССР в середине 70-х гг. доля лиц, не занятых физическим трудом, составляла в КПСС 44 % — вдвое больше, чем в обществе в целом. Следует отметить, что к началу 80-х гг. индекс соответствия между социальным статусом и участием в Югославии практически сравнялся с американским.

Под определение Вербы, Ная и Кима подпадают, как мы видели, лишь признанные законом способы политической активности граждан. Таким образом, исследованием не были охвачены так называемые нетрадиционные виды участия, которые как раз в конце 60-х гг. начали возникать или возрождаться на Западе. Это так называемые прямые действия: демонстрации, «сит-ины» и «сит-дауны», голодовки, бойкоты, захваты общественных зданий, политические забастовки. Сюда же следует отнести террор и другие виды политического насилия. Некоторые из «нетрадиционных» видов участия временами становились массовыми. Исследование 1973 г. в США показало, что 11 % взрослого населения в этой стране участвовало в уличных демонстрациях. С 1968 по 1972 г. количество американцев, положительно оценивших идею гражданского неповиновения, возросло более чем в полтора раза и достигло 55 % от числа опрошенных. Что касается политического насилия, то оно никогда и нигде не вызывало симпатий у большинства населения. Некоторое представление о его реальных масштабах в разных странах дает довольно-таки мрачный количественный показатель — число смертей, вызванных политическим насилием в год (*табл. 5.5 — данные Дж. Бингхама Паузелла-мл.*). При анализе этих данных нужно, конечно, иметь в виду, что цифра 302.8 для сравнительно небольшой Шри-Ланки «весит» больше, чем цифра 328.4 для огромной Индии.

**Таблица 5.5. Данные о смертельных исходах политического насилия (человек в год), усредненные по двум десятилетиям**

Страна	1958–1967	1967–1976
Индия	320.3	328.4
США	29.0	20.7
Турция	11.9	18.1
Филиппины	37.5	332.7
Шри-Ланка	31.5	302.8

Важным фактором политического участия являются размеры первичной единицы политической системы, которую принято называть «общиной» (в России — сельсовет, район). Какой должна быть «община», чтобы все ее население смогло принять участие в решении затрагивающих ее интересы вопросов? Аристотель полагал, что демократия невозможна в государстве, население которого превышает несколько тысяч. Избранный им критерий был прост: количество людей, способных одновременно слушать оратора, выступающего на городской площади. Проведенные в последние десятилетия прикладные исследования подтвердили вывод «отца политической науки». Тщательное изучение 36 шведских коммун показало, что жители самых маленьких из них были более информированными и способными к участию, чем жители крупных коммун. Оптимальной же оказалась численность населения, не превышающая 8000 человек. Исследование в США дало очень сходные результаты и привело его авторов к пессимистическому выводу о том, что таких «общин» становится все меньше и меньше.

В 70-х гг. развитие компьютерной техники породило немало надежд на возникновение «кнопочной демократии», которая позволила бы гражданам доводить свои предпочтения до сведения власти имущих быстрее, чем когда-либо прежде. С тех пор, однако, энтузиазм на этот счет угас. Ни одна из индустриально развитых стран так и не решилась на подобный эксперимент. Неясно, сможет ли «кнопочная демократия», оставляющая человека

наедине с дисплеем, унаследовать лучшие черты демократии нынешней — живой диалог, творческую дискуссию, дух компромисса. К тому же даже среди самых богатых стран нет такой, которая располагала бы компьютерной сетью, достаточной для осуществления этого грандиозного плана.

\* \* \*

Политическая культура и участие — важнейшие источники легитимности политических режимов. Прибегая к широко распространенной метафоре, можно сказать, что народная поддержка дает правительству кредит, который может быть инвестирован в гибкую и эффективную политику. Бывает и наоборот: теряющий поддержку режим вовлекается в порочный круг политической инфляции, когда отсутствие одобрения народа делает невозможным эффективное принятие решений, а это не способствует привлекательности власти имущих в глазах населения. Первый вариант сумела продемонстрировать послевоенная Западная Германия. Примеров второго слишком много, чтобы выбрать из них самый наглядный.

## Глава 6

# Заинтересованные группы

---

Что такое заинтересованные группы? – Полезны ли они для демократии? – Можно ли стать членом заинтересованной группы по рождению? – Что общего между католиками и защитниками прав меньшинств? – Нужно ли платить за проезд в общественном транспорте и при чем тут заинтересованные группы? – Что такое неокорпоратизм и почему его не любила «железная леди»?

---

Проблема заинтересованных групп является одной из самых древних в истории политической мысли. Люди давно уже обратили внимание на то, что все без исключения правительства подвергаются воздействию со стороны групп лиц, добивающихся достижения собственных целей. Оценивалось это по-разному. Сторонники одной из традиций, к которым принадлежали Платон, Томас Гоббс и Жан-Жак Руссо, настаивали на необходимости устраниТЬ все «частные» влияния на процесс принятия решений. И сегодня нередко приходится слышать мнение, что все общественные болезни — следствие махинаций бизнеса, мафии, многонациональных корпораций, профсоюзов и т. д. Горячим адвокатом такой точки зрения был американский президент Вудро Вильсон. Однажды он заметил: «Предположим, вы приехали в Вашингтон и пытаетесь иметь дело с правительством. Всегда оказывается, что, хотя вас внимательно выслушивают, люди, к мнению которых действительно небезразличны ваши собеседники, — это крупные банкиры, фабриканты, коммерсанты... Правительство США — это приемное дитя особых интересов. Ему не позволяют иметь

собственную волю». Рост влияния Республиканской партии США многие наблюдатели связывают именно с популистским протестом против власти заинтересованных групп, особенно крупного бизнеса (конечно, с начала века многое изменилось).

Сторонники другой, более молодой традиции в истории политической мысли настаивали на необходимости свободной игры социальных интересов. Об этом ярко и вдохновенно писал Джеймс Мэдисон в знаменитых «Записках федералиста». Ныне эта точка зрения очень широко распространена. Считается, что заинтересованные группы — один из наиболее важных элементов демократического процесса; они не только не подрывают представительного строя, но помогают ему эффективнее справляться со своими задачами. Защитником такого взгляда в США был Джон Кеннеди.

Проблема, вызывающая столь интенсивные общественные споры, не могла оставаться вне поля зрения политической науки. Родоначальником изучения заинтересованных групп считается американский ученый Арнольд Бентли, книга которого «Процесс правления. Изучение общественных давлений» вышла в свет в 1908 г. «Все явления государственного управления, — писал Бентли, — есть явления групп, давящих друг на друга и выделяющих новые группы и групповых представителей (органы или агентства правительства) для посредничества в общественном соглашении». Отсюда анализ государственного управления должен основываться на эмпирическом наблюдении результатов взаимодействия групп и оцениваться лишь в социальном контексте. «Только тогда, — отмечал исследователь, — когда мы... выражим весь процесс в общественно-групповых отношениях, мы приблизимся к удовлетворительному пониманию государственного управления». Идеи Бентли во многом опередили свое время. На протяжении почти 20 лет его книга оставалась незамеченной. Однако уже в 30-х гг. заинтересованные группы стали одним из основных объектов внимания политической науки. Начатые в США, эти исследования затем переместились в Европу. Большой вклад в изучение заинтересованных групп внесли политологи Англии и Франции.

## Классификация заинтересованных групп

Заинтересованные группы — это группы лиц, стремящихся воздействовать на процесс принятия решений по тем или иным отдельным вопросам, но не пытающихся установить полный политический контроль над государством. В этом состоит их отличие от политических партий, для которых захват и удержание власти всегда является главной задачей. Иными словами, заинтересованные группы добиваются влияния на людей власти, но не поставляют людей власти, по крайней мере официально. Чем более зрелым и сложным является общество, тем шире круг вопросов, попадающих в поле зрения заинтересованных групп. Неудивительно, что в развитых индустриальных странах эти группы чрезвычайно разнообразны. Поэтому они нуждаются в классификации, которая позволила бы упорядочить огромный эмпирический материал.

Несколько подходов к классификации заинтересованных групп были предложены французским политологом Морисом Дюверже. Он различает организации, действующие исключительно в политической области (например, парламентские лобби), и организации, для которых оказание политического давления составляет лишь часть их активности (профсоюзы, церковь и т. д.). С точки зрения внутренней структуры Дюверже подразделяет заинтересованные группы на массовые (те же профсоюзы, молодежное движение и т. д.) и кадровые (например, организации патроната). К третьему типу при таком подходе относятся научно-исследовательские центры, рекламные агентства.

Другая классификация была разработана Жаном Блонделем. Он начинает с довольно обычной познавательной операции: выделяет два «чистых типа» заинтересованных групп — «общинные» и «ассоциативные». Это различие соотносится с веберовским противопоставлением «традиционного» и «современного». Члены «общинной группы» связаны между собой прежде всего принадлежностью к некоему сообществу, а уж затем своими мыслями и стремлениями. Можно сказать, что человек рождается, будучи уже членом группы. Его отношения к «общине» весьма разветвленные и всеохватывающие. Если эти отношения достаточно прочны, то они предопределяют индивидуальные роли в обществе, как это

происходит в индийских кастах. К «общинному» типу близки также семья, племя, этническая группа.

«Ассоциативные группы» создаются людьми вполне сознательно для реализации определенных интересов, которые носят достаточно ограниченный характер. Например, участники антивоенного движения могут различаться между собой абсолютно во всем, кроме стремления предотвратить термоядерный конфликт. Разумеется, примеры условны. Реальные заинтересованные группы Блондель размещает как раз в промежутке между двумя «чистыми» крайностями, по мере удаления от одной и приближения к другой. Рассмотрим по отдельности выделенные ученым четыре разновидности.

### *Группы «по обычая»*

Эта разновидность заинтересованных групп особенно часто встречается в странах со сравнительно низким уровнем социально-экономического развития, где политики и бюрократы рассматривают свою профессию прежде всего как средство обеспечения своих родных и близких доходными местами, привилегиями и т. д. Разумеется, группы «по обычая» могут преследовать и менее корыстные цели — скажем, добиваться более строгого соблюдения религиозных норм. Однако и в том и в другом случае эти группы предпочитают действовать в обход официальных институтов, прибегая к личным контактам с носителями власти.

В индустриально развитых странах политическая роль групп «по обычая» относительно невелика. В качестве исключения можно рассматривать такую мощную организацию, как католическая церковь (протестантские церкви типа англиканской относятся к следующей разновидности). Католическая церковь по-прежнему крепко привязывает своих прихожан к клиру во главе с римским первосвященником, а также объединяет их друг с другом. Ее влияние охватывает многие аспекты повседневной жизни верующих — от политических пристрастий до сугубо интимной сферы. В случае необходимости Ватикан может оказывать мощное политическое давление на правительства таких католических стран, как Италия, Ирландия или Польша. И все же в современном мире группе

«по обычай» (даже такой сильной) трудно конкурировать с соперниками, располагающими более совершенными организационными средствами. Веяния времени побудили католическую церковь создать во многих странах мира зависимые от нее, но «модернизированные» заинтересованные группы, например клерикальные профсоюзы. Существуют и католические партии, и здесь нельзя не упомянуть Христианско-демократическую партию, стоявшую у власти бессменно со дня основания Итальянской республики до 1994 г.

### *Институциональные группы*

Эти группы базируются на формальных организациях внутри государственного аппарата — исполнительной бюрократии, законодательном корпусе, армии и военизированных силах поддержания порядка. Влияние институциональных групп связано с их непосредственной близостью к процессу принятия решений. Оно особенно сильно в развивающихся странах, где более «современные» заинтересованные группы не располагают ни организационными традициями и опытом, ни массовым составом, а часто находятся под прямым контролем правительства. В этих условиях внутрибюрократические, внутрипартийные или внутриармейские (в зависимости от характера режима) кланы оказываются единственными посредниками между государством и обществом и, естественно, извлекают из этого положения максимум выгоды для себя.

В качестве примера государства с весьма сильными институциональными группами часто называют Советский Союз, где официальный запрет на деятельность негосударственных организаций сочетался с достаточно сложной профессиональной и социальной структурой общества. Исследования показали, что процесс принятия решений в СССР отражал влияния со стороны мощных групп внутри партийно-государственного аппарата — военных и военно-промышленного комплекса, Госплана, директоров предприятий и т. д. Судя по всему, эта ситуация во многом сохранилась и в независимых государствах, образовавшихся после распада СССР, хотя набор «игроков» теперь несколько иной. Надо заметить, что либеральная демократия не устраниет значения институциональных групп. Трудно назвать страну, где государство было бы полностью

поставлено под контроль общества. Требования об этом, как правило, остаются благими пожеланиями или демагогией.

### *Группы «защиты» и «поддержки»*

Эти группы часто встречаются и особенно влиятельны в странах зрелой либеральной демократии. Скажем, в США в 1972 г. 62 % самодеятельного населения состояли в тех или иных ассоциациях (правда, членство трети из них было пассивным). Группы «защиты», к числу которых относятся прежде всего профсоюзы и предпринимательские ассоциации, призваны отстаивать материальные интересы своих сторонников. Необходимость активного участия этих групп в процессе принятия решений объясняется не в последнюю очередь тем, что правительства индустрально развитых стран глубоко вовлечены в управление экономикой. Эта необходимость осознается властью имущими, которые все чаще обращаются к группам «защиты» за информацией и технической поддержкой в проведении экономической политики. В США профсоюзное движение и так называемая Палата коммерции (ведущая предпринимательская организация) являются постоянными партнерами правительства. Еще дальше зашел процесс «огосударствления» групп «защиты» в Скандинавских странах. Подробнее на этом мы остановимся при обсуждении проблемы неокорпоратизма. Об уровне охвата населения индустрально развитых стран важнейшими из групп «защиты» — профсоюзами (в конце 70-х гг.) — позволяют судить данные, представленные в табл. 6.1.

Группы «поддержки» стремятся к достижению определенных, строго ограниченных целей, которые могут быть очень разными. Перечислю лишь некоторые разновидности групп «поддержки» — экологические движения, антивоенные организации, лиги «за» и «против» абортов, антипорнографические союзы и т. д. Иногда группа «поддержки» создается только для того, чтобы добиться, например, закрытия военной базы или строительства нового моста. Как только задача решена, группа исчезает. Организационная структура групп «поддержки» часто аморфна, членство не фиксируется, руководство определяется спонтанно. Однако из всего этого не следует делать вывод о слабости таких групп. Среди них есть очень

мощные, такие как Национальная оружейная ассоциация (которой уже в течение нескольких десятилетий удается блокировать закон об ограничениях на продажу личного оружия) или Национальная ассоциация содействия прогрессу цветного населения (обе в США). Надо заметить, что относительная (по сравнению с Западной Европой) неразвитость партийных структур придает группам «поддержки» в США особую силу.

**Таблица 6.1. Доля занятых в производстве членов профсоюзов от общего числа занятых в производстве в конце 70-х гг., %**

Страна	По оценке Европейской федерации профсоюзов	По собственной оценке национальных профсоюзных федераций
Австрия	58	60
Бельгия	65–70	70
Великобритания	45–50	50.4
Германия (ФРГ)	34–40	39
Дания	60	70
Италия	–	22
Норвегия	55	–
США	–	24.5
Франция	25	23
Швеция	85	–
Япония	–	33

## Каналы и источники влияния

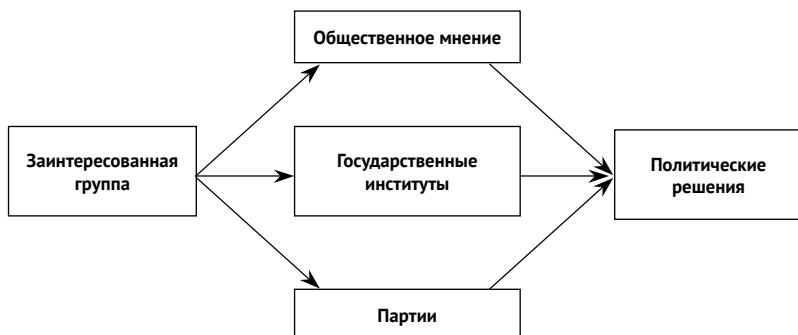
Как заинтересованным группам удается воздействовать на процесс принятия решений? Прежде всего каждая из их разновидностей предпочитает использовать специфические каналы влияния. Группы «защиты» оказывают давление непосредственно на государственные институты, причем особенно часто объектом их внимания становится бюрократия. Группы «поддержки» начинают, как правило, с формирования благоприятного для них общественного мнения,

служащего им как бы точкой опоры. И те и другие придают большое значение «обработке» политических партий. В зависимости от цели, которую ставит перед собой заинтересованная группа, она подбирает средства давления (*схема 6.1*). Рассмотрим эти каналы влияния более обстоятельно.

Часто заинтересованные группы бывают непосредственно представлены во властвующей элите. Например, с середины 70-х гг. (и до конца 80-х) министр обороны СССР состоял в Политбюро ЦК КПСС. Западные наблюдатели справедливо рассматривали это как важный канал влияния советских военных и военно-промышленного комплекса на процесс принятия решений. В условиях либеральной демократии одновременная принадлежность человека к заинтересованной группе и какому-либо государственному органу тоже не является редким исключением. Например, президент США Рональд Рейган состоял в Национальной оружейной ассоциации. В некоторых странах подобного рода связи узаконены. Ирландский Сенат и Социально-экономический совет во Франции строятся по принципу представительства заинтересованных групп. Будучи самым простым, этот канал влияния далеко не всегда эффективен. Откровенная ориентация политика на определенную заинтересованную группу не способствует расширению его избирательного избирательного блока и часто ведет к поражению на выборах. Поэтому наделенные властью приверженцы заинтересованных групп бывают вынуждены маскировать свои симпатии, а порой и критиковать группу по незначительным вопросам.

Многие заинтересованные группы предпочитают не делегировать своих членов в государственные органы, а поддерживать с последними «хорошие отношения». Этот канал влияния называют связями с элитой, и работать он может очень по-разному в зависимости от характера общества и политического режима. В некоторых странах с аристократическими традициями (особенно в Великобритании) будущие активисты заинтересованных групп устанавливают связи с будущими крупными бюрократами и политиками еще на школьной скамье — речь идет, конечно, о частных школах и привилегированных колледжах. Будучи на «ты» с собеседником — даже если он сидит в министерском кресле — гораздо легче добиться своего. Разумеется, в современном мире есть и иные, более «модернизированные»

способы установления добрых отношений между заинтересованной группой и элитой. Прежде всего это системы постоянных консультаций между «специалистами» от групп и государственным аппаратом. Во Франции только на национальном уровне действуют не менее 500 комитетов, 1200 советов и 3000 комиссий, «под крышей» которых осуществляются такие контакты. Этой же цели служат разного рода закрытые клубы, масонские ложи и т. д.



Важным каналом влияния служат связи с политическими партиями. В условиях партийного режима (коммунистического или популистского) правящая партия является, помимо всего прочего, проводником воздействия групп на процесс принятия решений. При этом конфликты между отдельными группами протекают в рамках общей партийной структуры и редко «выходят на поверхность», оставаясь скрытыми от взгляда стороннего наблюдателя. Многопартийная система позволяет мощным заинтересованным группам создавать и содержать «собственные» политические партии. В сильно поляризованных демократических обществах, вроде Италии или Бельгии, эти связи бывают очень прочными. Другой распространенный в условиях либеральной демократии вариант — маневрирование заинтересованной группы между крупнейшими партиями. Профсоюзы и предпринимательские ассоциации в США оказывают финансовую, избирательную и прямую поддержку то демократам, то республиканцам в зависимости от их «поведения».

Сила заинтересованных групп резко возрастает при наличии связей со средствами массовой коммуникации. Даже самая узкая и не располагающая другими ресурсами группа может оказывать серьезное воздействие на процесс принятия решений, если у нее появится «свой человек», скажем, на телевидении. Ведь и подборку новостей можно препарировать так, чтобы мобилизовать общественную поддержку в пользу тех или иных групповых требований. Наконец, в крайних случаях заинтересованные группы могут прибегать к «прямым действиям» и насилию. Даже среди индустриально развитых стран есть такие, где в некоторых случаях общественное мнение относится к такой активности терпимо. Скажем, во время ежегодных «весенних наступлений» трудающихся в Японии столкновения между демонстрантами и полицией были обычным делом.

Влияние заинтересованных групп на политику в значительной степени зависит от того, какой режим существует в стране. Либеральная демократия предоставляет им весьма широкое поле легальной деятельности. Иную ситуацию создают авторитарные режимы, заставляющие заинтересованные группы маскировать свои подлинные цели и использовать незаконные средства их достижения. Тем не менее заинтересованные группы — это неотъемлемая часть политической жизни любого общества, и мечта об их полном искоренении, по-прежнему посещающая иногда популистски ориентированных деятелей во многих странах мира, остается утопией.

Каковы источники влияния заинтересованных групп? Во-первых, это присущая им легитимность. К некоторым группам прислушиваются больше, чем к другим, ввиду исторически сформировавшегося вокруг них ореола привлекательности. Это положение иллюстрирует афоризм: «Что хорошо для “Дженерал Моторс”, то хорошо для Америки». Группы, не располагающие такой степенью легитимности, гораздо меньше могут рассчитывать на успех. Например, не так уж велики достижения многочисленных и очень шумных лиг в защиту сексуальных меньшинств в США. Во-вторых, заинтересованная группа нуждается в наборе санкций, которые можно было бы эффективно применить против правительства и конкурирующих групп в случае несоблюдения ее требований. Секрет силы профсоюзов

состоит, собственно, в том, что они могут мобилизовать своих членов на забастовку. Крупная предпринимательская ассоциация может при желании полностью дезорганизовать экономическую жизнь страны. А вот группы «поддержки», как правило, не имеют возможности оказывать такое сильное давление на государство.

Третий и основной источник влияния заинтересованных групп — это доступные им политические ресурсы. Понятно, что численно крупные группы «при прочих равных» сильнее мелких, а хорошо организованные и сплоченные сильнее аморфных и недисциплинированных. Очень многое зависит также от финансовых возможностей группы. Подкуп бюрократов и законодателей представителями заинтересованных групп — один из наиболее эффективных путей к политическому влиянию. Неудивительно, что взяточничество очень широко распространено в современном мире и присуще странам с самыми разными политическими культурами и режимами. Как отмечает американский политолог Джозеф Лапаломбара, в большинстве языков есть специальные эвфемизмы для обозначения этого явления. Исследователь приводит обширный список таких словечек: в Азии взятку называют «бакшиш», в Италии — «ла бустарелла» (маленький конверт), в испаноязычном мире — «ла мордидо» (кусочек), в Африке — «толчок», в Индии — «быстрые деньги», в Египте — «чашечка чаю». Попали в список, конечно, и русские слова «блат», «налево» и «взятка». По наблюдению Лапаломбара, особенно богат такими выражениями американский вариант английского языка. Разумеется, взяточничество — не единственный (хотя и один из самых важных) способов использования финансовых возможностей. Богатая заинтересованная группа может позволить себе купить газету, которая отражала бы ее интересы, воздействовать на экономическую ситуацию в стране путем финансовых маневров и инвестиций и многое другое.

Из всего этого можно сделать вывод, что заинтересованные группы располагают далеко не равными возможностями влияния. Одни всегда сильнее, чем другие, и это ставит теорию заинтересованных групп в двусмысленное положение по отношению к «протективной» модели демократии, да и к большинству остальных: даже Мэдисон, защищавший заинтересованные группы, исходил как раз из их равенства. Чтобы устраниТЬ это несоответствие, иногда прибегают к следующему

аргументу. В случае, когда интересы какой-то из групп оказываются под особенно сильной угрозой, она, проявляя экстраординарную активность, мобилизует своих сторонников и исправляет «перекос». Именно так произошло в США в 30-х гг., когда катастрофическое ухудшение положения рабочих было приостановлено благодаря сильному давлению профсоюзов на администрацию. Однако подобная «сверхмобилизация» ресурсов может потребовать значительного времени. Об этом свидетельствует история движения чернокожих американцев, которые добились некоторого успеха в борьбе за свои права лишь во второй половине 60-х гг., хотя необходимость изменить межрасовые отношения в стране была отчетливо осознана еще двумя десятилетиями раньше.

Следует подчеркнуть, что установленное эмпирическими исследованиями неравенство ресурсов, находящихся в распоряжении заинтересованных групп, влечет за собой довольно серьезные теоретические последствия. Мэдисоновская модель протективной демократии исходила из представления о том, что заинтересованные группы способны сдерживать влияние друг друга. Именно поэтому они не препятствуют формированию общей воли. «Плюралистическая» модель Роберта Даля полностью восприняла эту позицию, став, как заметил один учений, «апофеозом оптимистической интерпретации заинтересованных групп». Однако эмпирическая адекватность плюрализма всегда вызывала сомнения у его критиков. Для того чтобы плюралистическая модель была истинной, необходимо соблюдение по меньшей мере двух условий. Одно из них — это более или менее равномерное распределение ресурсов между различными заинтересованными группами. Мы уже видели, что данное условие не соблюдается. Но есть и второе, не менее фундаментальное условие. В рамках плюралистической модели заинтересованные группы выступают как политическое выражение социальных групп. Однако всякая ли социальная группа может выразить себя подобным образом?

Теоретический анализ этой проблемы был предложен в работе Манкура Олсона «Логика коллективного действия» (1965). Основной результат состоял как раз в демонстрации того, что даже если у социальной группы есть подлежащие защите интересы, то это вовсе не влечет за собой автоматического оформления заинтересованной

группы. Олсоновский способ обоснования данного тезиса имеет немало общего с теорией рационального выбора. Основное допущение о рациональности индивидов приводит ученого к выводу о том, что потенциальные участники заинтересованных групп не будут без особой необходимости тратить свое время, деньги или энергию, чтобы реализовать этот потенциал. Предположим, что к Джону Смиту приходит лидер заинтересованной группы, призванной отстаивать его интересы, и предлагает ему войти в группу. Смит не сомневается в добросовестности этого человека. И все же, доказывает Олсон, наиболее оправданная, с рациональной точки зрения, позиция Смита — это отказ. Почему? Если заинтересованная группа не добьется успеха в отстаивании интересов Смита, то вступать в нее, конечно, бессмысленно. Но если деятельность заинтересованной группы окажется вполне успешной, то и тогда его отказ остается оправданным, ибо интересы Смита будут удовлетворены без малейших усилий с его стороны. Иными словами, рациональная стратегия состоит в том, чтобы воспользоваться услугой, но ничего за это не заплатить. Такую стратегию используют пассажиры общественного транспорта, по-русски именуемые «зайцами». Именно «дилемма безбилетника» (*free-rider dilemma*) оказывается, с точки зрения Олсона, решающим обстоятельством, которое делает формирование массовых по составу заинтересованных групп маловероятным.

Здравый смысл подсказывает Смиту убедительный на первый взгляд контраргумент: «Если никто, подобно мне, не присоединится к заинтересованной группе, то мои интересы останутся непредставленными и я проиграю». С точки зрения Олсона, такой контраргумент не работает. Действительно, его рациональное содержание можно связать с ожиданием того, что все потенциальные члены группы будут принимать во внимание опыт Смита. Но такое ожидание отдает крайней самонадеянностью. Скорее всего, принятное Смитом решение никак не повлияет на общую ситуацию. Таким образом, заинтересованные группы теоретически невозможны. Почему же тогда они существуют? Во-первых, по мнению Олсона, заинтересованные группы могут вербовать членов, предлагая им какие-то дополнительные выгоды. Такие выгоды могут не иметь отношения к основным целям группы. Скажем, если профсоюз

поможет Смиту купить более дешевую медицинскую страховку, или пригласит его на вечеринку с бесплатным пивом, или подарит под Рождество ярко разукрашенный календарь, то это не будет иметь никакого отношения к борьбе за права рабочего класса, но для самого Смита окажется вполне эффективной приманкой. Во-вторых, в распоряжении заинтересованной группы должны быть эффективные санкции против «зайцев». Как и в общественном транспорте, они должны облагаться штрафом. Если Смит, так и не вступив в профсоюз, подвергнется угрозе увольнения, то профсоюз ничем ему не поможет. А это весьма ощутимый штраф за бесплатный проезд.

Разумеется, рассуждения Олсона имеют отношение не ко всем заинтересованным группам. Как уже отмечалось, для «общинных групп» проблема членства несущественна. «Ассоциативные группы» вынуждены решать ее в полном объеме, но далеко не все из них даже теоретически способны привлечь миллионы членов. А чем меньше группа, тем проще решается «дилемма безбилетника». Но для плюралистической модели, которая приписывает особое значение именно выражению массовых интересов посредством системы заинтересованных групп, основные выводы Олсона губительны, и это само по себе подталкивало ученых к поиску альтернативной модели. В то же время теория Олсона во многом задала направление этих поисков, сформулировав вопрос об источниках дополнительных выгод и санкций, находящихся в распоряжении заинтересованных групп.

## Неокорпоратизм

Я уже отмечал, что неприязненное отношение к заинтересованным группам глубоко укоренено в истории политической мысли. Однако такая критика нередко исходила от противников демократии вообще (Платон), представительной демократии (Руссо) или носила популистский характер. В XX в., в рамках современной политической науки, был сформулирован вопрос о совместимости групповых давлений на власть с самой системой либеральной демократии в принципе, а также о пределах такой

совместимости. И действительно, из новейших моделей демократии лишь «плюралистическая» относится к заинтересованным группам лояльно.

Во-первых, отмечается экономическая неэффективность политики, направленной исключительно на удовлетворение запросов заинтересованных групп. Предположим, что одна из них (будь то отрасль промышленности, регион, местный орган власти и т. д.) добилась своего и стала объектом усиленной финансовой поддержки со стороны правительства. Естественно, другие заинтересованные группы того же типа почувствуют себя ущемленными и потребуют себе того же самого. А поскольку ресурсы однотипных групп примерно равны, высока вероятность того, что они добьются успеха. В результате блокируется возможность концентрации средств в тех отраслях и регионах, которые действительно заслуживают преимущественной государственной поддержки. Долгосрочная экономическая стратегия становится фикцией, что в современных условиях далеко не безопасно. Многие исследователи связывают структурный кризис, постигший США в 70-х гг., именно с засильем заинтересованных групп. Как известно, выход, предложенный Р. Рейганом, состоял в том, чтобы сократить масштабы государственного вмешательства в экономику. Выяснилось, однако, что о таком намерении легче заявить, чем его осуществить. Ныне общепризнано, что могущественные заинтересованные группы (особенно предпринимательские) продолжают оказывать стагнирующее воздействие на американскую экономику.

Во-вторых, трудно отвлечься от вопиющего неравенства возможностей отдельных заинтересованных групп. Эта проблема особенно остро стоит опять-таки в США. Как отмечает Дэвид Маккэй, только правительство располагает властью, сопоставимой с влиянием предпринимательских ассоциаций. До самого последнего времени крупный бизнес даже не считал нужным открыто защищать свои позиции: в большинстве случаев администрация, предчувствуя его реакцию, сама стремилась принять соответствующие решения. И это неудивительно, если учсть колоссальные финансовые ресурсы предпринимателей. Масштабы взяточничества в США лишь отчасти, как полагают наблюдатели, проявились в известных скандалах 70-х гг. («дела» ИТТ, «Локхида»).

В-третьих, заинтересованные группы препятствуют проведению активной социальной политики. Крупнейшие социальные реформы в США («Новый курс» Ф. Рузвельта и «Великое общество» Дж. Кеннеди) могли быть осуществлены лишь в условиях, абсолютно не благоприятных для заинтересованных групп: при сильной президентской власти, послушном ей Конгрессе и лояльном общественном мнении. Повышенная же групповая активность, напротив, приводила к социальному окостенению: распределив между собой роли в соответствии с наличными ресурсами, группы не только не могли изменить ситуацию сами, но и не позволяли сделать это кому-то другому.

Однако наиболее серьезный вызов основам либеральной демократии многие исследователи усматривают в так называемом корпоратизме. Термин пришел из политического лексикона итальянского фашизма: именно так Муссолини и его приверженцы называли строй, который хотели создать в своей «империи». Они полагали, что государство должно быть построено как система «корпораций», каждой из которых предоставлялась монополия на представительство какой-то группы общества. Взамен «корпорация» (профсоюз, молодежная, женская организация и т. д.) должна была контролировать своих членов и поддерживать их лояльность режиму.

Разумеется, применительно к современным индустриально развитым странам смысл этого термина несколько смягчается. Имеется в виду, однако, что и здесь заинтересованные группы подвергаются огосударствлению и постепенно присваивают себе монополию на представительство отдельных слоев общества. Процесс принятия решений приобретает характер серии сделок между бюрократией и немногими, но хорошо организованными заинтересованными группами. В то же время сами группы становятся «внутренне олигархическими», т. е. их лидеры в большей степени представляют самих себя, чем пассивную и апатичную массу рядовых сторонников. Наиболее широко цитируемое и по сей день определение корпоратизма было предложено в 1974 г. Филиппом Шмиттером: «Система представительства интересов, элементы которой представляют собой ограниченное число обязательных, не конкурирующих между собой, иерархически организованных и функционально дифференцированных единиц, признанных,

лицензированных или созданных государством и наделенных монополией на представительство определенных интересов в обмен на ту или иную степень правительственного контроля за подбором их лидеров и артикуляцией требований и поддержки».

Шмиттер различает «государственную» версию корпоратизма, которая была реализована фашистскими режимами, и современную «социетальную» (т. е. как бы идущую от общества) версию, которую можно назвать неокорпоратизмом. Обычно указывают на следующие факты, свидетельствующие о наступлении «эры неокорпоратизма»: в экономической жизни ведущую роль приобретают немногочисленные, но очень крупные корпорации; в ответ на это профсоюзы тоже укрупняются, выделяется группа их могущественных лидеров; в то же время рядовые члены профсоюзов и предпринимательских ассоциаций утрачивают возможность влиять на принимаемые решения; постепенно сглаживаются различия по социальному происхождению, уровню образования и идеологическим ориентациям между ведущими бизнесменами, руководителями профсоюзов и государственными служащими, что приводит к формированию у них общего технократического мировоззрения (и позволяет легче договариваться друг с другом), но отдаляет от общества; наконец, экономическая роль государства возрастает и в управлении находящимися в его собственности предприятиями, и в контроле над частным сектором.

Особенно активно проблема неокорпоратизма обсуждалась в Великобритании. Именно здесь громче всего звучали опасения о том, что «новый порядок» (который связывали прежде всего с засилем профсоюзов) идет на смену демократии. Однако общим итогом обсуждения стал вывод о преувеличенности этих опасений. Действительно, контроль предпринимательских ассоциаций и профсоюзов над своими членами оказался в Великобритании более слабым, чем в Швеции, Нидерландах и ФРГ. В профсоюзах состояло 52 % рабочих-мужчин и 29 % женщин — меньше чем во многих других либеральных демократиях. И даже экономическая роль государства, как оказалось, была не такой уж важной. Разумеется, все эти факты не опровергли саму идею «наступления неокорпоратизма». Но они создали более спокойный фон для ее обсуждения. В результате политологи в основном отказались от драматизации

проблемы. Акцент был сделан на «либеральном корпоратизме», который, как писал Герхард Лембрук, не претендует «на подмену институциональных механизмов парламентского и партийного правления», но в то же время способствует большей интегрированности политической системы. Не таким уж страшным было признано и «огосударствление» заинтересованных групп. Как отметил тот же Лембрук, «либеральный корпоратизм нельзя отождествлять лишь с консультациями и сотрудничеством правительства с заинтересованными группами. Его отличительная черта — высокая степень кооперации между самими этими группами в выработке экономической политики».

Кроме того, страны Скандинавии, которые как будто ближе всех подошли к модели «неокорпоративного государства», не подтверждали вывода о ее абсолютной экономической неэффективности. В качестве примера обычно приводится Норвегия. Здесь издавна существуют сильные и монолитные группы «защиты», охватывающие значительное большинство населения — около 70 %. С 1976 г. проводятся ежегодные переговоры между правительством, предпринимательскими организациями и профсоюзами, на которыхрабатываются решения по заработной плате, налогам, пенсиям, пособиям на детей, дотациям на сельскохозяйственное производство и т. д., — словом, по основным направлениям экономической политики. Хотя число лиц, непосредственно вовлеченных в переговоры, невелико (и это подтверждает тезис о корпоративном характере норвежской системы), выяснилось, что рядовые члены заинтересованных групп способны оказывать известное воздействие на их ход. И каковы бы ни были масштабы этого воздействия, бесспорно, что стремительное превращение Норвегии в одно из богатейших государств мира определенно не свидетельствует против неокорпоратизма.

Многие политологи пришли к выводу, что обсуждать проблему неокорпоратизма вообще бессмысленно. В одних обществах он может быть злом, в других — благом. Исследования показали, что наибольшую предрасположенность к этой системе демонстрируют культурно однородные общества с организованным и дисциплинированным населением. В других индустриально развитых странах более естественно чередование периодов неокорпоратизма с периодами

«свободного предпринимательства» (один из которых, собственно, и наступил в Великобритании после прихода к власти правительства М. Тэтчера). Такое чередование дает элитам известную свободу маневра в поисках удовлетворительного сочетания экономического роста, полной занятости и стабильных цен.

\* \* \*

Представляется, что главная причина существования споров вокруг заинтересованных групп — в недостаточной изученности проблемы. И дело не в том, что ей уделяется мало внимания, — дело в ее исключительной сложности. Во-первых, теория заинтересованных групп плохо соотносится с большинством моделей демократии. Это создает серьезные трудности методологического и мировоззренческого порядка, о которых сказано выше, и отвлекает внимание исследователей от предметного анализа данных. Во-вторых, эмпирические исследования заинтересованных групп часто сталкиваются с препятствиями, вытекающими из особенностей объекта. Ведь люди, стремящиеся оказывать давление на правительство, редко афишируют это, особенно если добиваются своего. Даже если заинтересованная группа действует совершенно открыто (что бывает далеко не всегда), наиболее важная часть ее активности остается в тени. И все же нельзя закрывать глаза на существование этого феномена. Серьезный политический прогноз невозможно сделать, не учитывая роли заинтересованных групп. Например, неудачу, постигшую советологов в предвидении перспектив развития СССР в 80-х гг., часто связывают с отсутствием адекватных представлений о заинтересованных группах советского общества.

# Глава 7

## Политические партии

---

Чем партии отличаются от заинтересованных групп? – Зачем нужны партии? – Почему современная демократия – это партийная демократия? – Откуда взялись массовые партии и какие партии были до этого? – Почему люди вступают в партии? – Зачем пели «Интернационал» на свадьбах и похоронах? – Почему социал-демократы предали марксизм? – Правда ли, что партии устарели? – Картельные партии – факт или фикция?

---

Различие между заинтересованной группой и политической партией очевидно: последняя стремится приобрести и удержать непосредственный контроль над государственными институтами. Но нетрудно заметить, что ту же цель преследуют и другие организации, явно не соответствующие принятым представлениям о партиях, – военные хунты, феодальные кланы и т. д. Это делает выработку универсального определения партии очень трудной задачей. И действительно, многие политологи ограничиваются перечислением признаков политической партии. Согласно Джозефу Лапаломбаре и Майрону Вайнери, это наличие постоянной организации на общегосударственном и локальном уровнях, сознательная постановка целей, которые должны быть реализованы после прихода к власти (не важно, являются ли эти цели в действительности достижимыми или нет), стремление приобрести поддержку со стороны народа (избирателей, если речь идет о представительной системе). Однако подход, который полностью отвергает теоретическое определение партий в пользу перечисления их наблюдаемых признаков, сложно признать продуктивным. Определение все-таки необходимо. Правда, оно должно быть весьма широким, относиться к весьма широкому кругу наблюдаемых явлений. Этому требованию отвечает определение, используемое

Джоном Бондом и Кевином Смитом: партия — это организация, которая под собственным названием выдвигает и поддерживает кандидатов, борющихся на выборах за публичные должности с двумя целями: (1) получения этих должностей и (2) проведения предпочтительной для партии политики. В этом определении нет ничего лишнего. Конечно, в действительности у некоторых партий нет никаких общих, устойчивых предпочтений по поводу политики, и в выборах они участвуют исключительно ради борьбы за должности, так что при предельно придирчивом подходе вторую цель можно и исключить. Однако даже самые конъюнктурные, беспринципные партии вынуждены как-то доказывать свою полезность для избирателей, в результате чего их публичная риторика содержит разъяснение того, что они собираются делать, оказавшись у власти.

Некоторую проблему составляет то, что под это определение не подпадают организации, не участвующие в конкурентных выборах, но при этом сами считающие себя партиями и похожие на партии по многим организационным признакам. Таковы, например, правящие партии в партийных авторитарных режимах, лишенных значимой электоральной составляющей, или подпольные партии, для которых отказ от участия в выборах — не вынужденная реакция на запреты властей, а принципиальная позиция. Но надо признать, что неучастие в выборах и вправду ставит такие организации в совершенно особые условия, в результате чего сравнивать их с партиями, подпадающими под данное определение, далеко не всегда целесообразно. Они просто другие. Отмечу также, что, хотя уточнение относительно того, что у партий должно быть собственное название, может показаться незначительной мелочью, в действительности оно имеет фундаментальное значение. Одна из задач партий на выборах состоит в том, чтобы обеспечивать взаимодействие между кандидатами, так называемую электоральную координацию. Но этим могут заниматься и неформальные группы, и СМИ, и работающие на коммерческой основе фирмы политических консультантов. Специфика партий состоит в том, что они обеспечивают еще и координацию действий между кандидатами и избирателями, побуждая последних к голосованию за кандидатов, придерживающихся общих программных позиций. А название как раз и служит выражением такой общности. Поэтому оно необходимо.

Группы вообще, как мы видели, являются неотъемлемой частью политики, их история уходит в глубокую древность. Однако партии в современном смысле слова следует признать относительно поздним «изобретением». Они появились лишь во второй половине прошлого века. Первые из них (например, консерваторы в Великобритании) возникли в стенах парламентов на основе действовавших там группировок, в данном случае — тори. Такие партии иногда называют «внутренними». К концу XIX в. стали появляться «внешние» партии, которые начинались с создания внепарламентских организационных структур и затем, используя их, «прорывались» в представительные органы власти. Таковы почти все социал-демократические и рабочие партии. В начале XX в. политическая жизнь большинства европейских стран и США была уже по преимуществу партийной жизнью.

Политические партии — один из немногих институтов, зарождение которых неразрывно связано с генезисом либеральной демократии. Как пишет Ричард Кац, «современная демократия — это партийная демократия; политические установления и практики, с западной точки зрения составляющие сущность демократического правления, не только созданы политическими партиями, но и были бы без них немыслимы». В XX в. идея партийной организации была воспринята целым рядом авторитарных режимов. Но наибольший интерес партии всегда вызывали у исследователей, изучавших проблемы демократии. Именно так — «Демократия и политические партии» — называется считающаяся ныне классической работа выходца из России Моисея Острогорского, выполненная в основном на материале Франции. Большой вклад в разработку проблемы внес Роберт Михельс. В дальнейшем такие исследования продолжались, и ныне, несмотря на дискуссии по отдельным вопросам, эту тему можно признать достаточно глубоко и всесторонне изученной.

## Функции партий

Участие в выборах является не только определяющим видом деятельности, но и главной функцией политических партий. Однако они вынуждены решать в своей деятельности очень разнообразные задачи, поэтому и количество приписываемых им некоторыми

политологами функций перевалило за десяток. Основной поток литературы, посвященной этой тематике, пришелся на шестидесятые годы прошлого столетия. Явный недостаток такой литературы, вообще характерный для структурного функционализма, состоит в том, что она сваливала все функции в одну кучу, не пытаясь соединить их в логически последовательную картину. Но зато такой подход открывал простор для аккумуляции эмпирического знания о политических партиях, и само это знание не устарело. Остановимся лишь на основных, выделяемых большинством исследователей, функциях партий.

Во-первых, это функция звена между правящими и управляемыми. Партия всегда выступает как канал передачи информации, циркулирующей «сверху вниз» и «снизу вверх». Интенсивность этих двух информационных потоков может не совпадать. Во многих авторитарных режимах первый из них — очень мощный, второй же иссякает. Но и в условиях либеральной демократии не следует недооценивать значение партий в формировании общественного мнения. Другое дело, что здесь партия просто не может полностью отвлечься от настроений рядовых членов и избирателей. Это позволяет партиям выражать социальные интересы. Как отмечал Рой Макридис, «партия есть выражение данного интереса, данного класса или данной социальной группы. В этом смысле ее главная функция — обеспечение непосредственных политических средств выражения и распространения интереса, который она представляет...».

Во-вторых, партии выполняют функцию аккумуляции социальных интересов. В обществе всегда существуют самые разнообразные и разнородные интересы, предпочтения, требования. Понятно, что трансформировать каждое из них в политическое решение невозможно, да и не нужно: это сделало бы политическую жизнь хаотичной и непредсказуемой. Прежде всего из совокупности интересов необходимо выделить наиболее социально значимые. Далее и эти «отборные» интересы нужно увязать между собой, чтобы уже в виде последовательной программы поставить на политическую повестку дня. Этим и занимаются партии. Конечно, в разных обществах аккумуляция интересов протекает по-разному, и соответственно изменяется роль партий. В Западной Европе они

выступают главными агентами этого процесса. В США тот же самый результат дают, как правило, сделки между Белым домом, комитетами Конгресса, заинтересованными группами и бюрократией. Но при этом партии тоже играют не последнюю скрипку.

В-третьих, важной функцией партий является постановка коллективных целей для всего общества. Было бы большим искажением истины думать, что партия способна преследовать лишь те цели, которые «носятся в воздухе» и вытекают из обстоятельств повседневной жизни ее членов и сторонников. Ни в Китае, ни в России необходимость построения коммунизма не следовала из текущих интересов населения. Но, будучи сформулирована партией, эта цель воодушевила миллионы людей на реализацию программы радикального преобразования общества. В политике многих развивающихся стран ведущую роль играют националистические партии, хотя нации как таковые отсутствуют.

В-четвертых, партии занимаются рекрутированием властвующей элиты и способствуют ее политической социализации. Под рекрутированием следует понимать подбор кадров как для самой партии, так и для других организаций, входящих в политическую систему, в том числе выдвижение кандидатов в представительные органы власти, исполнительный аппарат и бюрократию. Как отмечает Кеннет Мейер, «некоторые (или все) представители политической элиты подбираются политическими партиями непосредственно или с их помощью». Сделан подтвержденный многочисленными исследованиями вывод о том, что в карьере политика даже в условиях либеральной демократии решения партии играют более важную роль, чем участие в выборах. Достаточно сказать, что и в Великобритании, и в США существует большое количество избирательных округов, где победа одной из партий никогда не вызывает сомнения. Понятно, что еще более возрастает роль партий в рекрутировании и социализации элиты при однопартийной системе.

Наконец, партии имеют большое значение, выступая в качестве референтных групп — групп, на которые индивид ориентирует поведение, — для своих сторонников. Во многих странах люди, повинуясь семейным традициям и воспитанию, испытывают сильную эмоциональную приверженность той или иной партии (более подробно об этом будет сказано в главе 8).

Разумеется, ни одна из этих функций не присуща исключительно политическим партиям. Выражать социальные интересы могут и заинтересованные группы; их аккумуляцию может взять на себя парламент; постановка коллективных целей для общества — одна из задач политической исполнительной власти; рекрутированием элиты занимаются многие институты — например, система образования; образцы поведения продуцирует массовая культура. В то же время трудно найти партию, которая выполняла бы все эти функции в полном объеме. Кроме того, надо помнить о том, что некоторые организации, которые выполняют все пять перечисленных функций, под строгое определение партий не подпадают, так как не участвуют в конкурентных выборах. Несмотря на все эти обстоятельства, понятие о функциях партий продолжает оставаться полезным при анализе деятельности отдельных партий. Продуктивны и исследовательские стратегии, ориентированные на выяснение того, каким образом партии в различных социальных и политических контекстах справляются с выполнением этих функций.

## Партийная организация

В организационном отношении политические партии подобны заинтересованным группам — если и не всем, то, во всяком случае, наиболее развитым из них, вроде профсоюзов. Поэтому и некоторые теоретические модели, разработанные для анализа заинтересованных групп (например, охарактеризованная в предыдущей главе теория коллективного действия) вполне применимы к партиям. А поскольку партии — это организации, то и их классификации обычно строятся по признаку внутрипартийных структур. Классиком в этой области считается Морис Дюверже, который разработал несколько получивших известность типологий. В рамках одной из них, наиболее влиятельной, выделяются кадровые и массовые партии, различающиеся по количеству членов, основным направлениям деятельности, организационной стабильности и принципам руководства. Массовые партии, как явствует из названия, отличаются прежде всего многочисленностью состава. «Привлечение новых членов, — пишет Дюверже о Французской коммунистической

партии, — представляет для нее фундаментальную потребность с двух точек зрения — политической и финансовой. Она стремится прежде всего осуществить политическое воспитание рабочего класса, выделить в его среде элиту, способную взять в свои руки правительство и управление страной; члены партии, таким образом, составляют саму ее основу, субстанцию ее деятельности. Без членов партия представляла бы собой учителя без учеников. С финансовой точки зрения она в основном опирается на членские взносы, уплачиваемые ее членами». Уже из этого высказывания видно, что различие кадровых и массовых партий основывается не на простом количественном критерии, а носит структурный характер. Действительно, массовые партии отличаются тесной и постоянной взаимосвязью их членов. Основная деятельность таких партий имеет идеологическую или воспитательную направленность. Они активно участвуют в избирательном процессе. Руководство в массовых партиях принадлежит профессиональным политикам, «постоянной профессиональной бюрократии», причем центр власти находится в самой партийной организации.

Что побуждает людей вступать в партии? Теория коллективного действия подсказывает, что при ответе на этот вопрос следует проводить различие между «коллективными» и «селективными» стимулами к партийному членству. Первые связаны с идеологией как формой коллективного самосознания. Вступая в партию под воздействием коллективных стимулов, человек не стремится к материальным выгодам, а просто ищет единомышленников. Принадлежность к партии доставляет ему психологический комфорт. Селективные стимулы носят материальный характер. Повинуясь им, можно стремиться повысить свой социальный статус (что, как правило, сопряжено с повышением доходов) или удовлетворить какие-то частные потребности, связанные с личным благополучием. Классический пример поведения человека, руководствующегося селективными стимулами, — вступление в партию с целью быть избранным в парламент или стать министром, пусть хотя бы в отдаленной перспективе. Ясно, однако, что на такие перспективы могли рассчитывать лишь немногие. Как правило, новобранцы массовых партий довольствовались меньшим. Западноевропейская социал-демократия, которая и дальше будет использоваться

как показательный пример массовых партий, предоставляла им немало возможностей. Во-первых, пересекаясь с профсоюзным движением, она помогала рабочим более эффективно защищать свои интересы в конфликтах с работодателями. Во-вторых, создавая социал-демократические клубы и общества по интересам, партия служила важным средством организации досуга рабочих. В-третьих, сильнейшие из партий такого рода становились организаторами целых сетей детских садов, прачечных и прочих полезных социальных учреждений. В идеале человек мог оставаться в орбите влияния партии с детства — со времени, когда он посещал такой детский сад, до того момента, когда партия давала его родственникам субсидию на похороны. Создание системы селективных стимулов к членству стало важнейшим условием выживания и успеха массовых партий. В сравнительных исследованиях применяется предложенное Э. Спенсером Уэллхофером понятие «организационной инкапсуляции» как «способности подразделений партии максимально широко охватывать повседневную активность ее членов».

Иное дело — кадровые партии. Это объединения так называемых нотаблей с целью подготовки выборов и сохранения контактов с уже избранными представителями. Дюверже различает несколько категорий нотаблей. Во-первых, это люди, которые своим именем или престижем повышают авторитет кандидата в депутаты и завоевывают ему голоса; во-вторых, умелые организаторы избирательных кампаний; в-третьих, финансисты. По мнению Дюверже, «того, что массовые партии достигают числом, кадровые партии добиваются путем отбора... Если понимать под членством то, что имеет своим признаком обязательства перед партией и, далее, регулярную уплату членских взносов, то кадровые партии не имеют членов». Кадровые партии действуют преимущественно в период предвыборных марафонов, а в промежутках между ними их активность замирает. Как правило, они отличаются отсутствием механизма официального приема в партию. Руководство осуществляется нотаблями, причем особенно широкие полномочия концентрируются в руках тех, кто от имени партии участвует в правительстве.

Появление массовых партий, по Дюверже, совпадает во времени с введением всеобщего избирательного права. Ученый пишет: «При режиме цензовых выборов, которые были правилом в XIX в., партии,

естественно, принимали форму кадровых; перед ними не стояла задача привлечения масс, поскольку в то время массы не обладали политическим влиянием. С другой стороны, финансирование выборов за счет капиталистов считалось естественным». Различие между двумя типами партий тогда отражало социальное расслоение общества: в целом кадровые партии ориентировались на средний класс, а массовые — на экономически непривилегированные слои (хотя надо отметить, что к числу массовых партий принадлежали не только рабочие, но и, например, некоторые христианско-демократические партии). Ныне эта связь отнюдь не является жесткой. Дело в том, что в XX в. кадровые партии нередко имитировали структуру массовых партий. Сама задача отнесения конкретной партии к тому или иному типу стала довольно-таки сложной. Дюверже пишет по этому поводу: «Не следует ограничиваться официальными правилами, содержащимися в уставах и декларациях руководителей. Отсутствие системы регистрации членов или регулярного взимания взносов — гораздо лучший критерий». Ряд партий Дюверже рассматривает как полумассовые — промежуточный тип, не имеющий собственного места в классификации. Это партии, состоящие преимущественно из коллективных членов, например британские лейбористы в первые десятилетия своего существования. С финансовой точки зрения это была массовая партия, так как выборные расходы покрывались за счет взносов членов тред-юнионов (которые и входили в партию на правах коллективного членства). Однако, отмечает Дюверже, «это общее членство остается весьма отличным от индивидуального: оно не предполагает ни действительного включения в политическую жизнь, ни персональных обязательств перед партией. Это глубоко трансформирует ее природу». Надо заметить, что понятие о полумассовых партиях не очень прижилось в сравнительной политологии, поскольку партий, основанных на коллективном членстве, не так уж много, и даже британская Лейбористская партия начала постепенно отходить от этой модели в 1980-х гг.

Огромным организационным своеобразием отличаются и политические партии США, которые Дюверже вообще выводил за рамки своего анализа, отмечая лишь, что они «имеют весьма архаичную структуру». Во-первых, американские партии никогда не имели

фиксированного членства. Для подавляющего большинства жителей страны понятие «партийный билет» лишено всякого смысла. Вторых, политические партии США всегда отличались крайней размытостью идеологических ориентаций. И хотя в последние десятилетия это положение стало меняться, так что уже можно говорить о Демократической партии как о «либеральной», а о Республиканской — как о «консервативной», сами эти понятия остаются гораздо более размытыми по содержанию, чем привычные для европейцев ярлыки «правый» и «левый». В-третьих, политические партии США — организационно рыхлые, характеризующиеся крайней децентрализацией внутрипартийной власти. Они сильнее на уровне штатов и местного самоуправления, чем на общенациональном уровне. При этом партийные организации штатов не только автономны, но и настолько различны между собой, что, например, между демократами Нью-Йорка и Алабамы нет почти ничего общего, кроме названия. Сэмюэл Элдерсвельд называет организационную структуру американских партий «стратархией» — «неиерархической системой пластов контроля, характеризующейся рассредоточенностью власти и отсутствием жесткого подчинения».

Переходя к более подробному рассмотрению организационного устройства партий, Дюверже классифицирует их также по характеру первичных организаций. При этом он выделяет четыре разновидности — партии-комитеты, партии-секции, партии-ячейки и партии-милиции.

1. Партии-комитеты являются кадровыми. Это организационно рыхлые ассоциации нотаблей, и первичные организации здесь просто-напросто отсутствуют. Примерами могут служить Консервативная и Либеральная партии Великобритании в XIX в., Радикальная партия Франции (когда-то наиболее влиятельная политическая сила страны, ныне она входит в состав Союза за французскую демократию), а также, вероятно, две основные политические партии США.
2. Партии-секции имеют разветвленную сеть местных организаций. Это централизованные партии с довольно жесткой внутренней дисциплиной, но в то же время допускающие

«горизонтальные связи» между низовыми подразделениями. Таковы были почти все социалистические и социал-демократические партии довоенного периода. К этой же категории можно отнести и многие христианско-демократические партии.

3. Партии-ячейки отличаются еще более жесткой структурой. «Ячейки» создаются, как правило, на рабочих местах (по производственному или территориально-производственному принципу). Внутрипартийные связи носят по преимуществу «вертикальный» характер: «сверху» идут директивы, «снизу» — отчеты об их исполнении. Фракционная деятельность запрещена, руководство носит строго централизованный и часто авторитарный характер. Члены партий обязаны активно участвовать в их работе. Подавляющее большинство партий-ячеек — коммунистические.
4. Партии-милиции имеют военизированную структуру с ее главной отличительной чертой — принципом единонаучания. Такие партии встречаются достаточно редко. В качестве примеров можно привести штурмовые отряды в Германии (хотя сама нацистская партия, НСДАП, была партией секционного типа), террористические организации, а также политические партии некоторых стран, в которых десятилетиями длились гражданские войны (Ливан, Северная Ирландия).

Эта классификация Дюверже носит вторичный по отношению к базовому различию между массовыми и кадровыми партиями характер, и применять ее целесообразно лишь в достаточно широкой исторической ретроспективе. Дело в том, что в послевоенном мире различия между перечисленными разновидностями в значительной мере сладились. Партии-комитеты были вынуждены создать массовые «внешние» — внепарламентские — организации, чтобы успешнее конкурировать с социал-демократией. В свою очередь, партии-секции стали уделять больше внимания внутрипарламентской работе и подбору нотаблей. Это сочеталось с уменьшением активности рядовых членов и относительным упадком низовых организаций. Партии-ячейки в большинстве либеральных демократий эволюционировали в направлении секционного типа. Однако отсюда нельзя делать вывод о том, что происхождение

внутрипартийных структур перестало представлять интерес для исследователей. С одной стороны, ретроспективное видение партий необходимо для правильного понимания современного этапа их развития. Как отмечает Анжело Панебьянко, «на самом деле, характеристики исходного пункта развития партий способны оказывать влияние на их организационную структуру десятилетия спустя. Каждая организация несет на себе печать периода формирования, тех критически важных политico-административных решений ее основателей, которые определили ее форму».

Важным параметром внутренней структуры политических партий, привлекающим пристальное внимание исследователей, являются фракции. По определению Рафаэля Зариски, фракция — это «внутрипартийное объединение (клика или группировка), члены которого имеют чувство общности и единства цели и организованы таким образом, что коллективно действуют как отдельный блок внутри партии для достижения своих целей». Официально признанные или нелегальные, они существуют почти повсеместно. Многие политологи рассматривают фракционную борьбу как фактор, в известной степени сдерживающий тенденцию к концентрации внутрипартийной власти. Известно, какую роль сыграл запрет на фракционную деятельность в истории КПСС.

Выделяются два «чистых типа» фракций. Первый из них основан на так называемых отношениях клиентелы. Могущественные лидеры таких фракций (как правило, входящие в высшее партийное руководство) всячески способствуют карьерам своих сторонников в обмен на политическую поддержку с их стороны. Иными словами, данный тип фракционности связан не с идеальными соображениями, а с борьбой за внутрипартийную власть. К этому типу особенно близки Христианско-демократическая партия (ХДП) Италии и Либерально-демократическая партия (ЛДП) Японии. В 1974 г. в ЛДП насчитывалось девять фракций. Все они были жестко иерархически организованы вокруг своих лидеров, стремившихся к посту премьер-министра. Фракции имели собственные штаб-квартиры, созывали собрания и митинги своих сторонников. Японский политолог Харухиро Фукуи отмечает четыре причины фракционности в ЛДП и другой ведущей партии Японии — Социалистической. Во-первых, обе не имеют четких идеологических установок и толерантно относятся

к многообразию мнений. Во-вторых, эти партии не имеют реальной массовой базы, которая смягчила бы фракционное соперничество на низовом уровне. В-третьих, японская избирательная система допускает существование многомандатных округов, что позволяет кандидатам от одной и той же партии соперничать между собой. Наконец, — и это самое важное — фракции («бацсу») являются феноменом, глубоко укорененным в традиционной культуре страны со времен Средневековья.

Другой тип фракций строится на идеологической общности. Здесь не столь велика личная зависимость рядовых членов от «патрона», и это компенсируется более формализованной организационной структурой. Такие фракции часто имеют фиксированное членство, а иногда даже подобия уставов, издают собственные газеты. Печатный орган может выступать как центр притяжения членов фракции. Так, внутрипартийные группы в Народно-демократической партии Афганистана носили названия своих печатных органов — «Хальк» и «Парчам». Впрочем, гораздо лучше данный «чистый тип» можно проиллюстрировать на примере фракций, возникших в 70-е гг. во многих западноевропейских социал-демократических партиях. Старейшей и наиболее известной из подобных фракций является группа «Трибуна» в Лейбористской партии Великобритании.

Многие исследователи внутрипартийных структур сходились во мнении, что фракции, построенные на идеологической общности, более склонны к выходу из партий, чем другая их разновидность. Об этом свидетельствовал, например, раскол в Лейбористской партии Великобритании, произошедший в начале 80-х гг. Но политическая практика последних лет показала, что и клиентелизм не гарантирует устойчивости. В Японии именно отделение от ЛДП ряда влиятельных фракций привело к тому, что после длившегося десятилетиями господства на политической сцене эта партия перешла в оппозицию. Прекратила свое существование и некогда могущественная ХДП Италии. Что касается распространенности двух типов фракций, то исследование более ста партий, проведенное Кеннетом Джандой, показало, что идеологическая основа фракций встречается несколько чаще, но при этом виды фракционности теснейшим образом переплетаются между собой.

## Организационная динамика партий

Неоднократно предпринимались попытки дополнить исходную классификацию Дюверже новыми разновидностями, которые позволили бы терминологически закрепить значительные изменения в партийной организации, наблюдавшиеся в течение последних десятилетий. Наиболее существенную — и наиболее успешную на сегодняшний день — попытку такого рода можно связать с понятием о *catch-all parties*, которое еще в 1950-х гг. было сформулировано Отто Киркхаймером. Термин трудно перевести на русский язык. Пожалуй, наиболее адекватный перевод — «вседневная партия». Формулируя понятие о вседневной партии, ученый исходил не столько из теоретических соображений, сколько из реалий своего времени, когда стало очевидно, что достигнуть успеха на выборах и добиться участия в правительстве могут лишь партии, отказывающиеся от идеологической ортодоксии. С одной стороны, партийному руководству нужно позаботиться о расширении поддержки избирателей путем сведения к минимуму тех элементов партийной программы, которые могут кого-то оттолкнуть. С другой стороны, партия должна быть готова к вступлению в коалицию, т. е. к тому, чтобы сделать свои требования объектом переговоров и компромисса. Поэтому главная особенность вседневной партии — это размытие идеологических контуров. Такие партии ищут голоса где угодно, отказываясь от какого бы то ни было специализированного подхода (классового, религиозного и т. д.).

Разумеется, партии с размытыми идеологическими контурами не были новостью и в конце 1950-х гг., когда Киркхаймер предложил новый термин. Кадровые партии очень редко отличались идеальной принципиальностью. Их лидеры и нотабли свободно лавировали между различными направлениями консерватизма и либерализма, нередко уходя в крайности правого или левого толка. Новизна подхода Киркхаймера состояла, собственно, в том, что она позволила терминологически зафиксировать эволюцию, которую претерпевали тогда массовые партии, особенно социал-демократические. Для них отказ от крайностей марксистской идеологии, который Киркхаймер наблюдал преимущественно на примере немецкой и австрийской социал-демократии, имел колоссальные организационные

последствия. Анализируя эти последствия, можно обнаружить, что в процессе трансформации массовых партий во всеядные стремление адаптироваться к новым условиям конкуренции послужило лишь внешним проявлением для более фундаментальных изменений. Эти изменения затронули не только политику, но и всю социальную жизнь зрелых демократий.

Во-первых, становление социального государства с его системами социальной поддержки и защиты в значительной степени обесценило механизмы «организационной инкапсуляции», на которых строились традиционные массовые партии. Большинство из практических выгод, которые эти механизмы могли принести рядовым партийцам, теперь давало государство. Во-вторых, сильнейший удар по партийным средствам индоктринации нанесло развитие современных СМИ, и прежде всего — телевидения. Покуда основным средством донесения информации до граждан служила газета, партии вполне могли обеспечить свою монополию на политическое просвещение своих членов. Однако обзавестись собственным телевидением массовые партии не могли. Это было не по карману даже крупнейшим из них. В-третьих, серьезные изменения в организационной структуре массовых партий произошли вследствие введения государственного финансирования повседневной деятельности партий и их участия в выборах. Следует помнить, что массовая партия нуждалась в большом количестве членов не только как в «политической армии», которую можно было повесить на штурм твердынь власти, но и в более прозаическом смысле: членские взносы служили основным источником денежных средств, необходимых для содержания партийного аппарата и участия в выборах. Неудивительно, что для массовых партий, социальную основу которых составляли непривилегированные слои общества, безденежье было хронической проблемой. Не приходится удивляться и тому, что, укрепив свои политические позиции, они решили эту проблему вполне естественным путем — добившись введения государственного финансирования партий. Как показало исследование Арнольда Хайденхаймера, уже к началу 60-х гг. из восьми крупнейших социал-демократических партий Западной Европы лишь одна — СДПГ — в основном покрывала свои расходы за счет членских взносов. Ныне государственные бюджеты

стали основными источниками финансирования подавляющего большинства западноевропейских партий. А это повлекло за собой фундаментальные сдвиги в их организационной структуре.

Очевидно, что многие из селективных стимулов к поддержанию массового членства в партиях исчезли. Что касается коллективных стимулов, то их роль сократилась на фоне всеобщей идеологической умеренности, столь характерной для начала 60-х гг. и проявившейся в возникновении «всех-хатающих партий». Роль партий в структурировании результатов выборов тоже заметно уменьшилась. Часто люди голосуют не за партию, а за «имидж» того или иного кандидата, созданный коммерческими средствами массовой коммуникации. Это явление, первоначально свойственное преимущественно США, сегодня перекочевало в Европу. Так, успехи Итальянской социалистической партии в 80-х гг. наблюдатели объясняют личной привлекательностью ее генерального секретаря Беттино Кракси, а упадок коммунистов — тем, что после смерти Энрико Берлингуэра партию возглавляли безликие выходцы из партаппарата. В 1994 г. эти тенденции увенчались победой на парламентских выборах в Италии крупного предпринимателя (и в частности, собственника нескольких телекомпаний) Сильвио Берлускони, который смог обойтись без поддержки какой бы то ни было из «традиционных» партий.

Главная проблема с тем, чтобы рассматривать всеядные партии как полезное дополнение к классификации Дюверже, состоит в том, что на сегодняшний день массовых партий в их исходном виде, как он предстает из описания классика, почти не осталось. Все сколько-нибудь значительные социал-демократические партии стали всеядными. В течение длительного времени заповедником массовых партий оставалось международное коммунистическое движение, однако процесс его развала, начавшийся еще до краха социализма в СССР и Восточной Европе и резко ускорившийся после него, привел к трансформации тех коммунистических партий, которые смогли сохранить политическое влияние. Некоторые из них просто отказались от своей приверженности марксизму-ленинизму и стали даже более идеологически всеядными, чем социал-демократы. Ярким примером такой трансформации служит основная преемница Итальянской коммунистической

партии — Демократическая партия Италии. Исключения из этого правила есть (например, Коммунистическая партия Греции), но их немного, и они не особенно важны.

При этом по простому количественному критерию многие западноевропейские всеядные партии остаются массовыми, т. е. по-прежнему включают в себя, наряду с профессиональным и полупрофессиональным активом, значительное количество рядовых членов. Несомненно, что упадок массовых партий сделал партии менее многочисленными по составу. Это показывает, например, тщательный эмпирический анализ, проведенный группой исследователей во главе с Питером Мэрром. За два десятилетия, минувшие с конца 1970-х до конца 1990-х, общая численность членов партий сократилась более чем на 50 % в Италии, Франции и Великобритании; более чем на 30 % в Австрии, Нидерландах, Норвегии и Финляндии; и более чем на 20 % в Бельгии, Дании, Ирландии, Швеции и Швейцарии. При этом в Германии упадок численности составил менее 10 %, а в новых демократиях Южной Европы — Греции, Испании и Португалии — общая численность членов партий даже выросла, причем весьма значительно. Однако и в тех странах, где упадок налицо, абсолютные показатели остаются вполне внушительными. В 1998–1999 гг. общее число партийцев составляло более полутора миллионов в Германии, более миллиона в Австрии и даже в таких сравнительно малых странах, как Бельгия и Дания, исчислялось сотнями тысяч. Надо заметить, что пик оттока членов из массовых партий приходится именно на 1980–1990-е гг. Статистика по более раннему периоду, которая приведена в табл. 7.1, тоже свидетельствует об упадке, но он не выглядит стремительным и драматичным. А это означает, что связь между возникновением всеядной партии и упадком членства в партиях — отнюдь не прямая. И действительно, проведенный Анн-Кристин Кёлльн анализ отдельных партий показал, что даже в последние десятилетия отток членов из них отнюдь не был равномерным: некоторые партии буквально обезлюдили, но другие, напротив, выросли. В частности, колоссальные масштабы оттока членов из итальянских и французских политических партий были вызваны развалом некоторых прежде массовых партий, который произошел не по организационным причинам, а вследствие утраты доверия избирателей.

**Таблица 7.1. Динамика членства в западноевропейских политических партиях (% от общего числа избирателей)**

Страна	Начало 60-х гг.	Конец 80-х гг.
Австрия	26.2	21.8
Бельгия	7.8	9.2
Великобритания	9.4	3.3
Германия	2.7	4.2
Дания	21.1	6.5
Италия	12.7	9.7
Нидерланды	9.4	2.9
Норвегия	15.5	13.5
Финляндия	18.9	12.9
Швеция	22.0	21.2

Таким образом, всеядные партии по-прежнему заботятся о том, чтобы иметь большое количество членов. Зачем им это нужно? Отвечая на данный вопрос, следует учитывать, что основные функции партий по-прежнему связаны с участием в выборах, т. е. с мобилизацией сторонников на избирательные участки. А с этой точки зрения массовое членство в партиях остается исключительно полезным, ведь члены партий — это их самые преданные сторонники, которые не склоняются от голосования и голосуют в подавляющем большинстве за свою партию. Кроме того, это политически активные граждане, пример которых показателен для менее политизированных индивидов из их ближайшего социального окружения. Поэтому электоральный эффект партийного членства выходит далеко за рамки численности партийцев как таковых. Поэтому усилия и затраты, которых, естественно, требует поддержание массового членства, обычно окупаются. Но это значит, что всеядные партии должны заботиться о сохранении организационного наследия, которое они получили от массовых партий. И действительно, в структуре всеядных партий мало по-настоящему нового: все те же местные организации, партсобрания, съезды и конференции, партийная

бюрократия, а на самом верху — выборное руководство, состоящее из признанных «вождей» партий. Однако отсюда вытекает, что всеядные партии — это, возможно, не новая разновидность партий, а новый способ существования массовых партий в изменившейся социальной среде.

Основная проблема с понятием о всеядной партии состоит в том, что нам трудно выработать ясные теоретические критерии, по которым можно было бы отделить их от исторически предшествующего типа. Возможно, это тот же самый тип, хотя некоторые его характеристики ослаблены, менее ярко выражены в новом социальном контексте. Однако то, что сам феномен всеядных партий не только существует, но и наиболее широко наблюдается в современных зрелых демократиях, не подлежит сомнению. Значительно более серьезные сложности возникают с другой разновидностью политических партий, о которой много говорили в течение последних двух десятилетий, — так называемыми картельными партиями. Понятие о картельной партии было сформулировано такими видными исследователями-эмпириками, как Ричард Кац и Питер Мэйр. Авторы рассматривали картельную партию как четвертый исторический тип партийной организации, выделяя в качестве предшествовавших ей «элитную» (т. е. кадровую) партию, а также массовый и всеядный типы. Особенности картельных партий таковы. Во-первых, поскольку основной финансовый источник их существования — государственный бюджет, они не нуждаются в большой массе дисциплинированных членов. Сторонники партии ценятся независимо от того, есть ли у них членский билет. Во-вторых, как следствие этого, связь между партийным руководством и рядовыми членами становится более гибкой, возрастает их автономия по отношению друг к другу. В-третьих, партийная структура становится менее централизованной, а партийные ресурсы распределяются между различными уровнями партийной «стратархии». В-четвертых, среди стимулов к партийной активности главное место занимают соображения карьеры в области организации избирательных кампаний. Основными критериями успеха в этой области становятся качества профессионального менеджера — компетентность и эффективность, в то время как «организаторы масс» и «народные трибуны» остаются невостребованными.

Однако, как отмечает наиболее заметный критик понятия о картельной партии, Рууд Кооле, описанные различия между массовыми/вседрядными и картельными партиями просто недостаточны для того, чтобы выделить последние как отдельный организационный тип. Судя по всему, это было ясно и самим Кацу и Мэйру, поскольку термин «картельная партия» содержит ссылку не к организационной структуре отдельных партий, а к характеру их взаимодействия с другими партиями. Называя эти партии картельными, исследователи имели в виду, что их основным приоритетом стала не конкуренция с другими партиями, а участие в широких правительственные коалициях в рамках межпартийных картелей. Отсюда вытекает идеологическая умеренность партий и их стремление слаживать разногласия по острым вопросам. Следует признать, что в 1990-х гг. подобные тенденции действительно наблюдались во многих западноевропейских странах, а в начале нынешнего столетия они проявлялись особенно отчетливо. Это объясняет популярность, которой понятие о картельной партии пользовалось в те годы. Однако мировой экономический кризис 2008 г. положил конец многим устоявшимся картелям, побудив партии вернуться к острой конкуренции и идеологической полемике. Таким образом, даже общесистемные характеристики картельных партий стали рассасываться. Понятие о картельных партиях было во многом ситуационным, отражавшим особенности партийной деятельности на коротком и весьма специфическом историческом отрезке. Но с теоретической точки зрения важнее другое: у нас по-прежнему нет никаких оснований считать картельные партии отдельным организационным типом.

Более оправданным представляется понятие об эlectorально-профессиональной партии, предложенное Анжело Панебьянко. Формулируя это понятие, ученый исходил преимущественно из организационных характеристик созданного Сильвио Берлускони движения «Вперед, Италия!», которое тогда достигло господства на итальянской политической арене. Основные особенности эlectorально-профессиональной партии — это, как явствует уже из названия, преимущественная ориентация на эlectorальный успех в ущерб не только идеологическим постулатам, но даже сколько-нибудь последовательным позициям по конкретным вопросам

политического курса, и стремление в максимальной степени задействовать профессиональную экспертизу при организации избирательных кампаний. Обе эти особенности имеют серьезные организационные последствия. С одной стороны, электорально-профессиональные партии отказываются от идеологически мотивированного актива и партийной иерархии, характерной для массовых партий, в пользу профессиональных политических организаторов, работающих по найму. Это роднит их с кадровыми партиями прошлого. С другой стороны, такие партии все же стремятся к тому, чтобы иметь большое количество членов. Однако членская база не важна для них ни как источник финансирования, ни даже как источник устойчивой поддержки на выборах. Члены партии используются преимущественно для того, чтобы путем шумного участия в массовых мероприятиях — митингах и демонстрациях — создать образ массовой поддержки и близости партии к народу, который затем транслируется массовыми СМИ и оказывает воздействие на электорат. Собственно говоря, важнейшими составляющими успеха Берлускони было то, что уже на заре политической карьеры в его распоряжении были как собственные телеканалы, так и футбольный клуб «Милан», фанаты которого составили первоначальную массовку движения «Вперед, Италия!». В дальнейшем методы партийного строительства, изобретенные Берлускони, были восприняты многими политиками — особенно так называемыми популистами — в западноевропейских странах, использовались они и в ходе избирательной кампании Дональда Трампа в США. Поэтому сегодня об электорально-профессиональных партиях можно говорить как о более или менее универсальном феномене. Важной особенностью таких партий является персонализм. Призыв голосовать за них мотивируется не столько идеологическими или программными соображениями, сколько ссылкой на выдающиеся качества лидера.

\* \* \*

Подводя итоги современных дискуссий об организационных типах партий, можно констатировать, что общепринятых решений здесь пока нет, и это служит отражением того обстоятельства, что

сам предмет дискуссий переживает процесс трансформации. Ясно, что время массовых партий в их классическом виде прошло и что понятие о всеядной партии более или менее адекватно отражает их нынешнее состояние. Ясно и то, что многие современные организации вполне подпадают под категорию кадровых партий. Не исключено, что электорально-профессиональная партия — это не новое явление, а либо способ существования кадровых партий в новых условиях, либо разновидность более широкого явления, которое Кооле предлагает называть «современной кадровой партией». Важно отметить, что даже если массовые и кадровые партии в чистом виде, зафиксированном в книге Дюверже, уже ушли в прошлое, то теоретическое различие между ними полностью сохраняет свое значение. Ведь для того, чтобы выделять новые типы партийной организации, мы по-прежнему используем понятия о массовых и кадровых партиях как основные аналитические инструменты.

# Глава 8

## Партийные системы

---

Что такое партийная система? – Возможна ли однопартийная система? – Почему две партии – хорошо, а две с половиной – не всегда? – Что такое поляризованный плюрализм? – Как посчитать партии? – Сочетается ли авторитаризм с многопартийностью? – Почему в одних странах партий много, а в других – мало? – Почему партийные системы то замораживаются, то отмораживаются? – Как возникают общенациональные партии?

---

Понятие «партийная система» отображает способ взаимодействия различных партий в борьбе за власть. Политические системы, в которых проводятся выборы, но при этом партии либо отсутствуют вовсе, либо не занимают сколько-нибудь видного места на избирательной арене, в современном мире встречаются редко. Преимущественно это монархические авторитарные режимы. В качестве других примеров можно назвать своеобразные политические устройства Ирана (после самороспуска Исламской республиканской партии) и до недавнего времени Уганды. Хорошим современным примером может служить также Белоруссия, хотя не исключено, что в обозримом будущем там все-таки будет создана «партия власти». В принципе, возможна ситуация, когда в демократических выборах участвуют только беспартийные кандидаты, так называемые «независимые» или, как говорят в России, самовыдвиженцы. Именно это имело место на некоторых ранних этапах политической истории США. Но, как показал американский опыт, подмена конкуренции политических программ конкуренцией персоналий влечет за собой

широкое распространение подкупа избирателей, рост политического монополизма и ряд других нежелательных последствий. Об этом же свидетельствуют события в некоторых новых демократиях. В современном мире «беспартийная демократия» наблюдается лишь в ряде микроскопических государств тихоокеанского бассейна. Чаще всего заменой партиям там служит этническая или клановая принадлежность кандидатов. Феномену независимых кандидатов на современных выборах посвящена содержательная статья Дон Бранкати, в которой показано, что, хотя в целом это явление не очень свойственно зрелым либеральным демократиям, оно остается довольно широко распространенным. Есть один фактор — избирательная система мажоритарного типа, — который во многом объясняет живучесть этого феномена в современном мире.

## **Классификация партийных систем**

Старейшим (и наиболее популярным по сей день) критерием, используемым при классификации партийных систем, является количественный: выделяют двухпартийные и многопартийные системы, а также некоторые дополнительные виды, о которых речь пойдет ниже. Иногда говорят об однопартийных системах, но этот термин, хотя и употребляется довольно широко, содержит в себе явную логическую непоследовательность: не может быть системы, состоящей из одного компонента. Однако верно и то, что применительно к авторитарным режимам партийного типа этот термин кажется описательно точным. К сходным по структуре системам в условиях демократии обычно относят термин «система с доминирующей партией», предложенный еще в 1960-х гг. Жаном Блонделем. Тип политического режима определяет способ функционирования систем с малым количеством партий. Возьмем, к примеру, две азиатские страны — Японию и Сингапур. В первой из них у власти в течение десятилетий находилась Либерально-демократическая партия (ЛДП), во второй — Партия народного действия (ПНД). Оппозиция в обеих странах долго была в безнадежном меньшинстве и не могла реально претендовать на участие в правительстве. Почему же о Японии мы говорим как о либеральной демократии, а о Сингапуре — нет? Дело

в том, что авторитарные партийные режимы вырабатывают специфические механизмы, позволяющие правящей партии удерживать власть, какова бы ни была воля народа. Именно такие механизмы и характерны для Сингапура. Один из руководителей оппозиционного Рабочего фронта заметил: «Сингапурская действительность такова, что люди, рискующие выступить против ПНД, навлекают на себя беду. Если вы бизнесмен, то не можете заключить контракт или вам выкручивает руки налоговая инспекция. Если вы юрист, то теряете клиентуру, а если работаете по найму на большом предприятии, то в один прекрасный день теряете свое рабочее место». Правда, злоупотребления такого рода имели место и в Японии, но это были именно злоупотребления, а не система. Вот почему ЛДП в конечном счете уступила власть, раскололвшись и потерпев поражение на выборах (хотя ныне она снова правит в Японии), а ПНД и по итогам выборов 2015 г. занимала в сингапурском парламенте 83 из 89 мест. Другие важные случаи, когда одна и та же партия в течение длительного времени получала подавляющее большинство мест в парламенте, но политический режим сохранял демократический характер, — это Индия с момента завоевания независимости до 1977 г. и современная Южно-Африканская Республика.

Некоторая сложность, связанная с использованием количественной классификации партийных систем, вытекает из условности понятия о двухпартийности. В Великобритании, которая долго считалась ее классическим образцом, «третий» партии порой набирали на выборах довольно много голосов, а количество этих партий давно перевалило за сотню. Обосновывая правомерность использования термина, обычно указывают на то, что власть все же осуществляется попеременно двумя крупнейшими партиями. Так, Джованни Сартори пишет: «Мы имеем двухпартийность тогда, когда существование “третьих” партий не мешает двум главным управлять одним (государством. — Г. Г.), т. е. когда коалиции не являются необходимыми». С этой точки зрения двухпартийная система в Великобритании существовала до 2010 г., в США она налицо и по сей день, а вот в Германии — многопартийная система. Крупнейшие немецкие партии — блок ХДС–ХСС и Социал-демократическая партия Германии — не могут править, не вступая в союзы между собой или с малыми партиями. В течение длительного времени

в правительственные коалиции входила Свободная демократическая партия (СвДП). По определению Сартори, именно «коалиционный потенциал» СвДП является в данном случае признаком многопартийности. Возможна и другая ситуация, когда «третья» партия по каким-то причинам (чаще всего идеологического характера) не рассматривается крупнейшими политическими силами как желательный партнер по коалиции, но тем не менее она достаточно сильна, чтобы блокировать формирование устойчивого правительства большинства (т. е. имеет «шантажный потенциал»). Развивая эти представления Сартори, можно сказать, что двухпартийная система характеризуется чередованием у власти двух основных партий при отсутствии «коалиционного» или «шантажного» потенциала у их соперников.

Надо заметить, что многие исследователи не придерживаются подхода Сартори, который считал партийную систему Германии и подобные ей системы многопартийными, и предпочитают говорить о них как об отдельном типе — двух-с-половиной партийной системе. Для этого есть достаточные теоретические основания. Хотя двух-с-половиной партийные системы и подобны многопартийным в том смысле, что они тоже не могут обходиться без коалиций, типы коалиционной политики различаются довольно заметно. При истинной многопартийности партии вступают в коалиции как равноправные партнеры, в то время как в двух-с-половиной партийной системе относительная слабость «третьей» партии побуждает ее более сильных партнеров к довольно своеобразным стратегиям. Одну из этих стратегий иллюстрирует как раз случай Германии. Коалиционный потенциал СвДП в течение длительного времени был связан с тем, что, будучи правой партией и расходясь с социал-демократами по многим вопросам социально-экономической политики, она могла продуктивно сотрудничать с ними при решении внешнеполитических проблем. А поскольку в дальнейшем в Германии возникла настоящая многопартийная система, то и пример этот можно рассматривать исключительно как исторический.

Но далеко не все исторические примеры двух-с-половиной партийной системы можно охарактеризовать как успешные. С одной стороны, иногда крупнейшие партии проявляют к своим малым партнерам довольно-таки хищнический подход. Именно

так обстояло дело в Канаде, где правившая в течение длительного времени Либеральная партия получала в парламенте поддержку умеренно левой Новой демократической партии (НДП), но правительственные постами с ней не делилась и желательной для левых политики не проводила. Ведь если бы НДП отказалась от сотрудничества с либералами, то у власти оказались бы консерваторы, а этого избиратели НДП вовсе не хотели. В результате либералы оставались правящей партией Канады, и это было неплохо с точки зрения политической стабильности, но плохо с той точки зрения, что избиратели НДП вполне справедливо чувствовали себя обманутыми. С другой стороны, нередко политическую безответственность демонстрируют сами малые партии, которые используют свой шантажный потенциал для того, чтобы блокировать создание любого дееспособного правительства, кроме «большой коалиции», состоящей из двух крупнейших партий. В результате ни одна из этих партий не может проводить последовательную политику, которая соответствовала бы ее идеологическим предпочтениям. Пример Австрии показывает, что в долгосрочной перспективе это может вызвать широкомасштабный кризис доверия к ведущим партиям. Другой негативный сценарий реализуется тогда, когда малые партии принуждают правительство к проведению выгодного им — но не обязательно разумного или пользующегося поддержкой избирателей — политического курса. В Греции, где подобным шантажом в течение длительного времени занимались коммунисты, эта ситуация имела катастрофические последствия для национальной экономики. Тщательный анализ исторических случаев «двух-с-половиной-партийности», проведенный Аланом Сиароффом, не позволяет оценить ее как оптимальную конфигурацию партийной системы, хотя один положительный пример — Германия — остается в ее активе.

Еще более проблематичной с точки зрения здорового функционирования демократии оказывается система с доминирующей партией. Главную проблему составляет именно отсутствие чередования у власти, которое само по себе влечет за собой ослабление правительственной ответственности, коррупцию и в конечном счете появление авторитарных тенденций. Именно так и произошло в Индии, которая в первой половине 1970-х гг., на пике доминирования

Индийского национального конгресса, оказалась на грани перехода к авторитарному режиму. Значительные авторитарные тенденции наблюдались в последние годы и в Южной Африке, где президент Джейкоб Зума, утративший популярность в стране и обвинявшийся в широкомасштабной коррупции, продолжал оставаться у власти, используя внутрипартийные механизмы контроля. Сместить его удалось лишь ценой довольно серьезного политического кризиса. В Японии последствия длительного однопартийного правления смягчала фракционность в правящей партии, которая исключала возможность установления личной монополии на власть. А если учесть, что принятая там избирательная система позволяла представителям различных фракций конкурировать между собой на выборах, то становится ясно, что и с точки зрения избирателей система оставалась конкурентной, позволяла сделать реальный выбор. Однако вряд ли какой-то стране удастся повторить опыт Японии, который во многом обусловлен спецификой социально-экономического устройства страны и ее политической культуры. В общем, системы с доминирующей партией возможны в условиях демократии, но вредны для нее.

В свете сказанного выше неудивительно, что в центре дискуссии о недостатках и достоинствах партийных систем издавна находилось сравнение двухпартийности и многопартийности. Многие политологи склонялись в пользу первой из них, приводя следующие аргументы.

1. Утверждают, что двухпартийная система способствует смягчению идеологических конфликтов между партиями и их постепенному переходу на более умеренные позиции. А это делает политическую систему в целом более устойчивой. Предположим, известно, что в некой демократической стране существуют большие группы избирателей, которые всегда голосуют за одну и ту же партию. Если партий всего две, то им нет смысла заботиться о том, чтобы привлечь голоса наиболее экстремистски настроенных частей избирателей. Эти голоса им гарантированы. Избиратели, за которых действительно стоит побороться, — это люди центристских взглядов, для которых идеологические разногласия между партиями не так уж важны. Понятно, что таких избирателей легче всего отпугнуть экстремизмом. Поэтому рациональная стратегия избирательной кампании

будет состоять в том, чтобы избегать идеологической полемики и делать основной акцент на практические проблемы, стоящие перед обществом. А избирательные кампании в организационной истории партий играют роль, сравнимую с ролью привычки в жизни индивида, — посевя предвыборную риторику, рано или поздно пожнешь идеологическую ориентацию. В условиях же многопартийности рациональной часто оказывается прямо противоположная стратегия, когда всячески подчеркиваются глубокие идеологические разногласия между партиями.

2. Другое преимущество двухпартийной системы усматривают в том, что она позволяет одержавшей победу на выборах партии сформировать не подверженное кризисам правительство. Действительно, если в парламенте представлены лишь две партии, то одна из них непременно имеет абсолютное большинство мест, и вынести вотум недоверия ее лидеру — премьер-министру — просто-напросто невозможно. А в условиях многопартийности это происходит сплошь и рядом. Более того, иногда многопартийным парламентам вообще не удается сформировать правительство.

3. С точки зрения избирателя, несомненное достоинство двухпартийности в том, что она облегчает выбор при голосовании. Не нужно читать десятки партийных программ или, часами сидя у телевизора, вникать в рассуждения «говорящих голов»: партий всего две, и соотнести собственные интересы с их программами не так уж сложно. Тем самым минимизируются затраты на приобретение информации, и избиратели получают реальный шанс не потратить свои голоса впустую. Многопартийная система, напротив, делает затраты времени и сил на приобретение информации непомерными для большинства граждан. Рациональный выбор при голосовании в таких условиях сделать трудно.

4. Наконец, утверждают, что только двухпартийная система позволяет приблизиться к идеалу ответственного правления, который важен для всех без исключения теоретических моделей демократии. Одна из партий находится у власти, другая — в оппозиции. Если избиратели недовольны работой правительства, они используют выборы для того, чтобы отправить его в отставку. В условиях многопартийности политическое руководство обычно носит коалиционный характер. Это делает возможной ситуацию, когда потерпевшая

поражение на выборах партия остается в правительстве лишь потому, что является удобным партнером по коалиции. С другой стороны, бывают ситуации, когда победа на выборах ни на шаг не приближает к власти (как это неоднократно случалось с Итальянской коммунистической партией в 70-х гг.).

Далеко не со всеми в этой системе аргументов можно безоговорочно согласиться. Нетрудно заметить, например, что первый и третий из них противоречат друг другу: если идеологические позиции партий постоянно сближаются, то верно ли, что у избирателя нет проблем с выбором? Ведь не так-то просто выбрать лучшую из двух программ, похожих друг на друга, как братья-близнецы. Но факт остается фактом: двухпартийные системы действительно продемонстрировали уровень стабильности и эффективности, о котором в условиях многопартийности часто приходится только мечтать. Беда лишь в том, что случаи двухпартийности можно пересчитать по пальцам: на сегодняшний день критерию Сартори отвечают лишь партийные системы стран США, Мальты и нескольких карликовых государств Карибского бассейна. Поэтому самый сильный аргумент в защиту многопартийности состоит, пожалуй, в том, что во многих странах иная конфигурация партийной системы просто-напросто невозможна. В дальнейшем мы еще остановимся на причинах такого положения вещей.

Главная проблема представленной выше классификации партийных систем очевидна: она сводит все многообразие партийных систем к двум основным и еще двум дополнительным типам, причем один из этих типов, многопартийность, встречается в большом количестве стран, а все остальные можно оценить как довольно редкие. Разумеется, эта проблема не свидетельствует о том, что типология построена на ложных основаниях. В конце концов, мы не рассматриваем зоологическую классификацию видов как ущербную только на том основании, что она выделяет в качестве отдельных видов человека разумного и амурского тигра, хотя людей миллиарды, а амурских тигров осталось менее пяти сотен. Однако для детального сравнительного анализа, а в особенности — для статистического анализа партийных систем, лучше подошла бы классификация с более равномерным или дробным распределением отдельных наблюдений по типам или количественным характеристикам. Решить

этую проблему можно двумя способами. Первый из них заключается в разработке на той же основе более детальной классификации с использованием дополнительных критериев; второй — в определении строгого статистического показателя, который позволил бы ввести численную характеристику для каждой из существующих партийных систем.

По первому пути пошел Дж. Сартори. В своем капитальном труде о партиях и партийных системах он предлагает их типологию, включающую семь разновидностей. Это система с одной партией (которая, впрочем, партийной системой в строгом смысле слова не является), система с партией-гегемоном, система с преобладающей партией, двухпартийная система, системы ограниченного и крайнего плюрализма и атомизированная система. Особое внимание Сартори уделяет системам с большим количеством партий, и в первую очередь — крайнему (или поляризованному) плюрализму. Его признаки таковы. Прежде всего это наличие «антисистемных партий», выступающих против существующего социально-экономического и политического строя. Такие партии не разделяют ценностей системы, внутри которой они действуют, и имеют отличающуюся идеологию. Другой признак поляризованного плюрализма — это наличие двухсторонних оппозиций, т. е. сил, относящихся к правительству критически и располагающихся в политическом спектре по «правую» и по «левую» руку от руководства. Эти две оппозиции взаимно исключают друг друга и находятся в состоянии постоянного острого конфликта. Поскольку антисистемные партии не допускаются к участию в правительстве, их оппозиция часто носит безответственный характер. Они действуют по принципу «чем хуже — тем лучше». «Вероятно, — пишет Сартори, — оппозиция вела бы себя более ответственно, если бы она ожидала, что ей, возможно, придется “отвечать”, т. е. выполнять то, что она обещала». Безответственность же приводит к стремлению политических партий превзойти друг друга в раздаче обещаний, которые никогда впоследствии не выполняются. В результате этого поляризованному плюрализму свойственны преобладание центробежных тенденций над центростремительными и ослабление центральной власти, а также врожденный идеологический образ мышления и действий политиков.

Замечу, что образцом поляризованного плюрализма для Сартори послужила Италия 1970-х гг., когда у власти находились христианские демократы, а в качестве антисистемных партий Сартори рассматривал коммунистов и неофашистов. По поводу включения последних в эту категорию в научной среде особых разногласий не было, но с Итальянской компартией, которая тогда стояла на довольно умеренных позициях, дело обстояло сложнее. Коммунисты очень стремились войти в правительство, и основная проблема состояла не в том, что из-за идеологического радикализма у них отсутствовал коалиционный потенциал, а в том, что христианские демократы их в правительство не пускали. Поэтому подход Сартори вызывал подозрения в политической предвзятости. Разумеется, это не отрицает теоретической ценности понятия о поляризованном плюрализме, но явно высвечивает его основную проблему — отсутствие строгого критерия для отнесения эмпирических случаев к данному типу. Как уже отмечалось, в распоряжении современной науки есть средства для определения идеологических позиций отдельных партий, а значит — для измерения уровня идеологических разногласий (так называемой идеологической поляризации) в рамках партийных систем. Однако и сегодня нет методики, которая позволила бы совместить количественную классификацию партийных систем с критерием идеологической поляризации. Поэтому, хотя термин «поляризованный плюрализм» довольно широко использовался для описания отдельных партийных систем, он не нашел своего места в сравнительных исследованиях.

Наихудшим вариантом многопартийности является, по Сартори, атомизированная система, при которой происходит полный сбой политического представительства. Основная описательная характеристика атомизированной системы — это, по Сартори, большое количество партий в сочетании с их неустойчивостью, так что на каждого новых выборах значительные доли голосов получают игроки, ранее не замеченные на избирательной арене. Из этого описания ясно, что атомизированные системы — это, собственно, и не системы вовсе, поскольку устойчивый способ взаимодействия между партиями отсутствует. Более подходящим кажется предложенный Омаром Санчесом термин «партийная несистема», но он пока не получил широкого признания в науке.

## Количественные параметры партийных систем

Другим путем пошли исследователи, задавшиеся целью выявить сугубо количественный показатель, в обобщенном виде характеризующий партийные системы. Такой показатель называется эффективным числом партий (ЭЧП). Имеется в виду не эффективность в русском значении этого слова. Создатели термина, Маркку Лааксо и Рейн Таагепера, имели в виду английское значение: «настоящее», «реальное». Возможно, правильным русским названием было бы «число сравнительно важных партий». Указание на их сравнительную важность полезно с той точки зрения, что если крупнейшая партия получает 70 % голосов, то партия с 30 % голосов не так уж важна, но в системе, где все остальные партии получают менее 30 % голосов, это, естественно, самая важная партия. Параметр партийной системы, для характеристики которого можно использовать ЭЧП, обычно определяется как фрагментация. Соответственно, системы с большим числом сравнительно важных партий называют фрагментированными, а системы, где таких партий немного — концентрированными. Формула для вычисления ЭЧП Лааксо и Таагеперы такова:

$$N_{LT} = \frac{1}{\sum_{i=1}^x s_i^2}.$$

Посмотрим, как «работает» эта формула. Предположим, некая система состоит из четырех партий, каждая из которых получила на выборах долю голосов или мест ( $s$ ), равную 25 %. Тогда  $N$  будет равно единице, деленной на четыре раза по 0.25 в квадрате. Результат равен четырем, что, собственно говоря, было видно и без всяких вычислений. Можно без труда убедиться, что при величинах  $s$  (51, 42, 5, 1, 1)  $N$  будет равняться 2.3, при (51, 26, 11, 11, 1) — 3.1, при (40, 37, 11, 11, 1) — 2.9, при (40, 37, 9, 9, 5) — 2.6. Таким образом, формула Лааксо и Таагеперы приписывает определенный вес крупнейшим партиям. Альтернативные индексы, предложенные Джоном Вилдгеном и Хуаном Молинаром, близки по конструкции к эффективному числу партий, но первый из них математически подчеркивает число малых партий (почему его и называют «индексом гиперфракционности»), а второй, напротив, приписывает особый вес наибольшей партии.

Однако индекс Вилдгена имел весьма ограниченное применение, а индекс Молинара, хотя и применялся довольно широко, так и не стал общеупотребительным. Дело в том, что у него есть существенные недостатки, тщательный анализ которых можно найти в статье Патрика Данлеви и Франсуазы Бусек. При этом значения индекса Молинара для систем с малым количеством важных партий были более правдоподобными, чем значения индекса Лааксо–Таагеперы. Для решения некоторых проблем, связанных с использованием индекса ЭЧП, автор этого учебника разработал новую формулу, которая ныне постепенно приживается в политической науке:

$$N_p = \sum_1^x \frac{s_i}{s_i + s_1^2 - s_i^2}.$$

Здесь  $s_1$  — это доля голосов или мест, полученная крупнейшей партией. Если вернуться к приведенному выше примеру, то при величинах  $s$  (51, 42, 5, 1, 1)  $N$  будет равняться 1.8, при (51, 26, 11, 11, 1) — 1.7, при (40, 37, 11, 11, 1) — 2.3, при (40, 37, 9, 9, 5) — тоже 2.3. Из примера видно, что значения нового индекса для систем, в которых одна партия явно преобладает над другими, более реалистические, чем значения индекса Лааксо и Таагеперы. Если силы партий распределяются более равномерно, то значения индексов сближаются, а в случаях крайней многопартийности значения нового индекса иногда выше. Поскольку системы с явным преобладанием одной партии встречаются в современных демократиях довольно редко, то для количественной характеристики большинства зрелых партийных систем подходят оба индекса. Если же исследуется набор случаев, включающий в себя новые демократии и электоральные авторитарные режимы, то предпочтителен новый индекс. Эффективное число партий открывает ряд новых возможностей, неведомых традиционной политической науке. Используя его, можно проводить строгий статистический анализ партийных систем. Для такого анализа создаются практически исчерпывающие базы статистических данных по отдельным выборам и странам. Табл. 8.1 содержит актуальную на конец 2000-х гг. информацию о средних эффективных числах партий (индекс Голосова) во всех странах, которые тогда подпадали под строгое определение демократии, т. е. имели значения

индекса Freedom House не более двух, и располагали устойчивыми партийными системами. Значения усреднены для всего периода существования каждой данной системы независимо от его длительности по особой методике, детали которой я опускаю.

**Таблица 8.1. Средние эффективные числа партий в устойчивых либеральных демократиях (по состоянию на конец 2000-х гг.)**

Страна	Средние эффективные числа партий	Страна	Средние эффективные числа партий
Австралия	2.23	Намибия	1.49
Австрия	3.17	Нидерланды	4.45
Андорра	2.56	Новая Зеландия	2.91
Аргентина	2.46	Норвегия	2.91
Багамские острова	1.45	Панама	2.91
Барбадос	1.42	Португалия	2.39
Белиз	1.45	Румыния	3.35
Бельгия	7.53	Сан-Марино	2.87
Бразилия	7.38	Сан-Томе и Принсипи	2.27
Великобритания	1.87	Сент-Винсент и Гренадины	1.31
Венгрия	2.57	Сент-Китс и Невис	1.98
Германия	2.51	Сент-Люсия	1.41
Гренада	1.74	Словакия	3.89
Греция	1.96	Словения	5.15
Дания	4.54	Соединенные Штаты Америки	1.77
Доминика	1.85	Тринидад и Тобаго	1.91
Ирландия	2.41	Уругвай	2.61
Исландия	3.09	Финляндия	4.83
Испания	2.31	Франция	2.61
Италия	4.46	Чехия	3.38
Кабо-Верде	1.62	Чили	4.60
Канада	2.32	Швейцария	4.93
Кипр	3.34	Швеция	2.72
Лихтенштейн	1.92	Южная Африка	1.65
Люксембург	2.98	Япония	2.16
Маврикий	2.03		
Мальта	1.94		
Монголия	1.52		

Следует подчеркнуть, что использование количественных показателей такого рода неизбежно сопряжено с потерями информации. Например, партия, получившая 40 % голосов или мест в парламенте, может стоять у власти, но может и не оказывать большого воздействия на процесс принятия решений, если занимает экстремистские позиции и не рассматривается остальными как желательный партнёр по коалиции. Эффективное число партий ничего не говорит об этом. Однако наиболее серьезным недостатком эффективного числа партий, независимо от его математического определения, является то, что оно не позволяет отделить случаи, когда ведущая партия получает абсолютное большинство мест в парламенте, от случаев, когда она получает лишь относительное большинство. Между тем различия по этому параметру носят фундаментальный характер, поскольку именно от них зависят коалиционные стратегии партий и, стало быть, способы функционирования партийных систем. Поэтому изобретение эффективного числа партий не привело к отказу от более традиционных классификаций, основанных на количественных параметрах. Можно ли перестроить такие классификации на более строгой основе, чтобы не приходилось относить отдельные случаи к категориям «на глазок»? Попытку такого рода предпринял автор этого учебника, разработав графический способ представления партийных систем, который получил название «треугольник относительных размеров» (TOP). TOP представляет собой простой график, на котором координаты точек по осям абсцисс и ординат определяются по формулам:

$$x = \frac{s_2 + s_r}{s_1 + s_r},$$
$$y = \frac{s_3 + s_r}{s_1 + s_r}.$$

Здесь величины от  $s_1$  до  $s_3$  определяются как доли мест, полученных тремя крупнейшими партиями, а  $s_r$  — это общая доля мест, полученных всеми остальными партиями. Каждая точка характеризует партийную систему в целом, и все эти точки оказываются внутри или по периметру треугольника, внутренняя сегментация которого определяет не только принадлежность партийной системы

к той или иной категории, но и ее место внутри категории. ТОР представлен на схеме 8.1. Как видим, заложенная в основу ТОР классификационная схема выделяет в качестве основных единиц системы с доминирующей партией, двухпартийность и многопартийность, причем каждый из этих типов распадается на две подкатегории. Их содержание можно проиллюстрировать примерными процентными долями парламентских мест у четырех партий: поливалентная система с доминирующей партией (65; 15; 15; 5); бивалентная система с доминирующей партией (80; 15; 3; 2); моновалентная двухпартийная система (60; 35; 3; 2); поливалентная двухпартийная система — т. е. двух-с-половиной партийная в более традиционной терминологии — (45; 40; 10; 5); бивалентная многопартийная система (35; 30; 25; 10); моновалентная многопартийная система (45; 25; 25; 5).

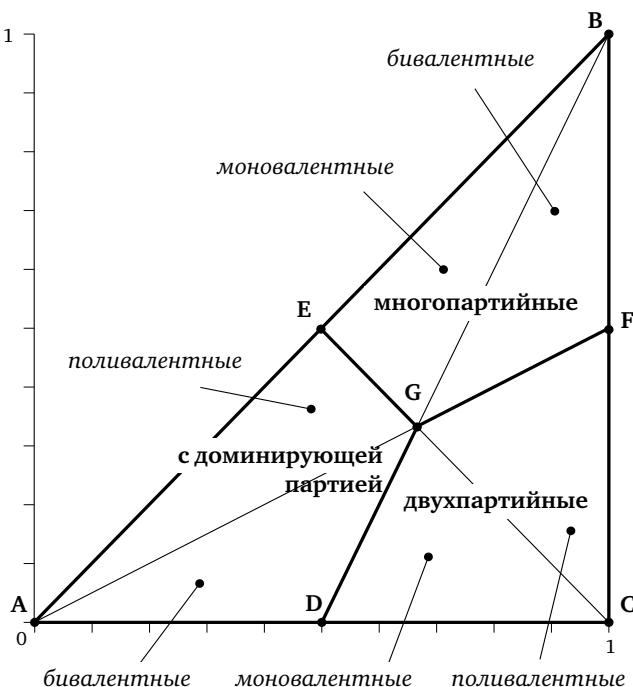
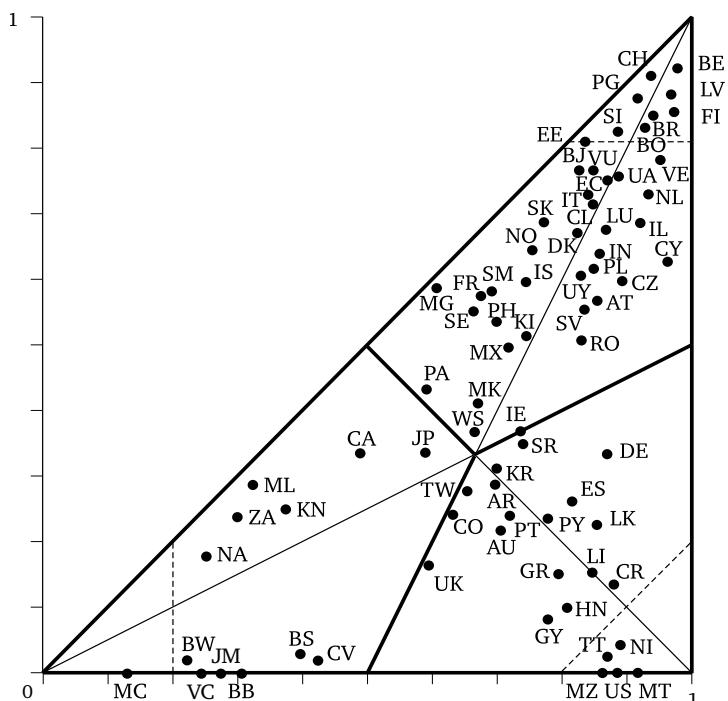


Схема 8.1. Треугольник относительных размеров  
с названиями отдельных сегментов

Разумеется, предложенная на схеме терминология не устоялась и может быть пересмотрена, однако сам способ отнесения партийных систем к отдельным типам позволяет решить некоторые проблемы, возникающие в связи с применением традиционной количественной классификации. Схема 8.2 иллюстрирует применение ТОР к партийным системам, существовавшим в демократиях мира (как зрелых, так и дефективных) в 1986–2005 гг. Толстые сплошные линии отделяют друг от друга основные типы, тонкие сплошные линии разграничают подтипы, а пунктирные линии выделяют небольшие сегменты, в которых различия между подтипами смазаны. Отдельные страны обозначены стандартными двухбуквенными сокращениями, которые используются для наименования интернет-доменов высшего уровня. Их список можно найти в «Википедии» ([http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_Internet\\_top-level\\_domains](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Internet_top-level_domains)).



### **Схема 8.2. Партийные системы мира, 1986–2005 гг.**

Выше речь шла преимущественно о демократических партийных системах, но в заключение надо сказать несколько слов и о партийных системах, существующих в условиях электорального авторитаризма. Для описания и анализа этих систем вполне применимы охарактеризованные выше инструменты. Однако и распределение авторитарных партийных систем по категориям, и их количественные характеристики — довольно своеобразные. Главная их особенность состоит в том, что в большинстве своем это системы с крайне низкими уровнями фрагментации, структурно подобные системам с доминирующей партией. Происходит это по очевидной причине: низкая фрагментация партийной системы обеспечивает политическую монополию, на которой строятся авторитарные режимы. Если использовать терминологию ТОР, то среди авторитарных партийных систем с доминирующей партией преобладают системы, относящиеся к поливалентному типу, т. е. такие, в которых есть одна крупная партия и много очень мелких. Понятно, что автократу выгоднее иметь дело с раздробленной официальной оппозицией, чем с одной крупной оппозиционной партией. Надо заметить, что изредка среди авторитарных партийных систем можно наблюдать и высокие уровни фрагментации. Но это свойственно почти исключительно монархиям (яркие примеры — Германская империя, а также Марокко и Таиланд в отдельные периоды их политической истории). Действительно, если значительная часть законодательных полномочий и полномочий по формированию правительства остается в руках монарха, то его может вполне устраивать раздробленный парламент, лишенный способности выработать общую политическую волю. Иногда подобные ситуации можно наблюдать и в тех персоналистских авторитарных режимах, где автократ занимает президентский пост. Однако обычно такие президенты все-таки стремятся обзавестись «партиями власти», способными одерживать оглушительные победы на выборах. Это полезно для автократов не только с той точки зрения, что обеспечивает безраздельный контроль над парламентом, но и из символических соображений. Колossalная доля голосов, полученная «партией власти» на парламентских выборах, интерпретируется пропагандой режима как признак консолидации народа вокруг лидера.

## Происхождение партийных систем

Классификация партийных систем не объясняет ни их многообразия, ни различий в их составе. Почему в одних странах сложились двухпартийные системы, а в других — нет? Почему в Германии на политической сцене лидируют христианские демократы, а в Великобритании нет политической партии такой идеологической ориентации? Ответить на эти и подобные вопросы можно путем содержательного, а не формального анализа партийных систем. А значит, необходимо вкратце проследить их историческую эволюцию, выделить основные тенденции развития партий и модели межпартийного соревнования. Обо всем этом пойдет речь в настоящем разделе учебника.

### Факторы развития партийных систем

Каждая из партийных систем обусловлена спецификой процесса становления национального государства, пережитого страной. Там, где кризисы национального и государственного строительства разрешались относительно мирно, возникли стабильные и эффективные партийные системы. Продолжают по сей день сказываться и последствия острых конфликтов в тех странах, где эти кризисы протекали в болезненной форме. Сеймур Мартин Липсет и Стейн Роккан выделяют четыре конфликта, оказавших особенно серьезное воздействие на партийные системы: между центром и периферией, государством и церковью, городом и селом, собственниками и рабочими. Процесс разрешения первых двух конфликтов исследователи называют национальной революцией, последних — промышленной революцией, а их долгосрочным результатом являются «социальные расколы» (*cleavages*), которые и определяют структуру партийных систем. Рассмотрим эти конфликты более подробно.

*Центр против периферии.* Это один из старейших политических конфликтов, через который прошло большинство стран мира. Например, в Великобритании долго велась борьба между Англией и другими народами, населявшими Британские острова, а в самой Англии — между Лондоном и остальной частью королевства.

Промышленная революция ослабляет значение этого конфликта, но не устраняет полностью его последствий для партийной системы. Большинство «третьих» партий Великобритании, в том числе самые влиятельные из них, носят региональный характер (Шотландская националистическая партия, «Плайд кимру» в Уэльсе, партии Северной Ирландии). В Испании действуют многочисленные каталонские, баскские, галисийские и другие партии: Квебекская партия в Канаде насчитывает свыше 150 тыс. членов и нередко возглавляет провинциальное правительство. В еще большей степени этот феномен распространен в странах третьего мира с многопартийной системой. Так, политические партии Дагомеи (ныне Бенин) до 1974 г. строились исключительно на региональной основе.

*Государство против церкви.* В Западной Европе церковь с ее претензиями на наднациональное лидерство была одним из главных препятствий на пути процесса государственной централизации. В протестантских странах этот конфликт был раз и навсегда разрешен в ходе Реформации. Ныне его последствия мало сказываются на партийных системах этих стран. Иная ситуация сложилась там, где католическая церковь в той или иной мере удержала свои позиции, а в особенности — где она была вынуждена сосуществовать с протестантами. После введения всеобщего избирательного права возникли религиозные партии, которые повели за собой значительную часть населения (особенно женщин). И хотя население современной Европы далеко не так религиозно, как в прошлом веке, в некоторых странах эти партии продолжают играть видные политические роли. По подсчетам Ричарда Роуза и Дерека Эрвина, в Западной Европе существует по меньшей мере столько же партий, заявляющих о своей опоре на религию, сколько ориентированных на определенный социальный класс (среди клерикальных партий — такие мощные, как ХДС–ХСС в ФРГ, Христианско-демократический призыв в Нидерландах). Значительную роль играет религия в партийной жизни многих новых демократий. К этому надо добавить, что ряд партий сформировался на основе антирелигиозных идеологий, и это тоже следует признать результатом данного конфликта. Решительно выступала против католической церкви Радикальная партия во Франции. В XX в. атеизм занимал значительное место в программах некоторых коммунистических партий.

*Город против села.* Первый и наиболее очевидный результат промышленной революции состоял в расширении различий между городом и деревней. Возник новый слой собственников (буржуазия — буквально «горожане»), отношения которых с традиционной землевладельческой аристократией были далеко не идиллическими. Этот конфликт приобрел политическое звучание во многих странах. Скажем, в Великобритании он определил политическое противостояние Консервативной и Либеральной партий, длившееся на протяжении всего XIX в. Особенно отчетливо сказывается влияние этого конфликта на партийные системы Скандинавских стран, где многочисленное свободное крестьянство выступало против финансового закабаления городским средним классом и не в последнюю очередь против проникновения чуждой городской культуры. Партии Центра в Норвегии и Швеции до конца 50-х гг. носили названия «крестьянских». Ныне эти партии относятся к числу самых влиятельных в своих странах, хотя конфликт между городом и селом в основном уже угас. В Аргентине основная линия раскола и по сей день проходит между «городскими» партиями (прежде всего радикалами) и «сельской» Хустисиалистской партией.

*Собственники против рабочих.* Непосредственным результатом промышленной революции стало и возникновение социалистических партий, представляющих интересы рабочих. Характер этих партий зависел от того, как властвующая элита отвечала на требования непривилегированных слоев общества. Там, где элита не противодействовала введению всеобщего избирательного права и, стало быть, интеграции рабочих в политическую систему, эти партии заняли умеренные позиции. В тех же странах, где элита продемонстрировала меньшую предусмотрительность и гибкость, политическое движение рабочего класса приняло антисистемный характер.

Коммунистические партии обычно были особенно сильны в тех странах, где борьба за политические права рабочих была длительной и напряженной.

Перечисленные факторы воздействовали на партийные системы отдельных стран комплексно. Поэтому важно учитывать, как эти конфликты сочетались между собой. Когда они накладывались друг на друга во времени, результатом были крайне плюралистические системы с высоким уровнем межпартийной конкуренции. Примером

может служить Северная Ирландия, где конфликтующие стороны — это, с одной стороны, ирландцы, сепаратисты, католики, рабочие, а с другой — ольстерцы, юнионисты, протестанты, средний класс. Вообще говоря, конфликт между центром и периферией становится особенно острым и порой неразрешимым, если совпадает с противостоянием по какому-либо другому признаку. Неудивительно, что многие развивающиеся страны были вынуждены в 60-х гг. перейти к однопартийным системам: борьба между отдельными регионами и народностями начинала угрожать их территориальному единству. Если это не удавалось сделать вовремя, возникали интенсивные внутренние конфликты. Так, гражданская война в Нигерии унесла свыше миллиона человеческих жизней.

Тем не менее есть пример страны, которая, несмотря на всю глубину социальных и религиозных различий, сумела сохранить устойчивую либеральную демократию. Это Нидерланды, где с давних пор противостоят друг другу три политических блока — протестантский, католический и либерально-секуляристский, а после войны в политическую игру активно включилось также рабочее движение. Каждый блок имеет прочную опору в определенном регионе страны, собственные профсоюзы, газеты, теле- и радиовещание, школы и т. д. Механизм, использованный политиками Нидерландов для того, чтобы избежать интенсивный внутренний конфликт, был определен Арендом Лейпхартом как «консенсусная» (в более ранних работах ученого — «сообщественная») демократия. Ее главные характеристики: правительство большой коалиции, включающей, как правило, представителей всех основных блоков; право вето, позволяющее отстоять интересы меньшинств; пропорциональное распределение правительственный заказов и субсидий между общинами; право каждой общины самой решать свои внутренние проблемы. В качестве других примеров «консенсусной демократии» иногда называют Австрию, Бельгию и Швейцарию. Разумеется, все эти страны в разной степени справляются со своими трудностями. Характерно, что меньше всего преуспела в этом Бельгия, где на социальные и религиозные различия накладываются еще и этнические.

Надо заметить, что слишком прямолинейное применение теории «социальных расколов», отводящее партиям роль простого

отражения существующих в обществе конфликтов, может привести к ошибкам. Некоторые зрелые партийные системы строятся по основаниям, далеким от перечисленных выше и сводимым к ним лишь путем непозволительных манипуляций данными. Дело в том, что партии не возникают сами собой как следствие общественных потребностей, путем «самодеятельности масс». Они создаются властвующими элитами, а также элитами, стремящимися к власти (так называемыми контрэлитами). А они, как показывает в одной из своих статей Джованни Сартори, подходят к социальным расколам как к инструментам в своей борьбе за власть. Нуждаясь в поддержке избирателей, они могут сознательно пойти на «мобилизацию» тех или иных расколов, но могут оставлять их «немобилизованными», если того не требуют их интересы, или же, напротив, «изобретать» нужные расколы, привлекая внимание общества к той или иной проблеме, а затем делая ее предметом политического противостояния. Подход Сартори, как кажется, приобретает особую важность при изучении процессов становления партийных систем в новых демократиях.

### *«Проблемные измерения»*

Мы видели, что в силу разнообразия исторических факторов и современных тенденций развития партийные системы заметно отличаются друг от друга по составу. Можно ли разработать формализованную модель, которая позволила бы описывать различные варианты межпартийного соревнования? Эта важная задача решается с помощью понятия «проблемных измерений» (issue dimensions).

Под «проблемными измерениями» понимают комплексы проблем, служащих источниками значимых политических разногласий в том или ином обществе. В современной литературе выделяют семь таких комплексов. Некоторые из них прямо обусловлены историческими факторами развития партийных систем. Конфликту между центром и периферией в какой-то степени соответствует «культурно-этническое измерение» (современный пример — противостояние фламандцев и валлонов в Бельгии), между государством и церковью — «религиозное измерение» (ситуация в Северной Ирландии), между городом и деревней — измерение «город — село» (Скандинавские страны). Нет примера страны, где совершенно

отсутствовало бы следствие конфликта между собственниками и рабочими — «социально-экономическое измерение». Разногласия по этим важным вопросам обычно расценивают как вполне преодолимые в рамках существующего политического порядка. Если же значительная часть населения страны склоняется к тому, что она не может достичь своих целей без полного изменения политического строя, то в партийной системе выделяют еще одно проблемное измерение — «поддержку режима». Кроме того, иногда источником разногласий в обществе становится внешняя политика («внешнеполитическое измерение»). Наконец, выделяют еще одно — «постматериалистическое» — измерение, о содержании которого будет сказано ниже.

Операционализация понятия «проблемные измерения» производится следующим образом. Для каждой из партийных систем выделяются наиболее важные и менее существенные разногласия. Первым присваивают численное значение 1, вторым — 0.5. Это позволяет вычислить количественный показатель «проблемных измерений» для каждой страны. Разумеется, такую задачу легче сформулировать, чем выполнить. Во-первых, даже специалисты могут расходиться в оценке важности отдельных разногласий. Во-вторых, некоторые измерения при ближайшем рассмотрении сами оказываются «многомерными» (например, в Ливане под рубрику «религиозное измерение» подпадают конфликты между маронитами, друзьями, шиитами, суннитами и православными). В-третьих, часто «проблемные измерения» совпадают друг с другом (к примеру, на Кипре невозможно провести грань между религиозными и культурно-этническими разногласиями). Тем не менее предпринятая Арендом Лейпхартом работа по вычислению «количество проблемных измерений» в ряде либеральных демократий получила признание научного сообщества (*табл. 8.2*). В частности, исследование Лейпхарта продемонстрировало наличие корреляции между этим показателем и «эффективным числом партий». Оказалось, что в среднем «эффективное число партий» равно «количество проблемных измерений» плюс один. В литературе можно найти несколько попыток объяснить эту закономерность (наиболее влиятельная из них была предпринята Рейном Таагеперой), но общепринятого теоретического объяснения пока нет.

**Таблица 8.2. Количественные показатели проблемных измерений для отдельных стран по Аренду Лейпхарту**

Страна	1	2	3	4	5	6	7	Всего
Австралия	1	0.5		1				2.5
Австрия	1	1						2.0
Бельгия	1	1	1					3.0
Великобритания	1				0.5			1.5
ФРГ	1	1						2.0
Дания	1			1		0.5		2.5
Израиль	1	1				1		3.0
Ирландия	0.5				0.5			1.0
Исландия	1			1		0.5		2.5
Италия	1	1			0.5	0.5		3.0
Канада	0.5		1					1.5
Люксембург	1	1						2.0
Нидерланды	1	1					1	3.0
Норвегия	1	1		1			0.5	3.5
США	0.5		0.5					1.0
Финляндия	1		1	1	0.5			3.5
Франция	1	1			0.5	1		3.5
Швейцария	1	1	0.5	0.5				3.0
Швеция	1			1			0.5	2.5
Япония	1	0.5			0.5	1		3.0

*Примечание:* 1–7 – проблемные измерения: 1 – социально-экономические; 2 – религиозные; 3 – культурно-этнические; 4 – «город – село»; 5 – поддержка режима; 6 – внешнеполитические; 7 – постматериалистические.

Надо заметить, что и с методологической точки зрения подход Лейпхарта не вполне безупречен. Число проблемных измерений в каждой стране определяется «на глазок», и при этом важным ориентиром для Лейпхарта служит наблюдаемое им состояние партийной системы. Действительно, если в какой-то стране есть аграрная партия, то мы вправе предположить, что там сохраняется

политизированный раскол между городом и селом. Но сможем ли мы зафиксировать это проблемное измерение, если аграрной партии нет? Вероятно, возможен метод, который позволил бы использовать данные опросов общественного мнения для подсчета проблемных измерений на более объективной основе. Но на данный момент такой метод отсутствует, и это заметно снижает ценность понятия о проблемных измерениях в эмпирических исследованиях.

## **Развитие партийных систем**

### *Устойчивость партийных систем*

Понятие о политической фрагментации характеризует неравномерность в поддержке избирателями отдельных политических партий в каждый данный момент времени. Однако нетрудно заметить, что предпочтения избирателей в разные периоды меняются. Отсюда — возможность построения числового индекса, фиксирующего динамику силы партий. Такой индекс, предложенный Моргенсом Педерсеном, может быть получен следующим образом: сначала вычисляется разница между процентными долями голосов, полученными каждой партией на данных и предыдущих выборах; затем абсолютные значения этих разниц складываются, а сумма, чтобы избежать двойного счета, делится на два. Индекс Педерсена может быть получен для любых выборов, кроме самых первых, и он выступает как естественное дополнение к эффективному числу партий.

Нетрудно заметить, что многие из выделенных выше факторов развития партийных систем ко второй половине нынешнего века перестали действовать в большинстве индустриально развитых стран. Вот почему эти системы весьма устойчивы и остаются почти неизменными на протяжении десятилетий. Ричард Роуз и Дерек Эрвин подсчитали, что в период 1945–1962 гг. изменения в процентах голосов, полученных на выборах подавляющим большинством из 92 партий в 19 странах Западной Европы, колебались в пределах единицы. Избиратели демонстрировали стабильную приверженность «своим» партиям. Политический рынок был уже заполнен, любая попытка вторжения на него блокировалась. Только «старые»

партии могли позволить себе материальные затраты, требующиеся для проведения массовой политики: необходимо иметь сеть подготовленных профессионалов, занимать как можно больше мест в органах государственного управления, контролировать средства массовой информации. Все это превращало политическую жизнь в «закрытую зону», отгороженную для немногих партий. Чтобы описать эту ситуацию, Сеймур Мартин Липсет и Стейн Роккан использовали красноречивый термин «замораживание партийных систем». В 1960-х гг. многие исследователи полагали, что замораживание — это естественное состояние партийных систем в зрелых демократиях. Считалось, что определяющую роль в замораживании партийных систем сыграло возникновение всеядных партий, в результате которого закрепилось устойчивое распределение больших групп избирателей между основными партиями. И действительно, наличие таких партий в значительной мере стабилизирует политическую жизнь.

### *Динамика партийных систем*

Сегодня можно с уверенностью сказать, что замораживание партийных систем не было долгосрочной тенденцией. Оно было связано с историческим контекстом существования зрелых индустриальных демократий в 40–60-х гг. прошлого века, когда в большинстве этих стран наблюдались экономический рост и слаживание социальных конфликтов. Но и тогда в некоторых странах имелась довольно значительная динамика. Скажем, во многих европейских государствах происходили неожиданные всплески крайне правых, профашистских настроений, обеспечивавшие серьезную поддержку избирателей соответствующим политическим партиям. В качестве примеров можно привести движение Пьера Пужада и Национальный фронт Жан-Мари Ле Пена во Франции, Партию прогресса в Дании, а в начале 80-х гг. — взрыв религиозного фундаментализма в США. В 1994 г. неофашистская партия впервые вошла в состав правительства Итальянской Республики. Изучение подобных явлений привело исследователей к выводу о том, что они являются результатом крупных структурных сдвигов в экономике, порождающих чувство дискомфорта у значительных слоев населения — мелких фермеров

и городских собственников, рабочих, утративших занятость, и т. д. Считалось, что осуществление широких социальных программ «успокаивает» этих людей и ультраправые исчезают с политической арены столь же стремительно, как появляются на ней.

Однако в последние десятилетия стало ясно, что подобный взгляд на всплески активности крайне правых партий был излишне оптимистическим. В начале нового столетия мы стали свидетелями впечатляющих успехов этих партий во Франции (Национальный фронт), Германии («Альтернатива для Германии»), Нидерландах (Партия свободы) и некоторых других западноевропейских странах. В ряде случаев это привело к значительным сдвигам в структуре партийных систем. Эмпирические исследования современного правого радикализма показали, что факторы, способствующие успеху таких партий, вполне укладываются в рамки традиционных теорий. Это экономические сложности, особенно безработица, и связанное с ними ухудшение положения наиболее уязвимых слоев населения. В современных условиях восприятие безработицы становится особенно болезненным, когда она сочетается с высоким уровнем миграции. Сегодня пик мирового финансово-экономического кризиса, как кажется, уже пройден, а иммиграция в западноевропейские страны постепенно сдерживается. Это позволяет надеяться на то, что влияние крайне правых пойдет на спад. Однако если принимать во внимание не только экономические, но и политические факторы, то ситуация выглядит не так однозначно. Современные крайне правые партии часто называют популистскими. Это словоупотребление не всегда является точным в описательном смысле, но оно верно отражает то обстоятельство, что основу риторики этих партий составляет тезис о том, что они выражают интересы простого народа в противовес оторвавшейся от него, заботящейся исключительно о собственных интересах политической элите. Конечно, крайне правые говорили об этом всегда. Беда в том, что сегодня эта риторика выглядит довольно убедительной для значительных масс избирателей. В связи с этим нельзя не вспомнить о том, что именно представление о профессиональной партийной элите, занятой преимущественно решением технических вопросов государственного управления, послужило отправной точкой для теории о «карельных партиях». Теперь

можно констатировать, что «картелизация» партийных систем, наблюдавшаяся в начале нынешнего века, не только была краткосрочной тенденцией, но и вызвала серьезную реакцию избирателей, которые стали чаще отдавать голоса партиям, с очевидностью не принадлежащим к «картелям».

Рост влияния современных крайне правых партий можно поместить в более широкий контекст, рассматривая его как частное проявление так называемой «политики, основанной на отдельных вопросах» (*issue-based politics*). Популистские партии часто строят всю свою риторику вокруг какой-нибудь проблемы, решение которой выдается за панацею от всех социальных зол. Такие проблемы, как правило, вполне реальны. Обсуждение некоторых из них (например, миграции) легко вписывается в традиционную риторику крайне правых, но следует подчеркнуть, что репертуар возможных проблем отнюдь не исчерпывается подобной тематикой. Скажем, последние десятилетия породили мощное политическое движение защитников окружающей среды. Практически повсеместно в индустриально развитых странах возникли партии «зеленых», перетянувшие к себе часть избирателей более традиционных организаций. При этом «зеленые», особенно на первых порах, всячески подчеркивали антисистемный характер своего движения и критиковали устоявшиеся партии примерно в тех же терминах, что и нынешние крайне правые. В дальнейшем, однако, «зеленые» заметно расширили свою политическую повестку дня и интегрировали экологическую проблематику в более широкие политические программы, которые ныне отнюдь не являются антисистемными. Случай «зеленых» хорошо иллюстрирует один из основных механизмов, обеспечивающих политизацию политических расколов в современном мире: сначала выделяется отдельный вопрос, который привлекает широкое общественное внимание и служит исходным источником поддержки для новой партии, а затем эта новая партия формирует более широкую идеологическую базу. Понятно, что этот механизм может работать лишь в условиях, когда старые партии утратили способность реагировать на важные запросы избирателей. Но у современного общества есть важные особенности, заметно облегчающие выход новых партий на большую политическую арену. Прежде всего это массовые СМИ, которые привлекают внимание

избирателей к вопросам, находящимся на периферии внимания старых партий, а это создает возможности для использования данных вопросов в риторике новых организаций. Эти возможности только расширились после появления социальных сетей. Кроме того, массовые СМИ и социальные сети позволяют концентрировать внимание избирателей на личностях и поведении лидеров новых партий, которые зачастую становятся чем-то вроде эстрадных звезд и пользуются этим для расширения электоральной поддержки.

Таким образом, «замораживание» партийных систем ушло в прошлое, и ему на смену пришли гораздо более высокие уровни динамизма. Все эти изменения разнородны. Тем не менее в политологическом сообществе предпринимаются попытки создать концепцию, которая дала бы им общее объяснение. Одна из наиболее известных принадлежит Рональду Инглхарту. По мнению ученого, на Западе происходит «молчаливая революция». Ее суть — в изменении господствующей системы ценностей. Послевоенный период характеризовался беспримерным экономическим ростом, что позволило мобилизовать ресурсы государства на удовлетворение потребностей граждан. Выросло поколение людей, принимающих это как нечто гарантированное. В сочетании с ростом уровня образованности и информированности масс это и породило переход от господства ценностей, связанных с экономическим ростом и материальным благосостоянием, к новым «постматериалистическим» ценностям качества жизни, самореализации и индивидуальной свободы. Основные положения теории Инглхарта были сформулированы еще в 1970-х гг., и уже вскоре после этого Лейпхарт определил «постматериализм» как одно из основных измерений партийных систем. В целом дальнейшее развитие подтвердило правомерность такого подхода. Если проанализировать содержание упомянутого в главе 5 этой книги идеологического расслоения GAL-TAN («Зеленые, Альтернативные, Либертарианские» — «Традиционные, (Про)властные, Националистические»), то окажется, что оно в значительной мере базируется на противопоставлении традиционных и постматериалистических ценностей. Поэтому его можно рассматривать как один из источников динамики современных партийных систем.

### *Национализация партийных систем*

Говоря о структурных характеристиках партийных систем, к двум основным параметрам — фрагментации и устойчивости — часто добавляют третий, национализацию. Партийные системы с высоким уровнем национализации — это такие системы, в которых все партии пользуются равномерной поддержкой в разных частях страны, а низкий уровень национализации означает, что поддержка неравномерна. Предельным случаем системы с низким уровнем национализации можно считать систему, существовавшую в Бразилии до конца 1920-х гг., когда в каждом штате был собственный набор партий. Национализация партийных систем стала предметом научного изучения еще в 1960-х гг., когда внимание исследователей привлек процесс превращения Демократической и Республиканской партий США из организаций, поддержка которых во многом строилась на традиционном конфликте между Севером и Югом, в подлинно национальные организации. Затем сходный подход был реализован некоторыми европейскими исследователями. Особенно заметную роль сыграла работа Даниэля Карамани «Национализация политики», в которой процесс национализации западноевропейских партийных систем был отображен на богатом историческом материале. Однако основные выводы Карамани были довольно простыми и хорошо соотносились с выводами, которые сделали более ранние исследователи проблемы: партийные системы национализируются по мере развития; низкий уровень национализации свидетельствует о недоразвитости партийной системы.

В течение длительного времени основная проблема с применением понятия о национализации партийной системы к более современным и многообразным данным состояла в том, что отсутствовал не то чтобы общепринятый, но даже сколько-нибудь удовлетворительный способ измерения национализации, подобный эффективному числу партий или индексу волатильности Педерсена. Важный шаг к решению этой проблемы был сделан Марком Джонсом и Скоттом Мэйнуорингом, которые разработали количественный показатель национализации партийных систем. Надо заметить, что сам феномен национализации — более сложный, чем, скажем,

феномен фрагментации, и это объясняет как позднее появление первого удовлетворительного индекса, так и крайнюю его сложность. Поэтому я не привожу формулу, а на словах определение индекса звучит так: это сумма обратных коэффициентов неравенства территориальной поддержки отдельных партий (коэффициентов Джини), взвешенных согласно размерам этих партий. Проблема состоит, собственно, в том, что вычислить коэффициенты Джини для каждой отдельной партии — это большая и трудоемкая задача. В дальнейшем разработка количественных показателей национализации партийных систем продолжилась. В частности, автору этой книги удалось создать формулу, которая остается довольно громоздкой, но все-таки более удобна в применении:

$$IPSN = \sum_{i=1}^n \left( 1 - \frac{n - \left( \left( \sum_{i=1}^n s_i \right)^2 / \sum_{i=1}^n s_i^2 \right)}{n-1} \right) p_i,$$

где  $n$  — количество территориальных единиц;  $s_i$  — процентная доля голосов, полученных  $i$ -той партией в каждой из территориальных единиц; а  $p_i$  — процентная доля голосов, полученных  $i$ -той партией по стране в целом. Этот индекс дает значения, которые весьма близки к значениям индекса Джонса и Мэнноринга, так что единственное его преимущество — сравнительная легкость вычисления.

В последние годы разработка количественных методов анализа значительно расширила наши знания об уровнях национализации, достигнутых партийными системами различных стран. Некоторые данные приведены в табл. 8.3 (индекс Голосова). Как явствует из приведенных значений, картина взаимосвязи между зрелостью партийных систем и уровнями их национализации — далеко не такая линейная и однозначная, как постулировалось в ранней литературе по проблеме. Партийные системы некоторых либеральных демократий — Австралии, Великобритании и США — действительно являются высоко национализированными. Однако в одной из старейших демократий мира, Швейцарии, уровень национализации примерно

такой же, как и в Нигерии, партийная система которой начала складываться совсем недавно и крайне нестабильна. На первом месте по уровню национализации оказалась Чехия, где партийная система возникла заново после длительного периода однопартийного авторитаризма в начале 1990-х гг. Если же посмотреть на национализацию партийных систем в динамике, то окажется, что наиболее заметная тенденция — нисходящая. Уже в 1970-х гг. произошло неожиданное возрождение конфликта между центром и периферией. Значительного успеха добилась тогда Квебекская партия в Канаде. На выборах 1974 г. Националистическая партия Шотландии набрала в этой части Великобритании 30.4 % голосов. С тех пор она закрепилась на электоральной арене Шотландии и ныне является там правящей партией. Аналогичные явления наблюдаются в Италии, где так называемая Ломбардская лига (ныне известная как просто «Лига») выдвинулась в число наиболее влиятельных политических сил.

**Таблица 8.3. Национализация партийных систем**

Страна	Год выборов	Индекс национализации партийной системы
Австралия	2007	0.80
Бельгия	2010	0.44
Бразилия	2006	0.67
Великобритания	1997	0.75
Индия	2004	0.33
Италия	2008	0.84
Канада	2008	0.71
Мексика	2006	0.85
Нигерия	2003	0.63
США	2006	0.79
Чехия	2006	0.96
Швейцария	2011	0.60

В современной литературе национализация партийных систем уже не рассматривается как линейный процесс, по существу идентичный процессу созревания и развития системы. Эмпирических оснований для такого подхода нет. Зато большое внимание уделяется факторам, которые способствуют либо национализации партийных систем, либо сохранению у отдельных партий территориальных баз поддержки. Исследования показывают, что высокая степень политической децентрализации, присущая, в частности, федерациям и странам с высокими уровнями региональной автономии, оказывает сильное отрицательное влияние на национализацию партийной системы. В то же время в долгосрочной перспективе возможно сосуществование федерализма с высоко национализированной партийной системой. Другим фактором, оказывающим сильное влияние на национализацию партийной системы, является зрелость демократии, хотя действует этот фактор избирательно. В некоторых авторитарных электоральных режимах уровень национализации партийных систем чрезвычайно высок. В любых условиях — и особенно в условиях авторитаризма — использование пропорциональной избирательной системы особенно сильно способствует национализации партийной системы. Кроме того, страны с большим населением, в которых общество разделено лингвистически или конфессионально, как правило, имеют менее национализированные партийные системы.

### *Институционализация партийных систем*

Политические партии, независимо от типа их внутренней организации, проходят в своем развитии ряд ступеней. Для отображения этого процесса применяется термин «институционализация партий». Ее уровни дают дополнительное — и весьма важное — основание для классификации партий. Наиболее распространенное определение институционализации было предложено Сэмюэлом Хантингтоном — это процесс, в ходе которого партии приобретают значение и устойчивость. В большинстве зрелых демократий основные партии достигли весьма высоких уровней институционализации, но на это потребовались десятилетия. Отмечается, что даже в Латинской Америке, где традиции партийной политики довольно сильны,

«на местном уровне реальные механизмы политических партий практически отсутствуют, а там, где они есть, редко связаны с общенациональными организациями. Вместо этого перед каждыми выборами местные нотабли создают свои собственные персоналистские организации, вступая в союз с лидерами так называемых общенациональных партий по соображениям политической или материальной выгоды». Еще хуже обстоит дело с институционализацией партий в тех новых демократиях, где традиции межпартийного соревнования отсутствуют. Существуют различные способы измерения институционализации партий, но чаще всего некий минимальный уровень поддержки избирателей принимается как критерий «важности», а продолжительность существования — как критерий «устойчивости». Ричард Роуз и Томас Маки, например, утверждают, что «мы можем говорить об институционализации партии в том случае, если она участвовала более чем в трех общегосударственных выборах. Если партия не смогла этого достичь, ее нельзя назвать упрочившейся. Она эфемерна». Строгое применение такого подхода заставляет констатировать, что в большинстве новых демократий институционализированные партии просто отсутствуют.

Многие ученые связывают перспективы институционализации партий с условиями их возникновения. Анжело Панебьянко выделяет три группы обстоятельств, сказывающихся, с его точки зрения, на всем дальнейшем развитии партии: 1) существовал ли общенациональный центр, из которого партия проникла на периферию, или, напротив, партия выросла из местных организаций, которые затем объединились в общенациональную (ученый называет эти варианты, соответственно, «проникновением» и «диффузией»); 2) была ли партия с самого начала поддержанна каким-то другим, уже существующим институтом, или она развивалась, опираясь лишь на собственные силы («внешняя» или «внутренняя» легитимация); 3) стоял ли у истоков партии харизматический лидер. Согласно Панебьянко, проникновение, внутренняя легитимация и отсутствие харизматического лидера способствуют успешной институционализации. К числу институтов, способствующих ей, обычно относят пропорциональную избирательную систему и парламентскую форму правления. Но более подробно речь об этом пойдет в следующих главах.

\* \* \*

Политические партии и партийные системы переживают ныне эпоху трансформации. Этот процесс затрагивает, как мы видели, даже зрелые демократии, где еще три десятилетия назад никаких новшеств не предвиделось. Что касается новых демократий, то там партии и партийные системы переживают период становления. При оценке такого положения вещей нужно избегать двух крайностей. С одной стороны, часто сетуют, что партии, складывающиеся в новых демократиях, так и не стали массовыми партиями по западноевропейскому образцу. У них, мол, и членов маловато, и партийная организация слабовата, и идеология размытая, и т. д. Следует, однако, учитывать, что сегодня и в зрелых демократиях массовые партии стали анахронизмом. Предпосылки к их росту в новых демократиях отсутствуют, и предъявлять к возникающим в условиях демократизации партиям подобные требования — позиция заведомо не реалистическая. С другой стороны, иногда, впадая в противоположную крайность, утверждают, что раз «настоящие» (т. е. опять-таки массовые) партии не складываются, то и не надо — время партий прошло. Но и это, как мы видели, не так. Место массовой партии в зрелых демократиях занимают новые формы партийной организации, вполне готовые справляться с выделенными в начале главы функциями. Другого института, способного выполнять задачу структурирования выборов, не придумано. Вообще, говоря о развитии партий, лучше оперировать не оценками с позиций долженствования, а строгими количественными показателями. Как мы видели, разработке таких показателей современная политическая наука уделяет большое внимание.

# Глава 9

## Избирательные системы

---

Может ли избирательная система изменить итоги выборов? – Почему одномандатные округа ведут к двухпартийности? – Выборы в два раунда – стоит ли овчинка выделки? – Почему некоторые избирательные системы – очень странные, и зачем нужны такие? – Как разделить мандаты между партийными списками? – Как смешивать (но не взбалтывать) избирательные системы?

---

Анализ партийных систем был бы неполным без рассмотрения круга проблем, связанных с избирательными системами. Как мы видели, выборы важны для функционирования демократии, при которой они служат основным механизмом сохранения и передачи власти, а также большинства современных авторитарных режимов. Выборы можно проводить по разным правилам. Избирательная система – это и есть правила, по которым проводятся выборы. В предельно широком значении под избирательной системой понимают всю совокупность институтов, связанных с организацией избирательного процесса. В этой главе основное внимание будет уделено избирательной системе в более узком значении термина, при котором она рассматривается преимущественно как способ «перевода» выраженных на выборах предпочтений в распределение оспариваемых властных позиций, т. е. как способ определения победителей на выборах. Синонимичное понятие, которое, однако, не будет использоваться в дальнейшем изложении, – «электоральная формула».

## Значение и основные принципы избирательных систем

Избирательная система оказывает прямое и сильное воздействие на развитие партийной системы. Эту мысль можно проиллюстрировать следующим примером. В 1920-х гг. решался вопрос о том, сохранит ли Великобритания свою традиционную двухпартийность. Дело в том, что к двум существовавшим издавна партиям — консерваторов и либералов — добавилась новая — лейбористов, причем две последние партии могли претендовать на примерно равные уровни поддержки избирателей. На выборах 1929 г. Либеральная партия «скатилась» на третье место, получив 23.4 % голосов. Однако британская избирательная система отвела либералам лишь 10 % мест в парламенте. Естественно, избиратели либералов почувствовали себя обманутым и на следующих выборах отказался «терять голоса». В результате либералы были оттеснены на периферию политической жизни. В 1933 г. Прогрессивная партия Исландии получила практически такой же процент голосов, как британские либералы на уничтоживших их выборах, — 23.9 %. Однако здесь избирательная система «сработала» таким образом, что партия с 33.2 % мест в парламенте оказалась крупнейшей в стране и возглавила правительство. «Эффективное число избирательных партий» никогда не совпадает с «эффективным числом парламентских партий». В 1990-х гг. в среднем по 48 либеральным демократиям первая величина превосходит вторую на 0.4 (подсчет Рейна Таагеперы и Мэтью Шугарта, индекс Лааксо и Таагеперы). Подсчет автора этой книги по базе данных, включающей 342 выборов в 158 странах мира, состоявшихся с 1991 по 2015 г., показал еще больший разрыв — 1.5 (индекс Голосова). Причина такого значительного расхождения состоит в том, что новая база данных включает авторитарные режимы, избирательные системы которых нередко конструируются с целью подавить фрагментацию на парламентском уровне.

Классификации избирательных систем многообразны, как многообразны исследовательские задачи, которые решаются с их помощью. Отсюда — значительная разноголосица в терминологии, заметно усложняющая изложение описательной информации. Дело доходит до того, что одну и ту же систему разные исследователи

могут называть по-разному. Однако в подавляющем большинстве случаев выделяются два основных типа: избирательные системы большинства и пропорциональные избирательные системы, а также их «смеси», которые так и называются — смешанные избирательные системы. Каждый из типов включает в себя модификации и разновидности, подчас весьма причудливые. Но эти модификации не устраниют фундаментальных принципов, лежащих в основе типов избирательных систем уже постольку, поскольку именно эти принципы дают ответ на главный вопрос электорального процесса: кто победил на выборах? Принцип систем большинства состоит в том, что на выборах побеждает тот, кто получил большинство голосов, а остальные участники остаются в полном проигрыше. Победитель получает все. Принцип пропорциональной системы в том, что подлежащие распределению в результате выборов места выделяются всем участникам выборов в соответствии с долей голосов, полученных каждым из них. Для того чтобы рассмотреть способы реализации этих принципов более пристально, нам понадобится понятие, играющее центральную роль в современном анализе избирательных систем. Это понятие о величине округа. Округ — основная единица территориальной организации выборов, т. е. совокупность избирателей, по результатам волеизъявления которых происходит распределение того или иного количества мандатов, а также организационных средств такого распределения. Под величиной округа понимают количество мандатов, распределяемых в данном округе. Соответственно, можно говорить об одномандатных округах, избирающих по одному представителю, и о многомандатных округах, где число избираемых представителей превышает единицу.

Понятие о величине округа полезно для прикладных политических исследований еще и потому, что оно дает нам простой и очевидный способ свести информацию об избирательной системе к одному численному показателю. Такой показатель можно затем использовать в количественных исследованиях, и именно таким способом были получены многие достоверные выводы о последствиях (эффектах) избирательных систем. Общепринятый индекс, средняя величина округа, определяется как результат деления количества мест на количество округов. При сильных различиях между величинами отдельных округов иногда применяется средневзвешенная величина

округа, определяемая как результат деления суммы возведенных в квадрат величин округов на количество мест. В количественных исследованиях эти значения часто используются в логарифмированной форме, что позволяет нейтрализовать нежелательные последствия отдельных очень высоких значений для статистического анализа. Имея дело с подобными индексами, следует помнить, что, как и эффективное число партий, они систематизируют некий объем информации за счет информационных потерь, которые оправданы лишь при решении того или иного круга исследовательских задач. В частности, оба описанных выше индекса не отражают различия между основными принципами избирательных систем, о которых речь пойдет ниже.

Поскольку понятие о мере соответствия между результатами выборов в голосах и местах играет центральную роль для определения основных принципов избирательных систем, естественным образом встает вопрос о том, как представить этот параметр в виде компактного численного показателя, индекса. И действительно, в литературе было предложено немало индексов, позволяющих количественно зафиксировать разрыв между долями голосов и мест, полученных отдельными партиями. Эти показатели называются индексами диспропорциональности. Наибольшей популярностью среди них пользуется индекс, предложенный еще в начале 1970-х гг. Джоном Лузмором и Виктором Хэнби. По своему математическому строению этот индекс абсолютно идентичен индексу волатильности Педерсена, о котором шла речь в предыдущей главе. Чтобы установить значение индекса диспропорциональности Лузмора и Хэнби, нужно для каждой партии вычислить абсолютную разницу между полученными ею долями голосов и мест, затем суммировать полученные величины и для завершения расчета разделить полученную сумму на два. Скажем, если есть две партии, одна из которых получила 60 % голосов и 70 % мест, а вторая — 40 % голосов и 30 % мест, то индекс диспропорциональности имеет значение 10 %. Если же есть три партии, у одной из которых — 50 % голосов и 60 % мест, у второй — 30 % голосов и 40 % мест, а у третьей — 20 % голосов, но при этом она не выиграла ни одного места, то значение индекса — 20 %. Альтернативный индекс, разработанный Майклом Галлахером (так называемый индекс наименьших квадратов), отличается тем,

что разницы между долями голосов и мест перед суммированием возводятся в квадрат, а из полученной таким образом суммы после ее деления на два берется квадратный корень. Смысл усложнения формулы состоит в том, что индекс Галлахера придает особый вес разрывам между долями голосов и мест, полученных крупными партиями, что кажется вполне оправданным с содержательной точки зрения. Однако тщательный анализ различных мер диспропорциональности, проведенный Рейном Таагеперой и Бернардом Грофманом, показал, что оба индекса имеют свои преимущества, которые в целом уравновешивают друг друга. А поскольку индекс Лузмора и Хэнби гораздо удобнее в вычислении и проще с точки зрения интерпретации, то неудивительно, что именно его обычно используют в эмпирических исследованиях.

## Избирательные системы большинства

Самый простой (и, надо заметить, наиболее широко применяемый) способ реализовать фундаментальный принцип системы большинства — проводить выборы в одномандатных округах, признавая победителем кандидата, получившего больше голосов, чем любой другой. Это одна из старейших и самых распространенных в мире избирательных систем, которую называют системой **относительного большинства в одномандатных округах**. Она широко применяется как на выборах глав политической исполнительной власти (например, президентов), так и для определения состава Законодательных собраний. Понятно, что президентские выборы просто невозможно провести по пропорциональной системе: ведь главой политической исполнительной власти может быть только один человек. Здесь принцип «победитель получает все» совершенно ограничен. Но и применение системы относительного большинства для выборов Законодательного собрания влечет за собой ряд преимуществ. Одно из них состоит в том, что при этом обеспечивается парламентское представительство каждому из округов, и тем самым устанавливается связь между конкретными группами избирателей на местах и представляющими их законодателями. Такое положение вещей хорошо соотносится с демократическими нормами ответственности

и подотчетности. В центре эlectorального процесса оказывается человек, а не партия, и именно индивидуальные заслуги соискателя становятся критерием, позволяющим сделать выбор при голосовании. В пользу системы относительного большинства свидетельствуют и такие ее качества, как простота, т. е. доступность для понимания избирателей, кандидатов и организаторов эlectorального процесса, и связанная с простотой дешевизна в применении.

Кроме того, системе относительного большинства приписывают ряд достоинств, обусловленных их воздействием на развитие партийных систем. Все эти достоинства в конечном счете связаны с тем, что система поддерживает двухпартийность. Каковы причины такой взаимосвязи, впервые выделенной Морисом Дюверже в качестве, как он выразился, «фундаментального социологического закона»? Они просты и хорошо иллюстрируются приведенным выше случаем «вымирания» Либеральной партии в Великобритании. Сильнейшими были партии консерваторов и лейбористов. И те и другие побеждали во многих одномандатных округах. Либералы же в подавляющем большинстве случаев оставались вторыми и, стало быть, проигрывали. В результате имело место то, что Дюверже назвал «механическим эффектом»: система относительного большинства отсекает «третью» партии от парламентского представительства. Разумеется, особо преданные этим партиям избиратели будут голосовать за них и впредь. Но даже им здравый смысл подскажет, что такое поведение бессмысленно: поданный за малую партию голос фактически остается неучтенным. И тогда срабатывает «психологический эффект». Все меньше избирателей тратит впустую голоса, отдавая их заведомым аутсайдерам. Малые партии исчезают, и утверждается двухпартийность.

Многочисленные эмпирические исследования, роль первопроходца в которых сыграл Даглэс Рэ, установили отчетливую связь между применением системы относительного большинства и малым эффективным числом партий. Сокращая число партий, система относительного большинства облегчает выбор при голосовании, способствует правительственный ответственности и стабильности, поощряет идеологически умеренные партии и подавляет политический экстремизм. Обо всем этом было подробно сказано в предыдущей главе. Следует отметить, что существует категория

малых партий, для которых система относительного большинства не только не опасна, но даже полезна. Это партии, привлекающие голоса компактно проживающих этнических, религиозных и прочих меньшинств. Действительно, в той же самой Великобритании есть вполне устойчивые шотландские, валлийские и ольстерские партии. Еще ярче проявляется эта тенденция в Индии, где региональные партии входят в число важных участников политического процесса.

Разумеется, в литературе достаточно часто обсуждают недостатки системы относительного большинства; часть из них связана с предоставляемыми этой системой возможностями политических манипуляций. Об этих недостатках — от некоторых из которых можно избавиться при наличии доброй политической воли — будет подробнее сказано ниже. Основная же проблема, которая носит фундаментальный характер и неустранима в рамках систем большинства, коренится в самом принципе «победитель получает все». Лишь представительства территориально рассеянные меньшинства, система относительного большинства нарушает принцип политического равенства граждан, ставя членов преобладающих групп и сторонников преобладающих идеологий в заведомо привилегированное положение. Это проявляется в крайней диспропорциональности, которая присуща этой избирательной системе. Например, Партия социального кредита в Новой Зеландии получила на всеобщих выборах 1981 г. 21 % голосов, но лишь 2 % мест. Голоса избирателей этой партии были не просто «выброшены на ветер». Можно утверждать, что они были фактически переданы партиям, за которые эти избиратели вовсе не собирались голосовать. И подобные случаи в условиях системы относительного большинства — отнюдь не редкость. Более того, эта избирательная система допускает возможность получения большинства мест в парламенте и прихода к власти партии, не только поддержанной меньшинством избирателей (это случается сплошь и рядом), но и уступившей по числу голосов другой партии. Именно так «победили» консерваторы в Великобритании на критически важных выборах 1951 г. Произошло это потому, что консервативные избиратели были распределены по избирательным округам более равномерно, чем лейбористские. В результате лейбористы побеждали в «своих» округах с гигантским

перевесом, однако общее число таких округов (а стало быть, и мест) оказалось меньше, чем у консерваторов. К числу групп населения, не получающих должного представительства вследствие негативных эффектов системы относительного большинства, относятся не только равномерно проживающие по территории страны этнические и религиозные меньшинства, но и женщины. Установлено, что в избираемых по этим правилам парламентах их меньше, чем при применении других избирательных систем.

Другой основной недостаток системы относительного большинства заключается в том, что на выборах может победить и отдельный кандидат, пользующийся поддержкой сравнительно небольшой доли избирателей округа. При высоких уровнях политической фрагментации доля голосов, достаточная для победы, может оказаться до смешного низкой. Например, в России на думских выборах 1995 г. победитель в одном из одномандатных округов, представлявший леворадикальный блок «Коммунисты — Трудовая Россия — За Советский Союз», получил 10.4 % голосов. Вполне возможно, что для подавляющего большинства населения округа данная кандидатура была наименее приемлемой, а если это так, то политический итог выборов явно отклонился от волеизъявления избирателей. Но если в многочисленном по составу Законодательном собрании подобные эффекты частично стягиваются, ибо результаты в отдельных округах уравновешивают друг друга, то на президентских выборах такая ситуация была бы чревата крайне негативными последствиями — ведь тогда вся власть досталась бы неприемлемому для большинства экстремисту.

Наконец, в новых демократиях использование системы относительного большинства влечет за собой еще одну проблему. То, что эта система позволяет избирателю голосовать за индивидуальных кандидатов, а не за безликие партийные машины, нередко отмечается в качестве ее достоинства. В условиях, когда партии абсолютно устойчивы, это, наверное, на самом деле хорошо. Но даже в зрелых демократиях применение системы относительного большинства, как установили многочисленные исследования, отрицательно скаживается на партийной дисциплине. Этим частично объясняется, к примеру, известная организационная рыхлость политических партий США. В новых же демократиях возможность участвовать

в выборах, избегая партийной принадлежности, зачастую подрывает саму возможность развития партий. И действительно, данная избирательная система делает принадлежность к партии ценным достоянием индивидуального кандидата лишь в том случае, если она гарантирует голосование за него сравнительно большой группы сторонников этой партии. На начальных этапах формирования партийной системы такие гарантии давать трудно, и зачастую возникают ситуации, когда принадлежность кандидата к партии привлекает к нему одних избирателей, но с еще большей интенсивностью отталкивает других. Партии становятся бесполезными, и их отбрасывают, как ненужную мишуру. Но вместе с партиями из электорального процесса устраняются и важные политические проблемы. Они замещаются бессодержательной риторикой по поводу личных качеств кандидатов, зачастую сводящейся к тому, что участники выборов просто поливают друг друга грязью. Как уже отмечалось в предыдущей главе, партии выполняют в политической системе либеральной демократии целый ряд важных функций. Поэтому любые задержки в их развитии — в том числе спровоцированные избирательной системой — негативноказываются на политическом организме в целом. Уместно обратить внимание на то, что, хотя в США и Великобритании устойчивые партийные системы сложились-таки в условиях этой избирательной системы, процесс партийного строительства занял десятилетия. Новые демократии просто не могут себе позволить такую трату времени.

Можно ли преодолеть недостатки системы относительного большинства путем модификации избирательных правил? Наиболее распространенный способ устранения одной из проблем — возможности избрания наименее предпочтительного для большинства избирателей кандидата — дает система **абсолютного большинства**, или мажоритарная система в узком смысле слова. В связи с этим отмечу, что по-русски мажоритарной системой часто называют и систему относительного большинства. Это словоупотребление не является ошибочным и делает речь менее громоздкой, однако в целях строгого анализа существенные различия между двумя способами реализации принципа большинства требуют закрепления в терминологии. Можно было бы называть систему относительного большинства плюральной, используя кальку обычного англоязычного

термина, но это слово (вероятно, из-за неблагозвучия) не приживается в русском языке.

При системе абсолютного большинства условием победы становится поддержка более чем половины избирателей. Наиболее распространенная модификация мажоритарной системы — это **мажоритарная двухтуровая система**. В тех округах, где выборы не выявляют победителя, получившего более половины голосов, выборы проводятся вторично (такие вторичные выборы называют вторым туром), причем теперь к участию в них допускаются лишь кандидаты, наиболее успешно выступившие на исходных выборах (или, иначе, в первом туре). Чаще всего таких кандидатов двое — тот, кто победил бы при системе относительного большинства, и его ближайший соперник. Во Франции, которая является единственной зрелой демократией, в течение длительного времени применявшей мажоритарную систему, право на участие во втором туре в течение длительного времени получал любой кандидат, набравший более 12.5 % голосов. Впрочем, практическое применение этого правила во Франции не очень влияло на результаты выборов в большинстве округов.

Мажоритарная система — громоздкая и дорогостоящая: если уровень политической фрагментации высок, то выборы приходится проводить фактически дважды. Но сторонники мажоритарной системы полагают, что этот недостаток не перевешивает ее достоинств. Понятно, что она блокирует политические перспективы аутсайдеров и экстремистов. Победителями становятся более приемлемые кандидаты. Так, собственно говоря, и решается основная проблема, желание преодолеть которую вызвало к жизни данную избирательную систему. В условиях многопартийности она побуждает партии к созданию коалиций и тем самым способствует их идеологической умеренности. Перед вторым туром вышедшие из игры кандидаты призывают «своих» избирателей отдать голоса за политических союзников. Однако ценой, которую приходится платить за эти полезные свойства мажоритарной системы, становится крайнее обострение проблемы диспропорциональности. Ведь партии, которые по той или иной причине не склонны к вступлению в политические коалиции, иногда оказываются в настолько проигрышном положении, что о соответствии между

волеизъявлением избирателей в первом туре и окончательными результатами выборов просто не приходится говорить. Достаточно привести следующий пример: во Франции на парламентских выборах 1958 г. коммунистическая партия, набравшая наибольшее число голосов (3 882 000), получила лишь 10 депутатских мест, в то время как Союз за новую республику, возглавляемый де Голлем, при 3 608 000 голосов провел в Национальное собрание 188 депутатов. Возможно, неспособность французских коммунистов к смягчению своих политических позиций перед лицом предпочтений большинства заслуживала санкций. Однако ситуацию, когда крупнейшая партия страны остается на задворках парламента, нельзя признать приемлемой ни с точки зрения норм демократической политики, ни с точки зрения легитимности политической системы.

В отличие от системы относительного большинства мажоритарная двухтуровая система оставляет нишу для выживания малых партий. Иногда их кандидаты, получив преимущество в отдельных округах, во второй тур выходят уже как представители целой коалиции партий, что дает им хорошие шансы на победу. Поэтому Морис Дюверже предполагал, что эта система совместима с довольно высокими уровнями партийной фрагментации. Однако эмпирические исследования, вполне подтверждая возможность отдельных случаев такого рода, не дают оснований говорить о систематической позитивной связи между мажоритарной системой и фрагментацией. Видимо, чрезвычайно высокий уровень диспропорциональности в итоге все же ведет к вымиранию малых партий. Воздействие этой системы на партийную организацию не очень благоприятно: индивидуальные кандидаты остаются основными участниками выборов, но при этом необходимость заключать предвыборные сделки нередко подталкивает их к самостоятельным действиям, а партии в целом становятся более рыхлыми из-за стимулируемого коалиционной политикой размывания идеологических приоритетов. Стоит заметить, что партийная система Франции устоялась позже, чем в давляющем большинстве западноевропейских стран. Конечно, дело тут не только в избирательной системе — но, видимо, и в ней тоже. Воздействие мажоритарной системы на формирование партийных систем в новых демократиях можно прямо охарактеризовать как губительное, ибо она делает положение независимых кандидатов

особенно выигрышным, а положение партийных кандидатов — практически безнадежным. Если партийцам и удается проскочить сквозь фильтр первого тура, то во втором туре принадлежность к партии, не пользующейся поддержкой большинства (а иных партий в новых демократиях обычно нет), становится «черной меткой». В Украине формирование партий началось, лишь когда эта страна отказалась от мажоритарной системы. Сходную эволюцию претерпели и некоторые другие республики бывшего Советского Союза.

Можно ли уменьшить диспропорциональность результатов выборов и блокировать возможность избрания неприемлемых кандидатов, не отказываясь от фундаментальных принципов системы большинства? Попытку решить эти две проблемы одновременно представляет собой редкая избирательная система, в настоящее время используемая только в трех странах — в Австралии, Папуа — Новой Гвинее и в крохотном островном государстве Науру (где она, впрочем, отличается значительным своеобразием). В двух первых странах ее принято называть «альтернативным голосованием», но более точное с содержательной точки зрения название — **мажоритарно-преференциальная система**. Выборы при этой системе тоже проводятся в одномандатных округах. Слово «преференциальная» отражает то обстоятельство, что мажоритарно-преференциальная система дает избирателю возможность проранжировать кандидатов, поставив «единицу» наиболее предпочтительному, «двойку» — второму по степени предпочтительности, «тройку» — третьему и т. д. При подведении результатов выборов мажоритарно-преференциальная система дает итог, аналогичный другим системам большинства: если более половины избирателей отдали свои первые предпочтения одному из кандидатов, он и становится победителем. Если же такого победителя нет, то применяется следующая процедура: результаты кандидата, набравшего наименьшее число первых предпочтений, не учитываются при дальнейших расчетах и вторые предпочтения его избирателей приплюсовываются к первым оставшихся. Если и при этом ни один из них не получает более половины первых предпочтений, то исключаются результаты второго «снизу» кандидата, — и так до тех пор, пока не определится абсолютный победитель. Политические последствия таких правил почти идентичны последствиям двухтуровой системы, в результате

чего мажоритарно-преференциальную систему иногда называют системой с «мгновенным вторым туром». Явное достоинство мажоритарно-преференциальной системы в том, что она реализует принцип абсолютного большинства без проведения повторных выборов. Основной ее недостаток связывают с тем, что она требует от избирателей уровня политической информированности и заинтересованности, достаточного для квалифицированной оценки большого количества кандидатов (еще раз отмечу, что при низком уровне политической фрагментации мажоритарно-преференциальная система работает так же, как и другие системы большинства). Но такие высокие требования к избирателям не очень реалистичны. Кроме того, в выигрышном положении при мажоритарно-преференциальной системе оказываются кандидаты, избегающие сколько-нибудь ясных позиций по основным проблемам и именно поэтому получающие вторые предпочтения избирателей. Таким образом, отмечают критики, поощряя умеренность, мажоритарно-преференциальная система поощряет и ее естественную спутницу — посредственность. Однако у этой системы есть и немало сторонников. Стоит упомянуть, что когда в 2011 г. в Великобритании проводился референдум по вопросу об изменении избирательной системы, то на замену системе относительного большинства было предложено именно «альтернативное голосование». Впрочем, примерно две трети британских избирателей отвергли эту идею.

Способ решения проблемы диспропорциональности предлагает в рамках, заданных принципом системы большинства, избирательная система, известная под названием **«единый непереходящий голос»**. В отличие от всех рассмотренных выше правил эта система может применяться лишь в многомандатных округах, хотя величина округа остается сравнительно небольшой. При этом избиратель имеет право проголосовать лишь за одного кандидата, а победителями становятся те из них, кто получил наибольшее количество голосов независимо от партийной принадлежности. Положение малых партий остается таким же, как и при других системах большинства: единственная доступная им рациональная стратегия состоит в том, чтобы выдвигать единичных кандидатов в надежде на их успех. Но вот крупные партии оказываются перед дилеммой: можно выдвинуть своих кандидатов на все места, рискуя тем, что кто-то из них недоберет голосов, или

меньшее число кандидатов с большими шансами на то, что все они будут избраны. Однако если партия действительно пользуется широкой поддержкой, то излишняя осторожность будет стоить ей парламентских мест — ведь сколько бы голосов партия ни получила, она не может привести в парламент больше кандидатов, чем выдвинула. Наконец, партия должна позаботиться о том, чтобы ни один из ее кандидатов не «стягивал на себя» все голоса ее сторонников. Ведь тогда особо популярный кандидат от данной партии победил бы с колossalным перевесом. В то же время менее популярные кандидаты остались бы ни с чем, в результате чего проиграла бы партия в целом. «Единый непереходящий голос» — это разновидность более широкой категории избирательных систем, в которых применяется принцип относительного большинства в многомандатных округах, а число голосов у каждого избирателя уступает количеству оспариваемых в округе мест. Другие системы, принадлежащие к этой категории, известной под общим названием «ограниченное голосование», отличаются от «единого непереходящего голоса» тем, что количество голосов у избирателя — больше одного, но меньше величины округа. Когда-то системы «ограниченного голосования» применялись весьма широко, особенно в Латинской Америке, однако после изобретения пропорционального представительства они остались невостребованными.

В качестве курьезной разновидности «единого непереходящего голоса» можно отметить **биноминальную систему**, которая начала использоваться в Чили на излете диктатуры Аугусто Пиночета. При этой системе выборы проводятся по партийным спискам в двухмандатных округах и формально используется один из способов распределения мандатов, свойственных пропорциональному представительству. Но при такой малой величине округов места в каждом из них, за редчайшими исключениями, выигрывают две ведущие партии, а это значит, что реальный механизм идентичен «единому непереходящему голосу». Вводя в Чили такую систему, Пиночет исходил из того, что при переходе к демократии партии его сторонников смогут победить лишь в немногих округах, но высокая фрагментация в лагере оппозиции позволит им почти повсеместно выиграть вторые места. Надо сказать, что этот расчет в целом оправдался. Любопытно и то, что данная система оказалась

до такой степени выгодной для ведущих партий противников Пиночета, что после прихода к власти они способствовали ее сохранению.

Сегодня «единый непереходящий голос» как таковой применяется лишь в маленьком островном государстве Вануату. Однако эффекты этой системы изучены достаточно обстоятельно благодаря тому, что она в течение нескольких десятилетий использовалась в одной из крупнейших по численности населения и важных стран мира — в Японии. Японский опыт свидетельствует о том, что система «единого непереходящего голоса», сдерживая политическую фрагментацию, в то же время обеспечивает парламентское представительство широкого спектра политических сил. Из-за последнего обстоятельства «единый непереходящий голос» иногда признают «полупропорциональной» системой. Исследователи утверждают, что во многом именно благодаря избирательной системе долго не разваливалась на отдельные составляющие крупнейшая политическая партия Японии — Либерально-демократическая. При «едином непереходящем голосе» отдельные фракции этой партии имели возможность выносить свои разногласия на суд избирателей, не выходя из ее состава. Другая сторона медали — в том, что эта избирательная система поддерживала и консервировала фракционность в крупнейших японских политических партиях. Когда Либерально-демократическая партия все-таки развалилась, Япония отказалась от «единого непереходящего голоса».

Значительно менее безобидными следует признать последствия **системы относительного большинства в многомандатных округах**. Она отличается от «единого непереходящего голоса» только тем, что в данном случае избирателю предоставляется возможность проголосовать за столько кандидатов, сколько мест распределяется в округе. А поскольку предпочтения избирателей обычно однозначны и желания голосовать за кандидатов от разных партий они не испытывают, то партия, пользующаяся поддержкой относительного большинства избирателей, выигрывает все места от данного округа. Единственное отличие этих правил от обычной системы относительного большинства состоит, казалось бы, в величине округа. Но это отличие существенно, потому что округов становится меньше, а сами они увеличиваются. И если в округах, небольших

по численности избирателей, у малых партий были бы какие-то шансы на победу за счет локального большинства, то теперь это возможное большинство растворяется в населении округа. Результатом такого положения вещей оказывается, естественно, колоссальная диспропорциональность результатов выборов. Например, на выборах 1982 и 1995 гг. в Республике Маврикий ведущим партиям удавалось получить все места в парламенте, будучи поддержаны лишь двумя третями избирателей. Не препятствует эта система и возможности избрания в парламент политических экстремистов. Это продемонстрировали выборы 1989 г. в Иордании, когда крайне радикальное, но относительно хорошо организованное и сплоченное Мусульманское братство получило менее 20 % голосов, но около 30 % парламентских мест. Словом, система относительного большинства в многомандатных округах поддерживает сильные партии, каковы бы они ни были, но достигается это ценой обострения всех проблем, присущих системам большинства. На общенациональном уровне эта система когда-то использовалась во многих странах, тем не менее сейчас почти не применяется. Однако на муниципальном уровне она остается довольно широко распространенной. Объясняется это тем, что она значительно упрощает и удешевляет процедуру выборов, которые проводятся для формирования представительных собраний в местностях с небольшим количеством избирателей. К тому же на муниципальных выборах ее недостатки слаживаются по той причине, что в центре избирательных кампаний на таких выборах обычно стоят практические вопросы локального значения и личности кандидатов, а не их программные позиции или партийная принадлежность.

Весьма необычную модификацию системы большинства представляет собой так называемая **партийно-блочная система**. При этой системе, в отличие от всех систем большинства и подобно тому, что имеет место при пропорциональной системе, избиратель голосует не за индивидуального кандидата, а за выдвинутый партией список. Выборы проводятся в многомандатных округах, но проголосовать можно только за одну партию. В этом «партийно-блочная система» как будто сходна с «единым непереходящим голосом». Но здесь сходство и заканчивается, ибо списку, получившему относительное большинство голосов, отводятся все места,

распределяемые в данном округе. Несмотря на причудливость этой конструкции, результаты применения «партийно-блоковой системы» вполне предсказуемы: она дает колоссальное преимущество крупнейшим партиям. От пропорциональности результатов при «партийно-блоковой системе» порой вовсе ничего не остается. Например, на выборах 1991 г. в Сингапуре правящая Партия народного действия выиграла 95 % парламентских мест при 61 % голосов. Правда, опыт Эквадора, который тогда избирал часть своего Законодательного собрания по этой системе, показал, что при отсутствии доминирующей партии она вполне совместима с чрезвычайно высокими уровнями политической фрагментации. Однако объясняется этот необычный случай тем, что многие эквадорские политические партии были региональными. Такая их особенность поощрялась избирательной системой, и именно она позволяла Эквадору оставаться демократией, пусть и довольно дефективной, вопреки недостаткам избирательной системы. Этого не скажешь о единственной стране, где партийно-блоковая система по сей день применяется на выборах национального парламента, — Сингапуре. Там взаимосвязь между авторитаризмом и несправедливой избирательной системой вполне очевидна. Еще дальше пошли некоторые африканские страны, которые умудрились сочетать основной принцип блоковой системы — голосование за партийные списки в многомандатных округах — с принципом абсолютного большинства. При этом все места от данного округа выигрывает партия, список которой победил в единственном или во втором туре. Понятно, что в результате диспропорциональность выходит за всякие разумные пределы, а ведущая партия получает гигантское преимущество. Этого, собственно, и добиваются создатели таких избирательных систем, свойственных почти исключительно авторитарным режимам. В целом можно констатировать, что если не считать «единого непереходящего голоса», то все системы относительного большинства в многомандатных округах имеют весьма скромные достоинства и многочисленные недостатки, связанные прежде всего с особо привилегированным положением, в которое они ставят крупнейшие партии.

Подводя итоги, можно констатировать, что ни одной системе большинства не удается свести диспропорциональность результатов

выборов к систематически низкой отметке. Однако при определенных обстоятельствах такие системы обеспечивают вполне удовлетворительные с точки зрения пропорциональности результаты. Проиллюстрирую эту мысль на примере системы относительного большинства в одномандатных округах. Представим страну, в которой есть две партии и каждая из них пользуется поддержкой половины избирателей. Парламент избирается в одномандатных округах, приблизительно равных по числу избирателей, причем в половине этих округов первую партию поддерживают 60 % избирателей, а вторую — 40 %. В другой половине округов у первой партии 40 % сторонников, а у другой — 60 %. Нетрудно понять, что при таких правилах каждая из партий выигрывает ровно половину мест, т. е. система даст нулевой уровень диспропорциональности. Но этот эффект будет достигнут не за счет собственных механизмов избирательной системы, а за счет особенностей политической среды, в которой она применяется. Отличие собственно пропорциональных систем в том, что они достигают пропорциональности за счет собственных механизмов.

## Пропорциональные избирательные системы

Фундаментальный принцип пропорциональной системы прост — распределение мест в соответствии с долями голосов, полученными на выборах. Отсюда непосредственно следует, что она может применяться только в многомандатных округах. Косвенное следствие состоит в том, что, как правило, избирателю предоставляется выбор не между индивидуальными кандидатами, а между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями. Поэтому наиболее широко применяемую модификацию пропорциональной системы называют **партийно-списочной системой**. Основной технический вопрос, связанный с ее применением, — как достичь наиболее близкого соответствия между результатами волеизъявления избирателей и результатами выборов? Сложность здесь состоит в том, что количества избирателей и распределяемых мест не совпадают. Предположим, список некой партии в пятиMANDATном округе получил 29 % голосов. Строго

говоря, логика пропорциональной системы диктует, что эта партия должна делегировать в парламент одного целого депутата и сорок пять сотых депутата. Но это невозможно. Стало быть, надо определить, на сколько реальных мест — одно или два — она имеет право. Округление по стандартным арифметическим правилам помогает не всегда. Поэтому были разработаны стандартные математические процедуры, позволяющие решить обсуждаемую проблему. Рассмотрим их, начиная с простейшей — так называемой системы **наибольших остатков (НО)**.

Предположим, что в пятимандатном округе, где упомянутая выше партия получила свои 29 % голосов, в выборах участвовали еще четыре организации, получившие 48.5, 14, 7.5 и 1 % голосов. «Квота», позволяющая партии претендовать на одно из мест в парламенте, определяется как 100 %, деленные на величину округа. Это можно записать в виде формулы, используя в числителе либо проценты:  $Q = 100 \% / M$ , либо количества голосов:  $Q = V / M$ , где  $V$  — общее число голосов, поданных на выборах, а  $M$  — величина округа. Продолжая считать в процентах, получим, что квота в данном случае составляет  $100 \% / 5 = 20 \%$ . Тогда сильнейшая из партий сразу получает два места, так как  $2 \times 20 \% = 40 \%$ . В остатке имеем  $48.5 - 40 = 8.5 \%$ . Партия, получившая 29 % голосов, получает по квоте одно место, а остаток равен 9 %. Ни одна из прочих партий не достигла квоты, и их остатки равны долям полученных ими голосов — 14, 7.5 и 1 %. Все еще подлежащие распределению два места отводятся тем партиям, остатки которых самые большие — 14 и 9 %. Таким образом, места распределяются между тремя ведущими партиями в пропорциях 3:2:1. Простую квоту, определяемую описанным выше способом, в литературе часто называют квотой Хэйра. Есть и другие квоты — например, квота Друпа, определяемая по формуле  $Q = V / (M + 1) + 1$ , и квота Империали, определяемая по формуле  $Q = V / (M + 2)$ .

Альтернативный способ распределения мест при пропорциональной системе — это метод делителей, или **наибольших средних (НС)**. Он состоит в том, что всякий раз, когда партии отводится место, число полученных ею голосов делится на очередное из установленного ряда чисел. Самая простая из процедур подобного рода называется методом д’Оннта (а в США — еще и методом

Джефферсона) и использует в качестве делителей последовательность целых чисел — 1, 2, 3, 4 и т. д. Иллюстрацией к способу применения этого метода может служить *табл. 9.1*, в которой использованы те же доли голосов, что и в предыдущем примере. Числа в скобках — места в порядке их распределения. Первое место отводится крупнейшей партии, и ее голоса делятся на два. Теперь наибольшая величина остается у второй партии, и она получает второе место. Так продолжается до заполнения всех мест. Другой способ, основанный на использовании делителей, — метод Сен-Лагуз. Он предписывает использовать в качестве делителей лишь нечетные числа — 1, 3, 5, 7 и т. д. В остальном же процедура не меняется. В некоторых странах используется модифицированный метод Сен-Лагуз, в котором ряд делителей начинается не с единицы, а с числа 1.4, и продолжается нечетными числами. Известна и еще одна разновидность — метод делителей Империали. При этом методе ряд делителей можно представить двумя способами — либо как последовательность целых чисел, которая начинается не с единицы, а с двойки, либо как последовательность следующего вида: 1, 1.5, 2, 2.5 и т. д. С математической точки зрения эти два способа записи идентичны, но в России обычно используется первый.

**Таблица 9.1. Распределение мест между партиями с известными долями голосов (по методу д'Ондта)**

Делитель	Доля голосов/остаток по результатам деления				
1	48.5 (1)	29.0 (2)	14.0	7.5	1.0
2	24.3 (3)	14.5 (5)	7.0		
3	16.2 (4)	9.7			

*Примечание:* В скобках указаны количества распределяемых мест.

Позволяет ли какой-либо из этих методов достичь полного соответствия между волеизъявлением избирателей и результатами выборов? *Табл. 9.2*, в которой сведены итоги выборов в обсуждавшемся выше пятиMANDATном округе, полученные тремя различными методами, свидетельствует, во-первых, о том, что это невозможно, а во-вторых, что эти итоги различаются между собой: варьируют как количества получивших представительство партий, так и размеры

их делегаций. Есть целый ряд исследований, посвященных тому, как разные методы распределения мандатов влияют на диспропорциональность. В рейтинге Аренда Лейпхарта в качестве наиболее пропорциональных приводятся методы наибольших остатков (НО) Хэйра и Друпа; за ними следуют наибольшие средние (НС) Сен-Лагуэ, НО Империали, НС Д'ОНдта и НС Империали. Майкл Галлахер ставит выше всех по пропорциональности НО Хэйра и НС Сен-Лагуэ затем НО Друпа, НО Д'ОНдта, НО Империали и НС Империали. Кеннет Бенойт приводит схожие результаты. Общая закономерность состоит в том, что чем больше знаменатель при методах наибольших остатков и чем меньше шаг между делителями при методах наибольших средних, тем менее пропорциональными получаются результаты. Особенно низкую степень пропорциональности, как мы видели, дает метод НС Империали. Если говорить о широте распространения различных методов в современном мире, то шире всего применяются методы Д'ОНдта и Хэйра. Формула Д'ОНдта используется в большинстве европейских стран и часто встречается в Африке. Метод Хэйра наиболее характерен для Латинской Америки, но широко применяется и в других регионах мира. В частности, он всегда использовался при распределении мандатов на общероссийских парламентских выборах. Метод наибольших средних Империали, напротив, является довольно необычным и встречается редко. И действительно, иногда он дает ведущим партиям такие преимущества, что некоторые исследователи отказываются считать системы с его использованием пропорциональными. В 2000-х гг. метод НС Империали начал довольно широко применяться на региональных и муниципальных выборах в России, что стало вторичным и не особенно важным, но все-таки заметным признаком авторитарной трансформации, которую тогда переживала российская избирательная система.

Впрочем, позэкспериментировав с использованием этих методов в округах разной величины, можно легко убедиться, что по мере возрастания величины округа диспропорциональность результатов снижается, а последствия применения того или иного метода распределения мандатов становятся менее выраженными. Свести диспропорциональность к минимуму можно, например, если весь состав законодательной ассамблеи избирается в одном округе.

Но из десятков стран, применяющих чисто пропорциональную систему, такие системы в течение длительного времени просуществовали лишь в трех – в Израиле (величина округа – 120 мест), Намибии (72) и Нидерландах (150). Чаще всего создаются округа, не охватывающие всей территории страны. Например, в Аргентине величины округов варьируют от 2 до 35. Что же побуждает создателей пропорциональных систем к отступлению от их фундаментального принципа, сознательно идущих на увеличение диспропорциональности?

**Таблица 9.2. Разница в распределении мест между партиями с известными долями голосов при использовании различных методов**

Партия	Доля голосов, %	Доля мест, %, при использовании метода		
		НО Хэйра	НС д'Онданта	НС Сен-Лагуэ
1	48.5	40.0	60.0	60.0
2	29.0	40.0	40.0	20.0
3	14.0	20.0	0	20.0
4	7.5	0	0	0
5	7.5	0	0	0

Дело в том, что пропорциональная система реализует этот принцип, принося в жертву основное достоинство систем большинства – возможность установления непосредственной связи между избирателем и его представителем. Использование округов сравнительно малой величины позволяет если не полностью устраниć, то хотя бы частично нейтрализовать этот недостаток. Как правило, основой для определения границ округов служит существующее административно-территориальное деление. В результате избиратель получает возможность отдать голос за своих земляков, и можно утверждать, что это сглаживает «анонимность» партийных списков, неизбежную в общенациональном округе. Диспропорциональность результатов выборов при этом, естественно, повышается. Однако существует способ привести функционирование системы в большее соответствие с ее принципом путем использования так называемого «многоуровневого» распределения мест. Делается это так: часть парламентских мест не подлежит распределению по результатам

выборов в округах и резервируется специально для того, чтобы компенсировать возникающую вследствие этого распределения диспропорциональность (эти места так и называют — компенсаторные). При подведении итогов выборов компенсаторные места передаются тем партиям, представительство которых не дотягивает до доли голосов, полученной в масштабах всей страны. Чаще всего (но не обязательно) от этой процедуры выигрывают малые партии. Так или иначе пропорциональность результатов восстанавливается. Многоуровневое распределение мест в рамках пропорциональной системы применяется в полутора десятках стран и особенно популярно на Скандинавском полуострове. Однако большинство стран, использующих пропорциональную систему, воздерживается от того, чтобы последовать их примеру. И это не случайно.

С точки зрения принципа пропорциональной системы идеальной ситуацией является полное соответствие между волеизъявлением избирателя и результатами выборов. Однако стремление к такому соответствию может вступить в противоречие с интересами основных участников выборов, да и с необходимостью поддерживать стабильное функционирование политической системы тоже. И это обстоятельство отнюдь не обошли вниманием многочисленные критики пропорциональной системы. Один из первых таких критиков, Фердинанд Херменс, красноречиво озаглавивший свою главную книгу «Демократия или анархия?», утверждал, что пропорциональная система поощряет возникновение и сохранение многочисленных мелких партий, а это делает политическую жизнь хаотичной и непредсказуемой и фактически ведет к анархии. Хуже того, уставший от анархии народ может сделать выбор в пользу диктатуры. Именно это, с точки зрения Херменса, и произошло в Германии в 1933 г. Видимо, такое объяснение нацистского переворота следует признать несколько односторонним. Однако многочисленные исследования, проверявшие эффекты избирательных систем по большим массивам эмпирических данных, вполне подтверждают, что пропорциональные правила способствуют сравнительно высоким уровням политической фрагментации. И действительно, «эффекты Дюверже» при пропорциональной системе если и действуют (ибо она, как и системы большинства, делает голосование за совсем уж маленькие партии бессмысленным),

то в смягченном виде. А мы уже видели, что излишняя фрагментация партийной системы — не очень желательное свойство.

В целом следует признать поощрение политической фрагментации неотъемлемой особенностью пропорциональной списочной системы, оборотной стороной ее достоинств. Однако существует способ блокировать излишнюю фрагментацию, не отказываясь от системы в принципе. Это так называемые заградительные барьеры. Наиболее известным примером является пятипроцентный порог, применяемый в рамках пропорциональной части смешанной избирательной системы Германии. Партии, не получившие искомых 5 % голосов, просто не допускаются к распределению мест; поданные за них голоса пропадают впустую, а «эффекты Дюверже» вступают в свои законные права. Диспропорциональность результатов выборов, естественно, возрастаёт, но при этом она редко достигает уровней, наблюдающихся при системах большинства. Правда, в исключительных условиях, обычно сопряженных с чрезмерной политической фрагментацией, применение заградительных барьеров чревато серьезными политическими последствиями. Так случилось, например, в России при подведении итогов думских выборов 1995 г., когда пятипроцентный барьер преодолели лишь четыре партии, в сумме набравшие чуть больше половины голосов избирателей. Но это все-таки исключительный случай. Величина заградительного барьера всегда произвольна. Более или менее общепринятое мнение по вопросу об оптимальной величине состоит в том, что она составляет 3 %. Реальный разброс довольно велик — от 0.67 % в Нидерландах до 10 % в Турции. Мотивы, определяющие величину барьера, обычно носят политический характер и связаны с интересами доминирующих партий. Если же заградительный барьер не применяется, то естественным препятствием для представительства малых партий становится величина округа. Приведенный выше пример с пятиMANDATным округом показывает, что при сравнительно большом отрыве ведущих партий и 14 % голосов может не хватить для получения парламентского места. Поэтому в системах с небольшой величиной округа заградительный барьер вообще не нужен.

Политически мотивировано и использование другой модификации пропорциональных правил, так называемого голосования за

картели. При этой системе названия отдельных партий остаются в избирательном бюллетене, но при подведении итогов учитывается, входит ли данная партия в «картель», т. е. в более широкую коалицию. Голоса, поданные за все партии данного «картеля», суммируются, что позволяет ему преодолеть заградительный барьер и получить количество мест, соответствующее уровню голосования за «картель» в целом. После этого места распределяются между вступившими в коалицию партиями в соответствии с вкладом каждой из них в общий успех. Такие правила были введены, например, в Италии с довольно ясной целью: отсекая от политического представительства радикальные малые партии, не склонные к вступлению в коалиции, «голосование за картели» в то же время оставляет открытым окно возможностей для мелких, но умеренных организаций. Сходный характер носит довольно широко используемая в странах Латинской Америки система «лем». Здесь списки партий могут состоять из «подсписков» (которые и называются лемами), обычно выдвигаемых отдельными внутрипартийными фракциями. При подведении итогов выборов места сначала распределяются между партиями, а затем между лемами. Так же как и «единый непереходящий голос», система «лем» позволяет сохранять единство крупных партий в условиях фракционности. Это вполне отвечает интересам традиционных латиноамериканских партий.

Пропорциональные системы часто подвергаются критике за то, что они разрывают органичную для систем большинства связь между избирателем и его избранником. Действительно, в большинстве случаев пропорциональная система не дает возможности проголосовать за индивидуального кандидата. Основными участниками электорального процесса становятся партии, и именно они — а точнее сказать, их лидеры — определяют, кто именно займет первые места в выдвинутом списке кандидатов. После выборов те из них, чьи имена стояли первыми, занимают парламентские места; оказавшиеся же в хвосте списка могут рассчитывать на мандаты лишь при условии особо массового голосования за данную партию. Избиратель, как правило, даже не знает, кому именно он отдает свой голос. Например, на выборах 1994 г. в ЮАР избирательный бюллетень содержал название партии, ее символ и фотографию лидера — никакой вербальной информации, полная анонимность

кандидатов! Так работает наиболее распространенная версия пропорциональной системы, система с закрытыми списками. Можно ли, не поступаясь основным принципом пропорциональности, дать избирателю возможность сильнее влиять на персональный состав парламента?

Самый простой способ решить эту проблему состоит в том, чтобы позволить избирателю проголосовать за отдельного кандидата из списка, и этот голос засчитать списку в целом. Таким образом, принцип пропорциональности сохраняется. Но когда определяется персональный — а не только партийный — состав парламента, то места распределяются между отдельными списочниками в соответствии с уровнями их индивидуального успеха. Такую модификацию избирательных правил называют системой с открытыми списками. Она применяется во многих европейских странах, причем наиболее распространенная практика состоит в том, что избиратель может отдать свой голос либо за список в целом, либо за отдельных кандидатов в его составе. А поскольку избиратели в большинстве своем предпочитают использовать первую возможность, то и последствия применения системы с открытыми списками не очень значительны. Но в ряде случаев, к числу которых относится, например, Финляндия, избиратель не может проголосовать за список в целом и вынужден выбирать того или иного кандидата. Это, естественно, способствует более тесной связи между гражданами и их политическими представителями. Замечено, однако, что система с открытыми списками — уже постольку, поскольку она заставляет кандидатов от одной и той же партии конкурировать между собой, — негативно сказывается на сплоченности политических партий. И если в таких странах, как Финляндия, где издавна существует сильная партийная система, этим недостатком можно пренебречь, то в новых демократиях он может обернуться серьезной проблемой. Многие исследователи связывают организационную аморфность политических партий Бразилии именно с тем, что в данной стране применяется система с открытыми списками. К этому следует добавить, что открытые списки можно использовать лишь в округах малой величины, а это, как мы видели, влечет за собой повышение диспропорциональности результатов выборов.

Несколько модифицируя пропорциональную систему, система с открытыми списками все же не меняет ее настолько, чтобы можно было говорить о ней как об отдельной в рамках данного типа. Значительно более существенную новацию представляет собой редкая избирательная система, известная под французским называнием «панашаж» («мешанина»). Эта система, известная также под названием системы со свободными списками, дает каждому избирателю количество голосов, равное величине округа. Избиратель вправе решить, отдаст ли он эти голоса за кандидатов из одного партийного списка или из нескольких. И хотя дальнейшее применение системы такое же, как и в случае с открытыми списками, ясно, что возможность отдать голоса кандидатам от нескольких партий значительно усиливает позиции избирателей и отдельных кандидатов, ослабляя в то же время позиции партий. В странах, где реально используется панашаж (а их всего две — Люксембург и Швейцария), избирателям предоставляют также возможность аккумуляции голосов. Это значит, что они вправе использовать более чем один голос — или в пределе все свои голоса — для поддержки особо предпочтительных кандидатов. Так многие и делают, что частично нивелирует особые эффекты панашажа.

Еще более радикально пропорциональные правила модифицируются в рамках избирательной системы, традиционно известной как «единий переходящий голос», хотя более точным было бы, вероятно, название «пропорционально-преференциальная система». Надо заметить, что она была изобретена раньше списочной; в Великобритании и в Ирландии именно «единий переходящий голос» было принято называть пропорциональной системой. Эта система используется в многомандатных округах. Избиратель голосует не за партийные списки, а за отдельных кандидатов, которых он (как и при мажоритарно-преференциальной системе) ранжирует в порядке предпочтения. Для распределения мест используется квота, вычисляемая следующим образом: общее число поданных голосов делится на величину округа плюс единица, а к результату деления добавляется еще одна единица. Сначала считают первые предпочтения, полученные кандидатами, и если у кого-то их число достигает квоты, то данный кандидат считается избранным. Остающиеся места распределяются по следующей

сложной процедуре: с одной стороны, избыточные голоса кандидатов, уже преодолевших квоту, перераспределяются в соответствии со вторыми предпочтениями их избирателей; с другой стороны, аннулируются первые предпочтения кандидата, у которого их меньше всего, а голоса передаются в соответствии со вторыми предпочтениями его избирателей. Так продолжается до полного перераспределения голосов, в результате чего все места оказываются распределенными.

Вероятно, «единый переходящий голос» следует признать самой сложной избирательной системой, требующей значительных интеллектуальных усилий от избирателей, и в особенности от тех, кто подводит итоги выборов. Именно сложность служит основным аргументом против использования этой системы и объясняет, почему списочные системы распространены значительно шире. В остальном, однако, «единый переходящий голос» можно считать почти идеальной избирательной системой, которая поддерживает весьма высокий уровень пропорциональности результатов межпартийного соревнования, но при этом позволяет избирателям голосовать за конкретных кандидатов (в том числе независимых). Более того, «единый переходящий голос» ставит партии перед необходимостью договариваться об «обмене вторыми предпочтениями», а тем самым поощряет их умеренность и склонность к коалиционной политике; поскольку же окончательное решение о том, кому отдать второе предпочтение, принимает сам избиратель, он — в отличие от подавляющего большинства избирательных систем — сам вовлекается в процесс коалиционного строительства и получает возможность влиять на состав коалиционных правительств. Правда, «единый переходящий голос», как и панашаж, отрицательно оказывается на организационном единстве партий. Но правда и то, что в использующих данную систему странах — Ирландии и Мальте — эта проблема никогда не осознавалась как особо острая. В Ирландии вопрос о сохранении «единого переходящего голоса» несколько раз выносился на референдум, и сторонники этой избирательной системы всегда побеждали. Косвенно это свидетельствует о том, что избиратели вовсе не находят ее такой уж сложной.

## Смешанные избирательные системы

Однако более популярный в современном мире способ решения проблемы «анонимности» пропорциональной системы заключается в конструировании так называемых смешанных избирательных систем. Их общее определение, сформулированное Мэттью Шугартом и Мартином Ваттенбергом, таково: это избирательные системы, при которых для распределения одной части мандатов используется принцип большинства, а для распределения другой части мандатов — пропорциональный принцип. Под это определение не подпадают те системы, где сочетаются разные способы реализации одного и того же принципа. Поэтому не являются смешанными те системы большинства, в которых используются и одномандатные, и многомандатные округа, хотя, как мы видели, воздействие величины округа на последствия выборов может быть довольно значительным. Если в каких-то особых исследовательских целях необходимо ввести общее определение для таких систем, то можно называть их гибридными. Не относят к числу смешанных и те избирательные системы, где один из принципов применяется для распределения подавляющего большинства мандатов, в то время как применение другого носит весьма ограниченный характер. Обычно это пропорциональные системы, допускающие существование небольшого числа одномандатных округов для того, чтобы обеспечить представительство проживающих компактно меньшинств или, если речь идет о федерациях, тех малых территориальных образований, которые располагают особым федеральным статусом. Скажем, в Швейцарии есть несколько одномандатных округов, но это не делает швейцарскую избирательную систему смешанной.

Смешанные избирательные системы весьма разнообразны. Для их классификации можно использовать схему, предложенную Луи Массикоттом и Андре Блэ. В русском переводе названия выделенных ими типов звучат довольно необычно, но с содержательной точки зрения эту попытку классификации следует признать наиболее успешной. Однако выделенные Массикоттом и Блэ типы вписываются в более широкую типологию, в которой только две основные категории — связанные и несвязанные системы. Наиболее распространенной в современном мире разновидностью смешанных

систем являются **несвязанные** системы. Они настолько просты по конструкции, что неоднократно изобретались и переизобращались в разных странах мира. Если вернуться к терминологии Массикотта и Блэ, одна из двух их разновидностей — это «**система сосуществования**», при которой выборы в одномандатных округах проводятся, естественно, по системе относительного или абсолютного большинства, но в многомандатных округах используется пропорциональный способ распределения мест. Когда-то такие системы позволили сделать первый шаг в переходе к пропорциональному представительству во многих западноевропейских странах, где одномандатные округа сохранялись в сельской местности, а густонаселенные городские районы избирали своих представителей по пропорциональной системе. Политические мотивы такого подхода довольно прозрачны: в результате консервативные партии, пользовавшиеся поддержкой среди сельских жителей, увеличивали свое преимущество за счет избирательной системы, в то время как левые, для которых города служили основной электоральной базой, вынуждены были довольствоваться ограниченным числом мандатов. А поскольку социал-демократы рано или поздно оказывались у власти во всех этих странах, то и неудивительно, что в Европе такие системы были повсеместно отменены. Ныне «система сосуществования» сохраняется лишь в одной стране мира — Панаме.

Зато весьма широко распространилась другая разновидность смешанных несвязанных систем, которую Массикотт и Блэ называют **системой суперпозиции** (т. е. наложения). В литературе довольно часто встречается и термин «параллельная система». У этого явления тоже давняя история. Есть сведения, что первая система такого рода была изобретена в начале XX столетия в одном из княжеств, входивших в состав Германской империи. Затем этот опыт был надолго забыт, однако уже в 90-х гг. прошлого века произошел бурный всплеск популярности таких систем, связанный с тем, что они почти одновременно были приняты в двух отнюдь не последних по значению странах мира — России и Японии. Из России система суперпозиции была потом импортирована во многие другие страны бывшего Советского Союза, а из Японии — в страны Азии (например, в Южную Корею и Тайвань). Позднее

она стала довольно популярной в Африке. Суть системы в том, что у каждого избирателя — по два голоса. Один из этих голосов он отдает за кандидата в округе (как правило, одномандатном, хотя бывают и иные варианты), а другой — за партийный список. Скажем, в России, где такая система применяется и сегодня, половина депутатов избирается по системе относительного большинства в одномандатных округах, а другая половина — в одном большом пропорциональном округе на 225 мандатов. Разумеется, соотношение компонентов системы может склоняться в пользу того или иного из них. В Японии число одномандатных округов — 289, а по пропорциональной системе избираются 176 депутатов.

С технической точки зрения система суперпозиции вполне соответствует смыслу слов «смешанная несвязанная система». Две ее части существуют совершенно независимо друг от друга. Поэтому можно ожидать, что политические последствия применения разных принципов представительства будут проявляться ровно в мере соотношения частей системы по числу мандатов. Если, скажем, число одномандатных округов заметно превосходит общую численность депутатов, избираемых по пропорциональной части системы, то и эффекты будут преимущественно такими же, которые свойственны системам большинства. Однако это представление о последствиях систем суперпозиции было опровергнуто целым рядом исследователей, которые показали, что хотя институциональной связи между двумя частями системы нет, между ними происходит взаимодействие, обусловленное политическими стратегиями партий. В литературе это явление называют эффектом контаминации или интеракции. Простейшее проявление эффектов интеракции можно наблюдать на примере стратегии, которую преследовала одна из партий России — ЛДПР. На протяжении всего периода использования смешанной несвязанной системы данная партия выдвигала большое количество кандидатов в одномандатных округах. Если не считать выборов 2016 г., успеха эти кандидаты не достигали почти никогда. Однако, несмотря на материальные траты, сопряженные с кампаниями этих кандидатов, ЛДПР продолжала их выдвигать. Суть стратегии состояла в том, чтобы с помощью этих кандидатов привлечь внимание избирателей к списку ЛДПР и повысить его шансы на преодоление заградительного барьера. В то же время

были и такие партии, которые не могли рассчитывать на успех по пропорциональной части избирательной системы, но выдвигали своих лидеров в одномандатных округах. При этом они предполагали (иногда обоснованно), что если у кандидата будет статус лидера общероссийской политической партии, то это получит положительную оценку избирателей, а значит, поможет партии выиграть мандат хотя бы в одном округе. Таким образом, данный эффект контаминации способствовал повышению эффективного числа партий в обеих частях избирательной системы.

Исследования показали, что эффекты контаминации, подобные описанным выше, имели место во многих странах и действительно способствовали некоторому повышению фрагментации. Однако наблюдались такие эффекты лишь в новых демократиях с низким уровнем институционализации партийных систем. В зрелых демократиях (например, в Японии), а также в условиях авторитарных режимов, где фрагментация сдерживается искусственным сужением рамок политической конкуренции, смешанные несвязанные системы любого типа, в том числе основанные на принципе сосуществования, обычно не способствуют значительному увеличению числа партий. А поскольку эффекты разных частей смешанной системы проявляются относительно независимо друг от друга, то и общие последствия таких систем действительно представляют собой нечто среднее от последствий применения двух разных принципов представительства. Это касается не только фрагментации партийной системы, но и диспропорциональности при распределении мандатов. Как и любые системы большинства, соответствующие части смешанных избирательных систем дают колossalное преимущество крупнейшим общенациональным партиям и подавляют средние, а особенно — малые общенациональные партии. Однако при этом сохраняются малые партии с компактными территориальными базами поддержки.

**Смешанными связанными** называют избирательные системы, в которых связь между частями, основанными на разных принципах представительства, обусловлена не только эффектами контаминации, но и прямо предполагается самой конструкцией системы. Старейшая такая система в почти неизменном виде применяется с 1957 г. в Германии. Поскольку Германия — одна из важнейших

либеральных демократий, а немецкий опыт применения такой системы был в целом успешным и повлиял на электоральные реформы в нескольких странах мира, целесообразно начать рассмотрение довольно сложной механики смешанных несвязанных систем именно с этого случая. Современная немецкая избирательная система предоставляет каждому избирателю два голоса. Один из них используется в одномандатном округе, где итоги выборов подводятся по системе относительного большинства, а другой — в общегерманском округе по пропорциональной системе. До этого момента связанная система ничем не отличается от несвязанной системы типа суперпозиции. Однако затем обнаруживается колossalная разница, состоящая в том, что при первоначальном распределении мандатов принимаются во внимание только результаты, полученные партиями по пропорциональной части системы. Результаты выборов в одномандатных округах учитываются лишь при определении того, кто именно из партийных кандидатов получит места в немецком парламенте — Бундестаге. Отвлекаясь от немецких реалий, можно проиллюстрировать этот механизм на следующем примере. Допустим, по смешанной системе немецкого типа избирается парламент общей численностью 100 депутатов. Для проведения выборов по пропорциональной системе создается единый округ, а выборы по системе большинства проходят в 50 округах. В выборах участвуют три партии. Партия А получает 50 % мест по пропорциональной системе и выигрывает в 40 округах, для партии Б соответствующие числа — 40 % и 10 округов, а список партии В получает 10 % голосов, но ни в одном из округов успех ей не сопутствует. Сначала все 100 мандатов распределяются по пропорциональной системе, так что партии А, Б и В получают, соответственно, по 50, 40 и 10 мандатов. Но когда мандаты выделяются конкретным кандидатам, то учитываются результаты выборов по системе большинства. При этом из 50 мандатов, выигранных партией А, 40 получают те кандидаты, кто выиграл выборы в округах, а оставшиеся 10 мест заполняются кандидатами, участвовавшими в выборах в составе партийного списка; у партии Б в составе ее парламентской делегации оказываются 30 списочников и только 10 победителей в округах; а от партии В проходят только списочники.

Таким образом, избирательная система немецкого типа при отсутствии усложняющих факторов, о которых будет сказано в следующем разделе этой главы, дает распределение мандатов между партиями, абсолютно идентичное тому, которое имело бы место при чисто пропорциональной системе. Но при этом она предоставляет избирателям возможность высказаться о персональном составе парламента гораздо более определенно, чем любая из доступных версий «открыто-списочной» системы. Поэтому, собственно говоря, в самой Германии избирательную систему страны обычно называют «персонализированным пропорциональным представительством», а вовсе не смешанной системой. Однако по своей механике такая система является все-таки смешанной. Она такова не только в силу формального соответствия определению смешанных систем. Важность компонента системы, основанного на принципе большинства, проявляется в том, что в восприятии немецкого избирателя депутаты, избранные в округах, гораздо важнее тех, кто прошел в Бундестаг по партийным спискам. Для отображения систем, подобных немецкой, Массикотт и Блэ предла-гают использовать термин **«системы коррекции»**. Имеется в виду, что такие системы корректируют уровень диспропорциональности, порождаемый системой большинства, за счет эффектов пропорционального представительства. Из приведенного выше примера это вполне очевидно. Если бы выборы проводились только в округах, то партия *A* получила бы колосальное преимущество, партия *B* оказалась бы в весьма ущемленном положении, а партия *C* и вовсе лишилась бы представительства в парламенте. В литературе такой эффект иногда называют компенсацией диспропорциональности, а сами эти системы — **«системами коррекции компенсаторного типа»**. Ниже мы увидим, что системы коррекции не обязательно включают в себя компенсаторный механизм, однако историче-ский факт состоит в том, что в подавляющем большинстве они действительно были компенсаторными. За свою способность снижать уровень диспропорциональности, сохраняя при этом возможность эффективного голосования отдельных кандидатов, смешанные системы немецкого типа заслужили высокую оценку многих специалистов. Скажем, Мэтью Шугарт и Мартин Ваттенберг отмечали, что эти системы воплощают «лучшее из двух миров».

Однако на деле системы коррекции компенсаторного типа применялись в незначительном количестве стран, и в большинстве из них (Албания, Боливии, Венесуэле и Лесото) они уже ушли в прошлое. Ныне, если не считать самой Германии, подобная система используется на общенациональном уровне лишь в одной стране — Новой Зеландии, да и там она вызывает недовольство среди политиков и избирателей. О причинах непопулярности системы, у которой столько достоинств, будет подробнее сказано при обсуждении манипуляций на выборах.

В классификации Массикотта и Блэ выделяются еще два типа смешанных связанных систем — **система слияния** и **система обусловленности**. Обе они встречаются редко. Первая, на общенациональном уровне когда-то практиковавшаяся в Турции, состоит в том, что оба принципа представительства применяются в одном и том же округе. Выборы в Турции проводились в многомандатных округах малой величины, и партия, получившая относительное большинство голосов в округе, получала одно место (что соответствует принципу большинства), а остальные места распределялись пропорционально. Ныне это правило уже отменено, но принцип пропорциональности не распространяется на независимых кандидатов, что позволяет по-прежнему относить Турцию к этому типу. О «системе обусловленности» можно говорить тогда, когда места в многомандатном округе распределяются в зависимости от результатов выборов. Например, если ведущая партия получает более 50 % голосов, то ей отводятся все места, а если меньше, то мандаты распределяются пропорционально. Ныне такой механизм используется для распределения части мандатов в рамках смешанных несвязанных систем, используемых в некоторых африканских странах (например, в Камеруне и Чаде). Замечу, что в этом аспекте классификацию Массикотта и Блэ трудно признать удачной. Она слишком уходит в частности и не позволяет должным образом зафиксировать то обстоятельство, что все подобные системы корректируют результаты выборов по той или иной части избирательной системы за счет другой ее части, но при этом не компенсируют диспропорциональности. Поэтому и называть их следует **системами коррекции некомпенсаторного типа**. В современном мире такие системы представлены не столько редкими вариантами, которые

выделяют Массикотт и Блэ, сколько так называемыми **системами с мажоритарным бонусом**, которые на начало 2010-х гг. применялись в двух важных европейских странах — Греции и Италии. Суть таких систем состоит в том, что партия, получившая относительное большинство голосов, получает не только причитающуюся ей в соответствии с пропорциональным принципом долю мест, но и некую добавку, бонус, которая помогает ей достичь парламентского большинства. Скажем, в Греции этот бонус составляет 50 из 300 подлежащих распределению мест. Понятно, что при этом происходит не компенсация диспропорциональности, а ее резкое усиление. Но и это не обязательно. Избирательная система, принятая в Мексике, подобна смешанным несвязанным системам. Но при этом установлено правило, согласно которому ни одна из партий не может получить долю от общего числа мест, более чем на 8 % превышающую долю голосов, полученную ее партийным списком. Здесь диспропорциональность все-таки корректируется, но не очень значительно, так что это все-таки система некомпенсаторного типа.

Следует отметить, что мексиканская избирательная система — это на данный момент единственная смешанная система некомпенсаторного типа, при которой каждому избирателюдается по два голоса. Остальные описанные выше системы предусматривают выборы по партийным спискам, а принцип большинства реализуется лишь при распределении мандатов. В некоторых странах, напротив, выборы проводятся только в одномандатных округах, однако часть мандатов распределяется по пропорциональному принципу на основе подсчета голосов, поданных по системе большинства. Таковы современные избирательные системы Пакистана и Сейшельских островов. В прошлом подобные системы практиковались довольно широко. В литературе они не пользовались большим вниманием из-за того, что применялись преимущественно в авторитарных режимах, позволяя обеспечить символическое представительство оппозиции по пропорциональной части системы, в то время как подавляющее большинство мест в округах выигрывала доминирующая партия. В такой модели и не было, естественно, ничего заслуживающего внимания. Это был просто один из примеров манипулятивного подхода к избирательной системе,нского авторитарным режимам.

Однако возможны и избирательные системы с гораздо более полной компенсацией диспропорциональности, при которых выборы проводятся только в одномандатных округах. Собственно говоря, именно такой являлась первая система компенсаторного типа, которая была изобретена и введена в Германии в конце 1940-х гг. Раздельное голосование за кандидатов в округах и партийные списки были введены позднее по политическим причинам. С содержательной точки зрения первоначальный вариант смешанной связанной системы не уступал ее более поздней версии. Действительно, если основная проблема системы относительного большинства состоит в том, что она дает слишком большое преимущество ведущей партии, то почему бы не распределять мандаты на основе голосов, поданных в одномандатных округах, но по пропорциональному принципу? Если общее число мандатов заметно превышает количество одномандатных округов, то на следующем этапе можно успешно задействовать тот же самый механизм, который и ныне применяется в Германии, — сначала выделять мандаты одномандатникам, а потом заполнять оставшиеся вакансии списочниками. Единственная разница состоит в том, что избиратель заполняет не два бюллетеня, а один, но надо отметить, что в 1960–1970-х гг. разница между долями голосов, поданными в Германии за отдельные партии по двум частям системы, была незначительной. Собственно, именно поэтому переход к нынешнему варианту системы прошел совершенно безболезненно. В дальнейшем с подобными системами экспериментировали в Италии (на выборах верхней палаты парламента) и Румынии, а ныне она используется в Лесото. Отказ от раздельного голосования позволяет решить серьезную проблему смешанных связанных систем, которая будет затронута в следующем разделе этой главы.

В табл. 9.3 обобщена описательная информация, характеризующая распространенность отдельных избирательных систем в современном мире. Хронологический охват таблицы — с 2010 по 2015 г. Замечу, что мир избирательных систем весьма подвижен из-за постоянно проходящих в разных странах избирательных реформ, так что некоторые из стран, учтенных в таблице, к 2018 г. уже успели сменить свои избирательные системы.

**Таблица 9.3. Распространенность различных типов избирательных систем, применяемых на выборах нижних или единственных палат национальных парламентов, в 165 странах мира (2010–2015)**

Категории по общим принципам представительства	Основные категории по механизмам представительства	Частные категории по механизму представительства	Число случаев	Примеры
Системы большинства	Абсолютного большинства	Мажоритарная двухраундовая	7	Гаити, Франция, Центрально-Африканская Республика
		Мажоритарно-преференциальная («альтернативное голосование»)	2	Австралия, Папуа – Новая Гвинея
		Партийно-блоковая двухраундовая	2	Габон, Мали
Относительного большинства		В одномандатных округах	35	Великобритания, Нигерия, США
		В многомандатных округах	2	Маврикий, Самоа
		Партийно-блоковая	1	Сингапур
		Единый неперходящий голос	1	Вануату
Пропорциональные системы		Биноминальная	1	Чили
		Партийно-списочная	70	Испания, Казахстан, Финляндия
	Партийно-списочная	Единый переходящий голос	2	Ирландия, Мальта
Смешанные системы	Несвязанные	Суперпозиция	25	Литва, Судан, Япония
		Сосуществование	7	Мавритания, Мадагаскар, Панама
	Связанные	Корректирующие компенсаторного типа	4	Германия, Новая Зеландия, Лесото
		Корректирующие некомпенсаторного типа	6	Италия, Мексика, Пакистан

Включены не все страны, а только те, в которых проводились общегосударственные выборы на полностью или частично соревновательной основе с существенным участием политических партий, т. е. демократии и электоральные авторитарные режимы. Избирательные системы, использующиеся на выборах верхних палат парламентов, не учтены. По каждой из включенных в таблицу категорий даны показательные примеры. Сами категории определены в соответствии с представленной выше классификацией, за вычетом тех типов, которые ныне не практикуются на общегосударственном уровне ни в одной стране мира. Как яствует из таблицы, наиболее широко в современном мире распространены пропорциональные системы. Разнообразные системы большинства составляют вторую по численности разновидность, хотя можно отметить, что лишь немногие страны хранят верность когда-то весьма популярной мажоритарной двухраундовой системе. Категория смешанных систем, которые еще три десятилетия назад насчитывались единицами, ныне стремительно расширяется. Вполне возможно, что в обозримом будущем число смешанных систем превысит число систем большинства. Но пропорциональное представительство остается вне конкуренции.

## **Электоральная инженерия и манипуляции на выборах**

Как писал Морис Дюверже, «в конечном счете партийная система и система выборов суть две действительности, нерасторжимо связанные и порой с трудом разделимые даже в анализе». Выводы Дюверже давно уже были по опыту известны практическим политикам. Как заметил Джованни Сартори в своей знаменитой статье «Политическое развитие и политическая инженерия» (1968 г.), избирательная система — это наиболее легко манипулируемый институт в составе любой политической системы. Действительно, изменение конституции — обычно весьма длительная и трудоемкая процедура, требующая одобрения квалифицированного большинства в парламенте, или общегосударственного волеизъявления, или преодоления каких-то иных — неизменно высоких — барьеров. Избирательные

законы, напротив, одобряются относительным парламентским большинством, а проследить за их исполнением избирательными комиссиями или иными подобными органами (часто формируемыми без демократической процедуры) просто-напросто невозможно. Неудивительно, что довольно часто предпринимались попытки использовать изменение избирательной системы для достижения тех или иных целей. Именно это и называют **электоральной инженерией**. Некоторые страны побили все рекорды по части такого экспериментаторства. Например, со времен установления Третьей республики во Франции (1871 г.) избирательный закон менялся более дюжины раз. Следует подчеркнуть, что электоральная инженерия не содержит в себе ничего незаконного или по определению предосудительного. Это деятельность, направленная на то, чтобы принять законы, соответствующие представлениям принимающих их политиков о наилучших правилах игры. Иногда эти представления вполне бескорыстны. Однако надо признать, что часто электоральная инженерия направлена на достижение вполне конкретных политических целей, соответствующих интересам политиков. Обычно бывает трудно определить, какой из этих двух мотивов преобладает — забота об общем благе или о собственных интересах.

Каковы возможности, находящиеся в распоряжении электоральных инженеров? Выводы об этих возможностях несложно сделать из проделанного выше анализа отдельных избирательных систем. Для более систематического подхода к электоральной инженерии полезно сосредоточиться на основных параметрах партийных систем как объектах ее воздействия. Таких параметров четыре — фрагментация, неустойчивость, национализация и организационное развитие партий. Все эти параметры существенно зависят от того, основана ли избирательная система на принципе большинства или на пропорциональном принципе. Последствия различных способов применения этих принципов, в том числе смешанных систем, менее ярко выражены и обычно сводимы к эффектам того принципа, который является основным для данной модификации избирательных правил.

Влияние избирательной системы на ключевой параметр партийных систем, **фрагментацию**, весьма велико. Этот параметр важен для электоральных инженеров по разным причинам, в число

которых входят как их нормативные представления о политике, так и конкретные политические цели. С одной стороны, фрагментированные партийные системы предоставляют широкий простор для выражения различных социальных интересов, делают парламенты более представительными и позволяют избежать политического монополизма. С другой стороны, высокие уровни фрагментации затрудняют процессы передачи и поддержания власти, усложняют законотворческую работу в парламентах и делают правительенную ответственность менее прозрачной для избирателей. Поэтому приоритетом для электорального инженера, стремящегося исключительно к оптимизации политики и не преследующего никаких собственных интересов, может стать как увеличение, так и снижение фрагментации партийной системы. Как явствует из анализа выше, достижению первой цели способствует пропорциональное представительство, а достижению второй — системы большинства. Разумеется, с этим эффектом систем большинства сопряжено то очевидное обстоятельство, что они способствуют успеху крупных партий за счет средних и особенно малых. Если же учесть, что любая избирательная реформа требует парламентского большинства, то возникает вопрос: почему пропорциональное представительство ныне применяется в большинстве стран мира? Неужели только в силу его теоретических достоинств? Нет, не только. Наиболее распространенное объяснение массового перехода западноевропейских стран к пропорциональным системам в конце XIX — начале XX в. состоит в том, что в это время на политическую арену вышли массовые левые партии, которые вполне могли претендовать на поддержку значительных масс избирателей. Это значит, что при сохранении систем большинства они могли бы претендовать на подавляющее большинство парламентских мест и, следовательно, оказаться у власти. Принимая пропорциональную систему, составлявшие на тот момент парламентское большинство правые партии стремились, во-первых, предотвратить такой эффект, а во-вторых, гарантировать самим себе ниши для выживания в качестве парламентских партий. В современной литературе представлена и точка зрения, согласно которой причинно-следственная связь была несколько иной. Хосеп Коломер доказывает, что в западноевропейских странах сначала — по сугубо социальным причинам — возникли многопартийные

системы, а затем их возникновение было закреплено путем избирательной реформы. Однако и это объяснение не опровергает тезиса о том, что пропорциональное представительство способствует фрагментации партийных систем. Он является общепринятым и многократно подтверждался эмпирическими сравнительными исследованиями. Фрагментация увеличивается не только в результате перехода к пропорциональной системе как такового, но и при возрастании величины пропорционального округа. Системы большинства (за исключением «единого непереходящего голоса») дают противоположный эффект: чем больше величина округа, тем ниже фрагментация.

В отличие от фрагментации **неустойчивость** партийных систем обычно рассматривается как их негативная характеристика. Такой подход не совсем справедлив. «Замораживание» партийных систем – далеко не всегда благо. Если политическая арена в течение длительного времени остается разделенной между набором постоянных игроков, а появление новых партий (так называемый электоральный вход) затруднено ограничительными правилами игры, то даже в зрелых демократиях это может привести к кризису политического доверия. Установлено, что пропорциональное представительство в целом поощряет неустойчивость партийных систем, а системы большинства ей препятствуют. Происходит это главным образом потому, что при системах большинства у избирателей вырабатывается лояльность не только по отношению к партиям и их общенациональным лидерам, но и по отношению к отдельным депутатам. Если численность населения округа невелика, то эта лояльность в буквальном смысле базируется на личных отношениях уважения и доверия. А если сами депутаты сохраняют верность партиям, то это стабилизирует партийную систему в целом. Последствия такого положения вещей для электоральной инженерии очевидны. Однако надо заметить, что связь между избирательной системой и неустойчивостью не такая однозначная, как в случае с фрагментацией. Системы большинства сдерживают неустойчивость на уровне предпочтений избирателей, но при распределении мест они могут производить противоположный эффект. Дело в том, что при системах большинства даже небольшие сдвиги в предпочтениях избирателей могут приводить к колоссальным изменениям в составе

парламента. Скажем, при системе относительного большинства в сочетании с двухпартийностью теоретически возможна ситуация, когда одна из партий получает во всех округах по 52 % голосов, а другая — по 48 %. Первая партия выигрывает все места в парламенте. На следующих выборах происходит равномерный сдвиг предпочтений избирателей во всех округах на 4 %, в результате чего все места выигрывает уже вторая партия, а волатильность достигает предельного значения 100 %. Этот пример — гипотетический и экстремальный, но замечу, что в малых островных странах Карибского бассейна нечто подобное происходит довольно часто. Так что системы большинства не гарантируют высокой устойчивости партийных систем, хотя и способствуют ей.

Зато с третьим ключевым параметром партийных систем, **национализацией**, дело обстоит гораздо проще. Пропорциональные системы ей способствуют, а системы большинства — препятствуют. Разумеется, среди стран, использующих системы большинства, есть и такие, где уровень национализации партийных систем весьма высок. Наиболее наглядный пример — США. Однако надо учитывать, что современная американская партийная система является продуктом необычно длительного политического развития, на ранних фазах которого она отнюдь не отличалась высоким уровнем национализации. Симптоматично и то, что американские политические партии по сей день сохраняют территориальные базы поддержки, а любой новый политический раскол в США приобретает территориальное измерение. Иногда отрицательное воздействие системы большинства на национализацию партийной системы приводит ее к полному развалу. Именно так произошло в Папуа — Новой Гвинея, где общенациональные партии были полностью вытеснены местными политическими группами. Менее экстремальный, но более важный пример — Индия, в которой рост малых региональных партий, наблюдавшийся в 1980–1990-х гг., стал причиной целой череды острых политических кризисов. Однако не следует забывать, что с нормативной точки зрения национализация партийной системы — это не обязательно благо, потому что она затрудняет представительство интересов территорий, а с политической точки зрения эти интересы часто оказываются в силах ей противостоять.

Так же прозрачная и взаимосвязь между избирательными системами и **организационным развитием партий**. При пропорциональных системах — а они, как мы видели, в подавляющем большинстве являются партийно-списочными — лидеры партии оказывают решающее влияние на состав ее кандидатов. Член партии, проявляющий нелояльность по отношению к руководству, просто не может рассчитывать на хорошее, «проходное» место в начале партийного списка. Нет нужды подробно говорить о том, что это положительно сказывается на партийной дисциплине, а значит, повышает организационную сплоченность партий. При системе большинства кандидат, имеющий стопроцентные шансы на победу в своем округе благодаря симпатиям избирателей, может не опасаться того, что партийные лидеры откажут ему в поддержке из-за нелояльности. Ведь в такой ситуации сама партия заинтересована в том, чтобы сохранить этого политика в своих рядах, и готова многое ему простить. Иногда организационное укрепление партий становится главным приоритетом электоральной инженерии. Выше я уже отмечал, что в некоторых странах партии просто не смогли бы сформироваться без пропорционального представительства. Другой любопытный пример — введение чисто пропорциональной системы в России в 2007 г. Учитывая, что на момент введения это была система с самой высокой в мире величиной округа, понятно, что даже с завышенным семипроцентным барьером она могла привести к увеличению фрагментации. При этом она вошла бы в противоречие с тенденцией к установлению политической монополии. Однако очевидно, что российских электоральных инженеров такая перспектива не очень беспокоила, поскольку запретительное законодательство о партиях делало ее маловероятной. Важнее было укрепить партийную дисциплину в Думе и загнать сильных региональных политиков в «Единую Россию» или «Справедливую Россию», где они находились бы под контролем. Эти цели были полностью достигнуты. Но когда результаты выборов 2011 г. показали, что пропорциональная система даже и в российских условиях способствует повышению фрагментации сверх желательного уровня, от нее отказались в пользу возврата к смешанной системе.

Приведенный выше пример довольно показателен для определения пределов электоральной инженерии в условиях разных

политических режимов. У политиков всегда есть какие-то интересы, достижению которых могла бы способствовать избирательная реформа. Однако широкомасштабные избирательные реформы в демократиях — большая редкость. Во-первых, эффективная электоральная инженерия достижима при наличии политической воли у сил, способных к ее реализации. Но, приходя к власти с помощью каких-то правил, правящие группы обычно не испытывают потребности в их изменении: «от добра добра не ищут». Во-вторых, эта политическая воля должна быть единой. Избирательные реформы, являющиеся продуктом компромисса различных политических сил, редко приводят к однозначным результатам. В-третьих, эффективная электоральная инженерия возможна в условиях высокого уровня определенности по поводу состава основных участников политического процесса и базовых уровней их поддержки в обществе. Если такой определенности нет, то и результаты реформ могут оказаться непредсказуемыми. В-четвертых, избирательная система зачастую становится элементом национальной политической культуры, отказ от которого может вызвать отторжение у значительной части населения. Например, в Великобритании порой складывались констелляции политических сил, заинтересованных в отказе от системы относительного большинства, но культурная инерция оказывалась сильнее. В-пятых, избирательная система является частью институционального устройства в целом, и ограниченные выгоды, которые можно извлечь из электоральной инженерии, могут оказаться неоправданными в этом более широком контексте.

В условиях электорального авторитаризма многие из этих соображений утрачивают значение. Основная причина такого положения вещей очевидна: авторитарии обычно испытывают обоснованную уверенность в том, что предпринятые ими политические меры, направленные на сужение пространства конкуренции и подавление оппозиции, достаточны для того, чтобы обеспечить «правильные» политические итоги выборов. Поэтому их интерес состоит не в том, чтобы победить на выборах, а в том, как именно победить. Иногда на первый план часто выходят вторичные соображения вроде организационного укрепления монополистических партий. Более того, были случаи, когда избирательные реформы в условиях авторитаризма явно вели к увеличению фрагментации.

Скажем, в Тунисе до революции 2011 г. на парламентских выборах применялась причудливая избирательная система, при которой доля мест легальной оппозиции, имевшей дозволение диктатора на участие в выборах, заметно превышала долю полученных ею голосов. Понятно, что цель режима состояла в более правдоподобной имитации многопартийной демократии. При этом серьезных сдерживающих факторов, которые ограничивали бы возможности избирательных реформ, у авторитарных режимов нет. В некоторых странах избирательное законодательство перекраивается перед каждыми новыми выборами.

Разницу между подходами демократий и авторитарных режимов к электоральной инженерии хорошо иллюстрирует ситуация со смешанными избирательными системами. В демократиях они обычно вводятся как продукт компромисса между политическими силами, которые преследуют разные политические интересы, но при этом ни одна из них не способна настоять на абсолютно предпочтительном для нее варианте. Отсюда — выбор в пользу смешанной системы, которая дает эффекты обоих принципов представительства в смягченном виде. То, какие именно из этих эффектов возобладают, во многом зависит от мастерства политиков, вовлеченных в электоральную инженерию, и участвующих в ней экспертов. А поскольку все стороны процесса пытаются переиграть друг друга, то и последствия перехода к смешанной системе обычно не очень велики. Скажем, при переходе к демократии в Венгрии продуктом длительных переговоров между различными партиями стала до такой степени сложная смешанная система, что, как заметил один наблюдатель, ее до конца понимал только председатель национальной избирательной комиссии. Однако исследования показали, что если бы в Венгрии использовалась самая простая пропорциональная система в округах средней величины, то результаты перевода голосов в места были бы почти идентичными. В условиях авторитаризма смешанные системы обычно вводятся с расчетом на вполне определенный результат, и сложность правил лишь маскирует способ его достижения. В нескольких африканских странах ныне используются системы суперпозиции, которые из-за их сложности получили название суперсмешанных. Они сочетают системы большинства в одномандатных и многомандатных округах

со смешанной системой «обусловленности» в округах большой величины. Однако эффекты этих избирательных систем вполне предсказуемы и ведут к конфигурации партийной системы, наиболее благоприятной для электоральных авторитарных режимов. Это колоссальное преобладание ведущей партии в сочетании с оставшимся без политических последствий, но при этом заметным представительством нескольких малых партий легальной оппозиции. Надо заметить, что широкое распространение смешанных систем в современном мире во многом объясняется их популярностью среди авторитарных режимов.

Электоральная инженерия — это целенаправленное изменение основных параметров избирательной системы. Другая разновидность манипуляций избирательной системой связана не с ее изменением, а с эксплуатацией политических возможностей, вытекающих из различных способов применения системы. Как и электоральная инженерия, такие манипуляции обычно осуществляются в рамках закона, но добросовестная мотивация во имя общего блага при этом обычно отсутствует. Преобладают корыстные политические интересы. Классическим примером таких манипуляций служит так называемый джерримендеринг. При малой величине округа, характерной для систем большинства, возникает возможность извлекать политическую выгоду из способа нарезки округов. Проиллюстрировать это можно на следующем условном примере. Предположим, некая область должна избрать шесть депутатов парламента. В ней действуют две партии — *А* и *Б*, каждая из которых может рассчитывать на 300 000 голосов (ровно половина избирателей). Если округа в этой области будут нарезаны членом партии *А*, то может получиться интересная картина (табл. 9.4). «Загнав» значительную часть избирателей партии *Б* в один округ, партия *А* обеспечила себе большинство в остальных пяти. В результате места в парламенте распределились не поровну, а в пропорции 5:1. Такая практика называется джерримендерингом. Название дано в честь американского политика Джерри, который еще в начале XIX в. нарезал округа в штате Нью-Йорк таким образом, что один из них причудливостью своих очертаний напоминал саламандру. Отсюда — «Джерри-мандра». Надо заметить, что некоторые одноизбирательные округа, нарезанные для проведения думских выборов

1993 г. в России, тоже отличались довольно-таки прихотливыми формами. Известную политическую выгоду можно извлечь из того обстоятельства, что абсолютно одинаковые по численности населения округа нарезать практически невозможно, а это значит, что какие-то территориальные группы населения получают меньшее представительство, чем другие. Недопредставленность городского населения по сравнению с сельским долго служила одним из источников политической силы западноевропейских консервативных партий.

**Таблица 9.4. Пример несправедливой нарезки избирательных округов**

Партии	Распределение голосов по округам (число избирателей)					
	1	2	3	4	5	6
A	10 000	58 000	58 000	58 000	58 000	58 000
Б	90 000	42 000	42 000	42 000	42 000	42 000

В зрелых демократиях джеримандеринг ушел в прошлое, хотя надо сказать, что в США это стало итогом длительной политической борьбы, а отдельные рецидивы наблюдаются по сей день. Полностью устранить его в условиях систем, использующих одномандатные округа, очень трудно. Однако, как мы видели, сами эти системы применяются ныне в меньшинстве стран. Но и более современные правила открывают возможности для манипуляций. Рассмотрим одну из самых тщательно разработанных и современных избирательных систем — смешанную систему компенсаторного типа. Мы видели, что вопреки очевидным достоинствам она не очень прижилась в современном мире. Отчасти это связано именно с тем, что она открывала политикам путь к недобросовестным манипуляциям. Одна из особенностей этой системы состоит в том, что независимо от того, сколько мандатов выиграно в округах, партия может претендовать лишь на долю парламентских мест, примерно соответствующую результату по пропорциональной части системы. Но этого ограничения можно избежать, если участвовать в выборах по разным частям системы под разными названиями. Так произошло, например, на выборах 2001 г. в Италии. Две основные

коалиции, участвовавшие в выборах по пропорциональной части системы, «Олива» и «Дом свобод» в одномандатных округах участвовали под названиями «Новая страна» и «За отмену скорпоро» соответственно. Последнее название было изобретено тогдашним лидером «Дома свобод» Сильвио Берлускони с характерным для него особым цинизмом, поскольку под названием «скорпоро» в Италии была известна именно та избирательная система, которая сделала эту манипулятивную стратегию возможной. Кандидаты от «Новой страны» и «За отмену скорпоро» победили в 360 из 475 одномандатных округов, практически устранив компенсаторный эффект, заложенный в избирательную систему ее создателями. К значительно более серьезным последствиям эта стратегия может привести в новых демократиях, где она ведет к размытию и без того слабых связей между партиями и избирателями. В Албании и Лесото партийные системы оказались на грани полного раз渲ла. В итоге Албания перешла к чисто пропорциональному представительству, а в Лесото ввели компенсаторную систему с единственным голосом. Такая система, устранив возможность манипуляций, позволила в то же время сохранить принцип компенсации диспропорциональности.

Рассмотренные выше манипулятивные стратегии возможны лишь в рамках определенных избирательных систем. Поэтому и устранить подобные стратегии можно путем изменения или уточнения правил игры. Однако есть и такие виды манипуляций на выборах, против которых ни у одной избирательной системы нет иммунитета. Это касается, например, такого распространенного явления, как спойлеры. Спойлерами называют тех участников избирательного процесса, для которых целью является не собственная победа на выборах, а предотвращение победы более сильных участников путем оттягивания части голосов, которые при отсутствии спойлеров были бы, скорее всего, получены этими более сильными участниками. Часто оттягивание голосов происходит в результате сходства программных позиций, хотя при системах большинства бывает достаточно сходства имен кандидатов, а при партийно-списочной системе — похожих названий партий. Сами спойлеры никогда не признают истинную мотивацию своего участия в выборах, и разоблачить их практически

невозможно. Дело в том, что спойлерами являются далеко не все слабые кандидаты или партии, участвующие в выборах. С одной стороны, они могут вполне добросовестно стремиться к победе, но неправильный тактический или стратегический расчет приводит их к плачевному результату. С другой стороны, есть категория кандидатов, которые участвуют в выборах не ради победы, но и не в качестве спойлеров. Возможные мотивы — повышение личной известности, завоевание авторитета в какой-либо малой группе или даже просто развлечение. Скажем, в британских выборах с 1980-х гг. принимают участие кандидаты от шуточной партии, известной как «Официальная партия свихнувшихся бредящих монстров». Кандидатов, которые участвуют в выборах для достижения вторичных целей, не связанных с выигрышем позиций в органах власти, иногда называют фривольными. Строго говоря, под эту категорию подпадают и спойлеры.

Чтобы предотвратить массовое появление фривольных кандидатов и партий, используют ограничения на их участие в выборах в случае заведомой слабости. Наиболее распространенные из таких ограничений — это необходимость собирать подписи, свидетельствующие о наличии минимальной поддержки среди избирателей, или требование вносить так называемый избирательный залог, т. е. денежные средства, которые не возвращаются в случае получения низкого результата на выборах. Однако подобные ограничения могут привести к ущемлению прав добросовестных кандидатов, и в большинстве демократий они остаются достаточно мягкими. Значительно более жесткие ограничения практикуются некоторыми авторитарными режимами, но при этом их фактической целью становится уже не отсечение фривольных кандидатов, а политически мотивированная фильтрация состава участников выборов. В результате серьезные оппоненты властей не получают регистрации в качестве кандидатов, но фривольные кандидаты, не имеющие шансов на победу, в выборах все-таки участвуют. Они полезны для властей, поскольку оттягивают голоса оппозиционно настроенных кандидатов, т. е. играют обычную роль спойлеров. Но даже если реальная оппозиция вообще не допущена к участию в выборах, место для участия фривольных кандидатов и партий в выборах все равно остается, поскольку именно они позволяют

имитировать конкуренцию в условиях ее фактического отсутствия. Скажем, единственный «оппозиционный» кандидат на египетских президентских выборах 2018 г. Мусса Мустафа Мусса в течение всей избирательной кампании поддерживал действующего президента. Но за 15 минут до окончания срока регистрации кандидатов, когда все сколько-нибудь серьезные оппоненты властей уже были отсечены от выборов или сами отказались от участия, Мусса неожиданно оказался в числе двоих кандидатов. Он получил менее 3 % голосов против более 97 %, поданных за диктатора Абдул-Фаттаха Ас-Сиси.

Наименее безобидная форма манипуляций — это нарушения на выборах, т. е. такие действия, которые предпринимаются вопреки букве действующего закона иискажают результаты волеизъявления избирателей. Нарушения на выборах весьма многообразны. Их конкретные формы, исчисляемые в литературе десятками, во многом определяются второстепенными организационно-техническими деталями избирательного законодательства, однако некоторые виды нарушений могут практиковаться при любой избирательной системе. Широко распространена практика, когда в избирательные урны в значительном числе попадают бюллетени, заполненные одними и теми же людьми. Эти бюллетени могут заполняться либо специальными лицами, которых привлекают за то или иное вознаграждение заинтересованные политики, либо недобросовестными организаторами выборов. Иногда они заполняются самими избирателями, которые получают незаконную возможность проголосовать более одного раза. Понятно, что если голосование проходит с подобными нарушениями, то даже точный подсчет голосов дает результаты, искажающие волеизъявление избирателей. Однако подсчет голосов может быть и неточным, и тогда никакой необходимости в многократном голосовании нет. Для достижения нужного результата достаточно подобрать такой состав избирательной комиссии, который санкционирует и практически осуществляет неправильный подсчет голосов.

Поскольку подобные манипуляции на выборах всегда предпринимаются вопреки закону, то нет политического режима, который не боролся бы против них хотя бы на словах. Однако понятно, что возможность совершать безнаказанные нарушения более доступна

властям, чем оппозиционерам, и поэтому нарушения чаще всего способствуют установлению или поддержанию политической монополии. Процесс демократизации в некоторых странах был тесно переплетен с борьбой против электоральных фальсификаций. Об этом свидетельствует, например, тщательное исследование становления свободных выборов в Коста-Рике, проделанное Фабрисом Лехуком. Однако однозначной связи между нарушениями на выборах и характером политического режима нет. Проведенное под руководством Липпы Норрис кросс-национальное исследование честности выборов показало, что во многих новых демократиях фальсификации остаются довольно обыденным, широко распространенным явлением. Естественно, это снижает качество демократии, но вовсе не обязательно ставит ее на грань краха. Дело в том, что в условиях реальной политической конкуренции нарушения, осуществляемые в интересах различных политических сил, могут уравновешивать друг друга таким образом, что на политических итогах выборов это практически не сказывается.

Гораздо более опасны ситуации, когда нарушения на выборах осуществляются преимущественно в интересах ведущей политической силы. Это часто происходит в условиях электоральных авторитарных режимов. Парадоксально, но чем выше уровень допустимой или хотя бы имитируемой политической конкуренции, тем больше заинтересованность режима в нарушениях. Наиболее устойчивые и консолидированные авторитарные режимы, которым удается держать политический процесс под своим полным контролем, и без фальсификаций испытывают обоснованную уверенность в том, что выборы дадут нужный результат. В то же время фальсификации сами по себе сопряжены с риском, поскольку они могут спровоцировать либо протесты, либо по меньшей мере недоверие собственных граждан и международной общественности к официальным результатам. Стараясь обезопасить себя от таких последствий, некоторые авторитарные режимы не только заявляют о своей приверженности честным выборам, но и предпринимают практические шаги к искоренению наиболее заметных нарушений. Впрочем, эти шаги никогда не заходят за пределы, установленные заинтересованностью режима в самосохранении. Если нужного результата можно добиться только с помощью фальсификаций,

то власти идут на них без колебаний. Скажем, на выборах 1988 г. в Мексике была применена довольно передовая по тем временам технология предотвращения фальсификаций, связанная с передачей данных с избирательных участков по телефону. Однако, когда стало ясно, что на выборах мог победить оппозиционный кандидат, по всей стране неожиданно произошло нарушение телефонной связи. И результаты параллельного подсчета голосов так и не были получены, а победителем объявили кандидата от правящей партии. Позднее один из лидеров этой партии признал в своих мемуарах, что итоги выборов 1988 г. были полностью сфальсифицированы.

\* \* \*

Общепризнанной целью выборов считается воздействие народа на процесс правления. Однако фактически исход голосования (и то до известного предела) решает — кто будет править, но оставляет открытым не менее важный вопрос — «как?». Иногда высказывается мысль, что проведения демократической политики можно добиться путем организации референдумов по как можно большему числу вопросов. В некоторых странах так и делают. Безусловным лидером здесь является Швейцария, где с 1945 по 1980 г. состоялось 169 референдумов; за ней следуют Австралия (18), Новая Зеландия (17) и Дания (11). В США общенациональных референдумов не было никогда, но некоторые штаты практикуют их достаточно широко. Например, избирательный бюллетень на выборах 1980 г. в округе Сан-Диего (Калифорния) выносил на голосование 17 различных вопросов. Поскольку в бюллетене содержалась краткая аргументация «за» и «против» каждого решения, то он представлял собой брошюру в 65 страниц. Едва ли многие составили себе труд дочитать ее до конца. Группа американских социологов в конце 70-х гг. предложила «людям с улицы» высказаться «за» и «против» законопроекта о «металлических металлах». В результате импровизированного голосования закон был принят. Лишь по окончании эксперимента его участникам (жертвам?) сказали, что такой акт никогда не обсуждался в Конгрессе и был чистой выдумкой ученых.

Разумеется, подобные эксперименты не свидетельствуют о полной бесполезности референдумов. Они остаются важнейшим элементом партиципаторной демократии, сохраняющимся в рамках либерально-демократического устройства. Но пределы применимости такого способа принятия политических решений довольно ограниченные. Считается, что на референдумы имеет смысл выносить лишь такие вопросы, которые достаточно просты для того, чтобы допускать лишь ответы «да» или «нет», но при этом достаточно важны для того, чтобы избиратель понимал суть проблемы и мог дать свой ответ осмысленно. А таких вопросов в современной политике не очень много. Либеральная демократия — это представительная демократия. Основные решения принимают избранные народом политики. Именно этим и объясняется колossalная важность тех правил, по которым политики наделяются своими полномочиями, т. е. избирательных систем.

# **Глава 10**

## **Электоральное поведение**

---

Делают ли избиратели осмысленный выбор? – Можно ли получить удовольствие от голосования? – Стоит ли поход на избирательный участок износа обуви? – Мотивы рационального выбора – идеология или экономика? – Как заманить избирателя на выборы и почему этот вопрос волнует диктаторов? – Стоит ли партиям менять свои программы как перчатки? – Может ли избиратель перехитрить партии?

---

Электоральная политика – это общее понятие, отображающее всю совокупность взаимодействий между партиями (кандидатами) и избирателями, обусловленных имеющимися политическими институтами. О партиях и одном из важнейших институтов – избирательных системах – сказано уже достаточно. Поведение избирателей, или электоральное поведение, во многом обусловлено особенностями партийной и институциональной организации, но в то же время оно имеет собственные характеристики, с анализа которых и начнется эта глава. Кроме того, будет обсужден комплекс более широких вопросов, связанных с электоральной политикой в целом и с влиянием некоторых политических институтов на поведение избирателей.

### **Теории экспрессивного поведения избирателей**

В своем большинстве теории демократии приписывают выборам решающую роль в функционировании представительных институтов. И действительно, выше уже отмечалось, что только выборы позволяют политическому сообществу граждан – народу – выразить

свою волю в императивной форме. Тем самым более или менее явно предполагается, что, во-первых, у народа такая воля есть, а во-вторых, что в ее основе лежит ясное понимание собственных интересов и сложных политических проблем, выносимых в ходе избирательной кампании на суд публики. Такие выдающиеся теоретики демократии, как Джон Локк и Алексис де Токвиль, не обсуждали самой возможности того, что это предположение может и не соответствовать действительности. Впрочем, до конца XIX в., когда в большинстве стран участие в выборах было привилегией узкого слоя элиты, а современные партии еще не сложились, вопрос о мотивах выборов был не очень актуальным. Да и ответить на него можно было лишь умозрительно: ведь социологические методы массовых опросов еще не были разработаны. Одним из главных аспектов «бихевиористской революции» в политической науке стало применение этих методов к изучению электорального поведения. Первые эмпирические исследования принесли результаты, во многом обескуражившие теоретиков демократии, но в то же время обогатившие наши знания о ней, а стало быть, в конечном счете внесшие свой вклад в развитие общей политической теории. Однако главным итогом этих исследований стало формирование двух более частных теорий, ныне известных как классические теории электорального поведения — социологическая и социально-психологическая. Следует заметить, что эти названия более или менее условны и употребляются просто по традиции (которой, впрочем, придерживаются не все исследователи электорального поведения).

Социологическая теория приписывает решающую роль в определении мотивов голосования социальной принадлежности индивида. Предпосылки для развития этой теории были заложены еще в первой половине XX в., когда единственным видом эмпирических данных, доступных исследователям, были полученные в ходе всеобщих переписей сведения о социальном составе населения округов. Сопоставляя эти сведения с опубликованными результатами выборов, пионеры электоральных исследований делали выводы о связи тех или иных социальных характеристик с итогами голосований. Однако эти выводы носили приблизительный характер, ибо ученыe все же оставались в неведении по поводу того, кто именно голосует за ту или иную партию. Поэтому честь прорыва в области электоральных

исследований принадлежит группе социологов, работавших в составе Группы прикладных социальных исследований Колумбийского университета под руководством Пола Лазарсфельда и Бернарда Берелсона. Объектом исследований послужили выборы в США на протяжении 40-х гг., а основным методом — социологический опрос.

Один из главных выводов был сформулирован учеными следующим образом: «Согласно нашим данным, некоторые требования, обычно рассматриваемые в качестве условий для успешного функционирования демократии, не соответствуют поведению “средних” граждан... Многие из них голосуют без реальной вовлеченности в выборы... Граждане не очень информированы о деталях кампании. В каком бы то ни было строгом или узком смысле граждане не являются очень рациональными». Как выяснили ученые «колумбийской группы», избиратели мало знали о политике, не интересовались ею и не обладали сколько-нибудь последовательными взглядами, которые позволили бы им сформулировать свою позицию по тому или иному вопросу. Но почему же они голосовали так, а не иначе? «Социологический» ответ на этот критически важный вопрос состоит в том, что мотивы голосования коренятся «либо в первичных группах, либо в их кластерах (“пучках”. — Г. Г.) в рамках социальных слоев». Иными словами, люди голосуют так, как голосует их ближайшее социальное окружение, а оно, в свою очередь, воплощает в себе характеристики более широких социальных групп. Если все твои друзья рабочие и сам ты рабочий, то и проголосуешь за рабочую партию.

Собственно говоря, именно социальный класс и оказался той группой, которая, как считалось в ранних версиях социологической теории, оказывала наиболее сильное воздействие на поведение избирателей. Особенно отчетливо это показали некоторые исследования, проведенные по методике Лазарсфельда и Берелсона в западноевропейских странах. Так, выяснилось, что именно классовая принадлежность лежит в основе партийных симпатий большинства избирателей Великобритании. Есть ли другие социальные параметры, обусловливающие выбор при голосовании? Продолжавшиеся несколько десятилетий сравнительные исследования электорального поведения позволили ответить на этот вопрос с достаточной ясностью. Оказалось, что охотнее всего люди голосуют за партии, идентифицируемые с собственной классовой

принадлежностью, вероисповеданием или этническим самосознанием. Идентификация с классом как фактор электорального поведения наблюдается практически повсеместно. В большинстве стран этот фактор — самый сильный. Однако там, где религиозная и/или этническая принадлежность оказывают воздействие на электоральное поведение (а это касается далеко не всех стран), их эффект может быть сильнее. Примером служат Бельгия, Канада и Швейцария, на материале которых Аренд Лейпхарт и обосновал данный вывод. Количественный показатель, позволяющий оценить относительный вес отдельных факторов электорального поведения, называется индексом партийно-групповых связей (*party-group alignment index*). Проиллюстрируем методику его вычисления на примере «классового голосования» в Швеции (1964).

Население страны делится на две большие группы по признаку принадлежности главы семейства к рабочему или среднему классу. При анализе итогов выборов оказывалось, что за социал-демократов и коммунистов голосовало 84 % рабочих и 32 % представителей других классов. Разница — 52 — это и есть индекс партийно-групповых связей. Результаты подобных вычислений по целому ряду стран, полученные Дж. Бингхамом Паузлом-мл., представлены в табл. 10.1. Важный вклад в теоретическое обоснование данной модели поведения избирателей внесла теория Сеймура Мартина Липсета и Стейна Роккана, о которой подробно говорилось в главе 2.

Хотя социологическая теория поведения избирателей и сыграла важную роль в развитии электоральных исследований, область ее применения не универсальна. Самый очевидный ее недостаток состоит в том, что, как явствует из табл. 10.1, во многих случаях она просто-напросто не объясняет поведение большинства избирателей: суммарные индексы партийно-групповых связей не достигают 50 % в таких разных странах, как Австралия, Венесуэла, Дания, Индия, Ирландия, Канада, Коста-Рика, Новая Зеландия, Уругвай, Филиппины, Ямайка и Япония. Парадоксально, но даже на родине социологической теории — в США — ее объяснительная сила не очень велика. Кроме того, здравый смысл готов допустить, что классовая принадлежность диктует избирателю позицию по таким вопросам, как социальные расходы государства или трудовые договоры, но ведь есть и вопросы, классовая позиция по которым просто невозможна.

**Таблица 10.1. Индексы партийно-групповых связей (ПГС) в отдельных странах (усредненные результаты выборов 60-х гг.)**

Страна	Индекс ПГС в зависимости от влияния факторов	
	классового	религиозного и/или этнического
Австралия	33	16
Австрия	36	49
Бельгия	24	50
Великобритания	38	13
Венесуэла	8	13
Дания	47	0
Индия	13	9
Ирландия	21	5
Италия	17	40
Канада	6	28
Коста-Рика	0	0
Нидерланды	17	64
Новая Зеландия	42	0
Норвегия	40	17
США	18	20
Уругвай	0	0
Филиппины	4	20
Финляндия	55	0
Франция	20	34
ФРГ	20	36
Чили	24	26
Швейцария	22	45
Швеция	46	23
Ямайка	18	0
Япония	24	0

*Примечание:* За 0 приняты пренебрежительно малые величины индекса ПГС.

Эти очевидные недостатки вызвали к жизни вторую классическую теорию электорального поведения — социально-психологическую. В книге под названием «Американский избиратель» авторы этой теории, члены исследовательского коллектива Мичиганского университета во главе с Энгюсом Кэмпбеллом, сформулировали ее основную посылку следующим образом: «...партийный выбор, который делает индивидуальный избиратель, непосредственно зависит от силы и направления элементов, составляющих поле психологических сил, причем эти элементы мы интерпретируем как установки по поводу воспринимаемых (избирателем. — Г. Г.) объектов национальной политики». Заключительная часть этой замысловатой фразы играет ключевую роль. Дело в том, что под «объектами национальной политики» подразумеваются партии, а потому и саму теорию часто называют теорией партийной идентификации. С точки зрения этой теории люди приходят на избирательные участки, ибо испытывают сильную психологическую нужду выразить свою симпатию к той или иной партии. Разумеется, такая симпатия не сваливается на индивида с неба и не сродни любви с первого взгляда. Нормы электорального поведения воспринимаются в ходе политической социализации — как правило, на самых ранних ее этапах. Поэтому человек часто голосует за ту же самую партию, за которую голосовали его отец, дед и даже более отдаленные предки. Таким образом, партии рассматриваются не просто как «деловые партнеры», которым можно оказать или не оказать доверие на выборах. «Выбор» партии выступает как важная индивидуальная ценность, против которой человек не пойдет даже в том случае, когда этого требуют его интересы. Проведенные в США социологические исследования показали, что избиратели нередко приписывают собственные предпочтения «избранным» ими партиям и совершенно не заботятся о том, соответствуют ли их представления реальности.

Как и социологическая, социально-психологическая модель была сразу же экспортирована из Америки в Западную Европу. Сравнивая поведение избирателей в США и во Франции, Филипп Конверс и Жорж Дюпо обнаружили, что механизмы выбора при голосовании были в целом сходными. Они поддавались описанию в рамках социально-психологической теории. Исследования такого рода были проведены в Швеции, Италии, Австралии, Японии,

Германии, Нидерландах и в ряде других зрелых демократий. И хотя ни в одной стране «партийная идентификация» не оказалась настолько важным фактором электорального поведения, как в США, ее роль была ощутимой повсеместно, так что неудивительно, что само понятие заняло центральное место в современных электоральных исследованиях. Основное преимущество социально-психологического подхода по сравнению с психологическим заключается в том, что «партийная идентификация» может рассматриваться как непосредственный мотив голосования за ту или иную партию, в то время как влияние социальной принадлежности оказывается лишь косвенно. Более того, можно предполагать, что именно партийная идентификация — то звено, которого недоставало в социологических объяснениях электорального поведения.

В сущности, две теории легко совместимы друг с другом, и попытки их синтеза предпринимались неоднократно. Такова, например, разработанная Дэвидом Батлером и Дональдом Стоуксом теория «партийного образа себя», примененная к изучению поведения британских избирателей. Основу для синтеза составляет то, что обе классические теории электорального поведения можно охарактеризовать как экспрессивные. Это значит, что, собираясь на избирательный участок, гражданин вовсе не стремится извлечь из своего поступка какую-то поддающуюся конкретному счету материальную выгоду. Выгода носит психологический характер. Выражая свою симпатию той или иной партии, человек удовлетворяет собственную потребность в выражении солидарности с ней. Это приносит ему душевный комфорт. Кроме того, «правильное» голосование повышает его самооценку и поощряется непосредственной социальной средой, в которой он существует. Надо заметить, что в первоначальных версиях экспрессивных теорий поведения избирателей отсутствовало представление о том, каким именно образом среда осуществляет свое давление на индивида. Это делало высказанные выше тезисы несколько умозрительными. Однако сегодня имеется довольно хорошо развитая теория «социальных сетей», согласно которой любой индивид включен в разветвленную сеть личных взаимоотношений, во многом определяющую его действия. Чем выше «плотность» сети, к которой принадлежит индивид, тем более предсказуемо его поведение. Основное достоинство «сетевого подхода» в применении

к электоральным исследованиям состоит в том, что «плотность» сетей поддается измерению. Таким образом, открывается новое — и весьма перспективное — направление социологического анализа электоральной политики.

Как и не менее амбициозная теория гражданской культуры, о которой шла речь в главе 5, классические теории электорального поведения критиковались по многим основаниям. Некоторые ученые прежде всего усомнились в основательности методов, использованных группами Лазарсфельда–Берелсона и Кэмпбелла, и предложили применять значительно более сложные способы статистического анализа данных. Полученные результаты свидетельствуют о том, что «классики» недооценили уровни политической информированности и заинтересованности избирателей, а значит, одна из основных посылок сформулированных ими теорий неверна. Но до окончательной ясности по этому вопросу далеко. Есть теория, не ставящая под сомнение достоверность полученных «классиками» результатов, но оспаривающая их традиционную интерпретацию. Со временем Лазарсфельда повелось считать, что непоследовательность мышления — индикатор политической безграмотности, признак отсутствия ясных идеологических предпочтений. Если, скажем, индивид выступает за активную внешнюю политику как демократ и в то же время за снижение налогов как республиканец, то это значит, что в его голове царит неразбериха (какую, напомню, и наблюдали «классики» у большинства американских избирателей). Сторонники альтернативной теории, которую называют теорией схем, — такие как Дональд Киндер и Роберт Ласкин — утверждают, что такая непоследовательность только естественна. С их точки зрения, идеология существует в голове индивида в ином виде, чем на страницах партийных документов. Это не целостная система представлений, каждый элемент которой находится в логическом единстве с остальными, а своего рода иерархия, на вершине которой находятся самые важные для данного индивида комплексы проблем, «схемы». Есть внешнеполитическая схема, схема экономической политики, расовая схема и т. д. Каждая из схем внутренне последовательна и дает избирателю возможность сделать вполне компетентный выбор, отвлекаясь от тех элементов партийной программы, которые ему просто неинтересны. Теория схем, безусловно, представляет

собой важный шаг в развитии электоральных исследований, но до ее полного эмпирического подтверждения еще далеко.

Далее, некоторые западноевропейские ученые утверждают, что классические теории поведения избирателей, разработанные в США, несут на себе слишком явную печать национальной ограниченности. Даже последователи «классиков» всегда признавали, что уровни политической информированности и заинтересованности европейцев выше, чем в США. Более того, по мнению критиков этих теорий, разрыв настолько велик, что об общих закономерностях поведения говорить не приходится. Например, Ханс-Дитер Клингеманн показал, что «идеологическая искушенность» избирателей Италии вдвое превосходит аналогичный показатель в Америке; весьма искушенными оказались избиратели в Германии, Нидерландах и ряде других стран. Значит ли это, что американцы, как элегантно выражает свою мысль Клингеманн, менее «познавательно продвинуты», чем европейцы? Возможно, нет. Но тогда следует признать, что сама «политическая искушенность» — это феномен, не обладающий жестко установленными характеристиками, общими для всех зрелых демократий. Ее изучение требует учета политических контекстов отдельных стран. А это, в сущности, ведет к заключению, что классические теории электорального поведения страдают национальной ограниченностью, неприемлемой в сравнительных исследованиях.

Серьезная проблема с применением классических теорий поведения избирателей к современным политическим процессам состоит в том, что, как выяснили более поздние исследования, эмпирической базой для этих теорий послужила очень специфическая модель поведения избирателей. Она действительно наблюдалась в США в 1940–1950-х гг. Но потом многое изменилось. В самой Америке уже в 1960-х гг. начало наблюдаться заметное оживление интереса граждан к политике. Исследования, проводившиеся по методике, в основном аналогичной использованной Кэмпбеллом и коллегами, свидетельствовали об этом довольно красноречиво. Ныне, когда в нашем распоряжении находятся однотипные данные об электоральном поведении, которые собирались десятилетиями, можно с достаточной степенью уверенности утверждать, что многие выводы «классиков» были обусловлены застойной атмосферой всеобщего благодушия, царившей в послевоенной Америке. Политикой

не интересовались просто потому, что она не была «интересной». Когда в обществе начинаются серьезные политические конфликты, действительно затрагивающие жизненные условия или перспективы миллионов людей, уровни «политической искушенности» взлетают вверх. Вероятно, это объясняет повышенную долю идеологически мыслящих избирателей в Италии, в истории которой 70-е гг., когда Клингеманн проводил свои опросы, были отнюдь не идиллическим периодом. Но и во многих других странах, включая США, люди все чаще голосовали, демонстрируя уровень сознательности (рациональности), который во времена Лазарсфельда казался недостижимым. Как заметил один ученый, «избиратели начали решать».

Параллельно с этим происходило падение роли класса и партийной идентификации как факторов электорального поведения. Многочисленные эмпирические исследования не отрицают, что социальная принадлежность остается одним из важнейших «ключей» к поведению избирателей, но со всей убедительностью показывают, что это положение вещей уходит в прошлое. Например, в Германии индекс классовых партийно-групповых связей упал с 40 % в конце 50-х гг. до 10 % в конце 80-х. Сходные тенденции имеются и в тех странах, где классовое голосование было когда-то преобладающей моделью (Великобритания, Нидерланды и Швеция), и в тех, где оно никогда не доминировало (Франция). Что касается США, то там сравнительно важная роль социальной принадлежности как фактора голосования, которую наблюдал Лазарсфельд, ушла в прошлое вместе с эрой Франклина Делано Рузвельта, т. е. полстолетия назад. Разумеется, упадок классового голосования — неоднозначное явление, и многие ученые ставят под сомнение достоверность сильных выводов по этому поводу. Действительно, индекс ПГС построен на простом различии между рабочими и средним классом. Возможно, утверждают некоторые ученые, в современном мире различие между этими категориямистерлось. Но на место старых различий между социальными слоями приходят новые, которые по-прежнему служат основным фактором выбора при голосовании. Сегодня для анализа электорального поведения порой применяются очень сложные модели социальной структуры (или, как иногда говорят, социальной стратификации), включающие в поле зрения такие аспекты, как наличие или отсутствие

в распоряжении индивида недвижимости и другой дорогостоящей собственности, отношения власти на рабочем месте, занятость на высокотехнологичных производствах и прочее. Однако и эти модели, как показали Ричард Роуз и Ян Макаллистер, обладают довольно скромной объяснительной силой.

Если социальная принадлежность была одним из краеугольных камней социологической теории поведения избирателей, то в качестве другого выступала религия. Однако данные по большинству западноевропейских стран свидетельствуют о том, что и ее значение сокращается вместе с упадком самой религиозности. В католических странах доля индивидов, посещающих церковь раз в неделю и чаще, сократилась за последние пятьдесят лет более чем вдвое. Сходные тенденции наблюдаются и в протестантских странах, где, впрочем, количество верующих всегда было меньше. Участие церквей в политике идет на убыль. Два-три десятка лет назад немецкий или голландский священник за несколько дней до выборов обращался к своей пастве с напоминанием о том, какое голосование угодно Богу. Сегодня подобное поведение духовного лица вызвало бы нарекания. Отмирание религиозных аспектов политики — ее секуляризация — отмечается и на католическом юге Европы, например в Италии, где совсем недавно церковь была одним из важнейших участников электорального процесса. Правда, эти западноевропейские тенденции не наблюдаются в США. Напротив, там в последние десятилетия возросло политическое значение так называемого фундаментализма — религиозного движения, охватывающего членов различных христианских церквей и сект, которых сближает крайний догматизм в интерпретации Библии и стремление к ревностному соблюдению религиозных норм и запретов. Используя современные средства массовой коммуникации (прежде всего телевидение), фундаменталисты сумели мобилизовать значительную массу сторонников и стать одной из заметных составляющих успеха Республиканской партии. Исламский фундаментализм играет важную роль в электоральной политике некоторых новых демократий. Следует, однако, еще раз подчеркнуть, что в подавляющем большинстве зрелых демократий значение религиозного фактора в политике падает, а вместе с ним отмирает и «религиозное голосование».

Наконец, повсеместно — но в особенности в США — на протяжении последних десятилетий наблюдалось ослабление «партийных идентификаций». Социологические исследования, проводившиеся в Америке в 1952–1964 гг., показывали, что примерно 75 % избирателей идентифицировали себя с той или иной из двух крупнейших партий. К 1972 г. этот показатель упал до 64 % и с тех пор оставался стабильным. Одновременно ослабление партийных идентификаций наблюдалось в Западной Европе. Так, в Великобритании доля твердых приверженцев партий сократилась с конца 60-х до начала 70-х гг. вдвое; в Германии ослабление связей между партиями и избирателями наметилось в 80-х гг. Широкое сравнительное исследование, проведенное под руководством Расселла Дальтона во Франции, Нидерландах, Италии, Скандинавских странах и Австралии, позволило говорить об «упадке партийности избирателей» как об универсальной тенденции. В качестве основной причины этого феномена обычно указывают на упадок — или по меньшей мере трансформацию — самих партий. Правда, и здесь следует сделать оговорку. Если сам «упадок партийности» наблюдается вполне наглядно (хотя в США есть ученые, по сей день отказывающиеся в него верить и объясняющие все несовершенством социологических методик), то по поводу интерпретации этих наблюдений идет немало споров. Существует позиция, согласно которой «партийная идентификация» — это не стабильное состояние, а циклический процесс, в котором чередуются нисходящие фазы «отделения от партий» (*dealignment*) и восходящие — «воссоединения с партиями» (*realignment*). С этой точки зрения возможно, что в 70-х гг. в большинстве зрелых демократий имела место нисходящая фаза, которая неизбежно должна смениться восстановлением «партийных идентификаций» у большинства избирателей. В пользу данной теории свидетельствует то, что в Соединенных Штатах подобные волны наблюдались уже неоднократно. Но верно и то, что нынешняя нисходящая фаза слишком затянулась.

Таким образом, классические теории поведения избирателей не вполне вписываются в реалии современного мира. Это не означает, что их время прошло. Они остаются важными уже постольку, поскольку именно им соответствует поведение значительных масс избирателей в зрелых демократиях. Но потребность

в альтернативных теориях нарастает. Здесь уместно упомянуть еще одно обстоятельство. Электоральные исследования — чрезвычайно дорогостоящие. Проведение массовых опросов избирателей давно уже стало колоссальной индустрией, охватывающей тысячи людей и миллионы долларов. Ясно, что ресурсы «вбрасываются» в эту индустрию по простой причине: инвесторы ожидают, что ученые ответят на весьма актуальный для любого политика и бизнесмена вопрос — кто победит на выборах? Но именно этот вопрос классические теории поведения избирателей оставляют без ответа. Как социальный статус, так и партийная идентификация стабильны. Если бы они были единственными детерминантами выбора, который делает избиратель, то такими же стабильными были бы и итоги выборов. И действительно, именно на основе классических теорий было разработано понятие «нормального голосования» как минимального количества голосов, на которое может рассчитывать та или иная партия. Но исход выборов решают те избиратели, голосование которых доводит полученную партией долю голосов до необходимого для победы, а вовсе не до минимального уровня. О них классические теории говорят очень немного. С точки зрения обеих это наименее информированные и заинтересованные граждане, поведение которых — продукт случайных и поэтому непредсказуемых влияний. Таким образом, предсказательная сила классических теорий не очень велика. Поэтому только естественно, что на протяжении последних десятилетий активно развивались неклассические теории, о которых пойдет речь в следующем разделе.

### **Теории рационального поведения избирателей**

Основоположником данной группы теорий поведения избирателей считается Энтони Даунс, который в 1957 г. опубликовал книгу под названием «Экономическая теория демократии». Как явствует уже из названия, это был теоретический труд, и некоторые из положений Даунса в гораздо большей степени соотносятся с традиционной политической философией, чем с современными ему выводами ученых-эмпириков. Действительно, избиратель у Даунса — это

рационально мыслящий индивид, делающий свой политический выбор вовсе не под давлением среды, а вполне сознательно, по-винуясь только собственным интересам. Следя за избирательной кампанией, избиратель оценивает, во-первых, достижения, а во-вторых, программные позиции конкурирующих партий с точки зрения тех выгод, которые ему лично принесет победа той или иной из них. При этом избиратель способен определить, насколько один из возможных исходов голосования выгоднее, чем другой, т. е., по определению Даунса, вычислить «дифференциал выборов». Этот-то дифференциал и ложится в основу выбора при голосовании, которое приобретает, таким образом, не экспрессивный, а инструментальный характер. В общем, как пишут Джеймс Энелоу и Мельвин Хинич, «эта теория допускает, что избиратель сознает собственные интересы, оценивает соперничающих кандидатов на основании того, кто из них лучше послужит этим интересам, и голосует за заслужившего наивысшую оценку кандидата». На первый взгляд позиция Даунса возвращает нас к оптимистическому образу информированного и заинтересованного избирателя, характерному для некоторых теорий демократии, но, казалось бы, окончательно похороненному классическими теориями электорального поведения. Однако не все так просто.

Даунс излагает свои представления о поведении избирателей в рамках теории рационального выбора. Согласно этой теории, важнейшим критерием рациональности является такое соответствие между целями и средствами, при котором максимальный результат достигается ценой минимальных затрат. Между тем вычисление «дифференциала выборов» может быть довольно трудоемким делом. В идеале оно требует сбора огромного количества информации по поводу того, какую именно политику в той или иной сфере будут проводить партии после прихода к власти. Вся информация должна быть проанализирована, взвешена и соотнесена с интересами данного индивида. И это притом что один голос, за кого бы он ни был подан, редко оказывает серьезное воздействие на окончательные итоги выборов. Овчинка может просто не стоить выделки. Значит ли это, что рациональное голосование невозможно? Нет, отвечает Даунс, ибо в распоряжении избирателя находится превосходное средство сократить затраты, связанные

со сбором и обработкой информации, но при этом сделать вполне рациональный выбор. Такое средство — идеология. Под идеологией Даунс понимал имеющееся в голове у каждого избирателя (а стало быть, не требующее дополнительных затрат на разработку) представление о наилучшем устройстве общества. Чтобы сделать рациональный выбор при голосовании, не нужно днями и ночами изучать партийные программы в поисках ответа на тот или иной вопрос. Достаточно, получив некое самое общее представление о предвыборной платформе партии, соотнести его с личными идеологическими убеждениями. «Дифференциал выборов» становится положительным, если партийная платформа и личная идеология более или менее совпадают по содержанию.

Естественно, теорию Даунса можно отвергать как недостаточно реалистическую на том основании, что, как показали классики электоральных исследований, число «идеологов» среди избирателей сравнительно невелико. Такая позиция действительно представлена в литературе. Но необходимо учитывать, что в классических теориях «идеологами» считались индивиды, которые не только легко ориентировались в широком круге политических вопросов, но и придерживались по всем этим вопросам идеологически последовательных позиций. Думается, именно такие индивиды мало соответствуют даунсовскому критерию рациональности, ибо если вся их политическая активность сводится к периодическим появлению на избирательном участке, то объем накопленных политических знаний надо признать неадекватным масштабу и эффективности их практического применения. Для самого Даунса обладать идеологией — значит иметь некое самое общее представление о том, что в политическом мире хорошо, а что плохо, какова должна быть система распределения общественных благ и кто должен править. Это вовсе не предполагает ни глубины, ни последовательности идеологических взглядов. Сравнивая политический рынок с супермаркетом (а такая аналогия была очень близка Даунсу), можно сказать, что идеология — это фирменный ярлык. Увидев его на товаре, который на первый взгляд не отличается от десятка других, избиратель уже знает, на какое качество он может рассчитывать. Основными ярлыками, применяемыми на современных политических рынках, являются «правая» и «левая»

идеологии. При таком уточнении теория Даунса может оцениваться как вполне реалистическая. Но чтобы обосновать подобную оценку, нужно доказать, что избиратели способны распознавать ярлыки, т. е. что они различают «правых» и «левых» и что это различие влияет на выбор при голосовании. Этим вопросам был посвящен целый ряд эмпирических исследований электорального поведения.

Прежде всего надо было установить, действительно ли избиратели приписывают себе идеологические предпочтения. Стандартный способ получить ответ на этот вопрос — предложить респондентам отметить свое положение на шкале с предельными значениями «крайне правый» и «крайне левый». Выяснилось, что граждане зрелых демократий в большинстве своем справляются с этой задачей. Но, может быть, респонденты расставляли свои предпочтения, только чтобы удовлетворить любопытство социологов, не вкладывая в свой выбор никакого реального содержания? Оказалось, что это не так, ибо выбранное респондентами размещение на «лево-правой шкале» в достаточно большой степени соответствовало их позициям по политически значимым вопросам. Более того, исследователи применили еще одну меру контроля: попросили каждого из респондентов разместить на той же шкале основные партии. Оказалось, что и с этой задачей избиратели справляются вполне удовлетворительно. Значит, идеология действительно может выполнять приписанную ей Даунсом функцию устройства, сокращающего связанные со сбором информации трудозатраты.

Каким образом это происходит в условиях многопартийной системы? Один из вариантов ответа на этот вопрос, прямо вытекающий из положений самого Даунса, состоит в том, что, подобно происходящему в описанных выше социологических исследованиях, идеология дает в распоряжение избирателя шкалу, на которой он размещает свои собственные предпочтения и предпочтения партий. Вычисление «дифференциала выборов» сводится к тому, что избиратель устанавливает, насколько близки его собственные позиции к позициям каждой из партий, и выбирает из их числа самую близкую. Таким образом, согласно «теории близости» (*proximity theory*), и осуществляется выбор при голосовании. Согласно другой теории, разработанной группой ученых при ведущем участии Джорджа Рабиновица, шкала идеологических предпочтений не играет

такой решающей роли. Политические предпочтения по каждому отдельному вопросу носят характер простых альтернатив — например высокие налоги или низкие налоги — и избиратель, раз идентифицировав себя как «правого», уже не вдается в детальное выяснение того, на сколько именно процентов обещает снизить налоги та или иная правая партия. «Направление» голосования уже установлено, и теперь важно только понять, выбор какой партии позволит шагнуть именно в этом направлении. Согласно теории Рабиновица и коллег (которую называют теорией направлений, *directional theory*), основание для ответа на этот вопрос дает интенсивность, с которой та или иная партия отстаивает предпочтительную для избирателя позицию. Можно сказать, что сегодня проверка теорий «близости» и «направлений» стала одним из главных течений в электоральных исследованиях. Полученные результаты пока не позволяют судить о том, какая из них ближе к истине.

Разумеется, из способности идеологии играть роль устройства, сокращающего затраты на приобретение информации, вовсе не вытекает, что она действительно выполняет эту роль. Правда ли то, что идеологически мотивированные позиции партий по отдельным проблемам влияют на поведение избирателей, порождая так называемое проблемное голосование (*issue voting*)? В начале 60-х гг. Кэмбелл и соавторы показали, что объем «проблемного голосования» в США был очень невелик. Однако уже в вышедшей в 1976 г. книге под красноречивым названием «Меняющийся американский избиратель» были приведены данные, свидетельствующие о гораздо большей склонности избирателей принимать во внимание позиции партий по отдельным вопросам. Сходные результаты были получены и в ряде западноевропейских стран. Более того, анализируя результаты эмпирического исследования электорального поведения в семи зрелых демократиях, Марк Франклайн пришел к выводу, что «если бы все проблемы, важные для избирателей, были таким образом измерены и каждой приписан свой вес, то рост проблемного голосования более или менее полно компенсировал бы упадок политических расколов». Это очень серьезный тезис, по сути дела представляющий теорию рационального поведения избирателей как идущую на смену классическим теориям, которые отступают в прошлое вместе с адекватной им политической реальностью.

К сожалению, «измерить» и «взвесить» отдельные проблемы не так-то просто ввиду их крайнего разнообразия, особенно в сравнительной перспективе.

Другое важное направление современных электоральных исследований, сохраняя верность главным из сформулированных Даунсом принципов, не придает идеологическим предпочтениям избирателей такой решающей роли. Основным фактором становится то, насколько успешно, с точки зрения избирателя, действующее правительство справляется со своими обязанностями. Собственно говоря, и сам Даунс, как мы видели, приписывал избирателю способность учитывать этот фактор при вычислении «дифференциала выборов». Но в первоначальной версии теории рационального поведения избирателей такие соображения оставались вторичными. Как писал сам Даунс, «оценка деятельности правительства включается в решение избирателя, если он полагает, что обе партии имеют одинаковые платформы». Сначала — идеология. Такой подход уже давно вызывал возражения у многих ученых, вполне разделявших мнение о рациональности избирателей. Вот что писал, например, в 1966 г. В. О. Кей: «Избиратели могут отвергнуть то, что они знают, или принять то, что они знают. Вряд ли многих из них привлекут обещания неизвестанного... Основные потоки меняющих свои предпочтения избирателей наглядно отражают важную и, возможно, главную роль электората — оценивать прошлые события, прошлые успехи и прошлые действия. Электорат судит ретроспективно; он определяет задачи на будущее ровно в той мере, в какой он одобряет или не одобряет прошлые события».

И действительно, не разумнее ли судить по делам, чем по обещаниям? Если мы склонны к положительному ответу на этот вопрос, то остается лишь выяснить, какие именно дела правительства привлекают особое внимание избирателей. Как заметил Моррис Фиорина, «обычно граждане располагают лишь одним видом сравнительно “твёрдых” данных: они знают, как им жилось при нынешней администрации. Им не надо знать в деталях экономическую или внешнюю политику действующей администрации, чтобы судить о результатах этой политики». Иными словами, существует прямая связь между положением в экономике и результатами выборов. Это не означает, что люди смысят в экономике больше, чем в политике. Просто при

голосовании избиратель исходит из правдоподобного допущения, что именно действующее правительство несет ответственность за состояние народного хозяйства. Если жилось хорошо — голосуй за стоящую у власти партию, если нет — за оппозицию. Таким образом, у Фиорины состояние экономики оказывается таким же средством сокращения трудозатрат, связанных с приобретением информации, каким у Даунса была идеология. Разумеется, можно возразить, что далеко не всегда справедливо возлагать на правительство ответственность за провалы, в которых могут быть повинны общемировые или долгосрочные экономические тенденции. Но, с одной стороны, трудно ждать справедливости от решений, принимаемых по принципу экономии усилий. С другой стороны, как остроумно замечает Бенджамин Пэйдж, «даже если великая депрессия и медленное восстановление не были виной Гувера... возможно, что следовало наказать его для усиления стимулов к поддержанию благосостояния в будущем. Ошибочная снисходительность оставила бы избирателей беззащитными перед лицом ложных и мошеннических объявлений; но ошибочная жестокость только побудила бы политиков вкладывать больше энергии и воображения в решение проблем».

Эмпирическая проверка основного положения данной теории не составляет большого труда, поскольку в распоряжении исследователей имеются все три вида необходимых для этого данных: экономическая статистика, результаты выборов и сведения, полученные в ходе массовых опросов. Начиная с 70-х гг. вышли десятки книг и статей, так или иначе затрагивавших взаимодействие экономической политики и электорального поведения в разных странах мира, и сегодня можно считать доказанным, что связь между ними существует. По поводу интенсивности и природы этой связи продолжаются споры. Во-первых, не до конца ясно, основывается ли выбор при голосовании на оценке избирателями собственного экономического положения («эгоцентрическое голосование») или результатов работы народного хозяйства в целом («социотропное голосование»). Данные по США и Западной Европе вроде бы свидетельствуют в пользу второй модели. Во-вторых, некоторые ученые продолжают сомневаться в том, что ретроспективная оценка деятельности правительства полностью вытесняет ожидания в качестве мотива поведения избирателей, признавая, таким образом, возможность «перспективного

голосования». Однако результаты исследований не очень согласуются с такой возможностью. Даже наоборот: выяснилось, что успешная экономическая политика делает правительство практически непривлекательным на избирательной арене даже в тех случаях, когда его дальнейшие намерения идут вопреки ожиданиям большинства избирателей. Иначе трудно было бы объяснить, почему были избраны на второй срок Р. Рейган и М. Тэтчер, избирательные платформы которых, как показывали социологические исследования, вызывали скепсис у большинства избирателей.

Хотя данные о динамике избирательного поведения действительно свидетельствуют о том, что эмпирическая база экспрессивных теорий постепенно уходит в прошлое, вряд ли найдется серьезный ученый, который взялся бы утверждать, что они совершенно устарели. В то же время теории рационального поведения избирателей более современны, но их объяснительная сила зачастую бывает скромной. Стало быть, встает вопрос о том, можно ли сочетать эти теории. На первый взгляд вряд ли: слишком уж различаются их фундаментальные посылки. Классические теории исходят из пессимистического представления об избирателе как о политически безграмотном и нелюбопытном существе, ведущем мотивацию которого составляет, образно выражаясь, стадный инстинкт. Резко противопоставляя такому подходу свой, гораздо более оптимистический взгляд на избирателя, уже упоминавшийся выше Кей однажды заметил: «Избиратели — не дураки!» И тем не менее синтез двух основных направлений в изучении избирательного поведения возможен. Эта возможность возникает благодаря даунсовской идеи об экономии усилий, связанных со сбором информации. Для кого-то из избирателей способы экономии — идеология или ретроспективные оценки деятельности правительства. Но можно предположить, что для других ключом к выбору при голосовании выступают социальная принадлежность или «партийная идентификация». Таким образом, выясняется, что классические теории поведения избирателей — это частный случай теории, основанной на представлении об их рациональности. А стало быть, открывается возможность использовать всю совокупность имеющихся теорий для объяснения того или иного избирательного события, в том числе для предсказания итогов выборов.

## Явка на выборы

Один из самых важных аспектов поведения избирателей — явка на выборы. Теории электорального поведения, исходящие из постулата о рациональности голосующих граждан, сталкиваются со значительными трудностями при объяснении этого феномена. Попробуем подойти к нему с позиций теории рационального выбора, требующей взвешивать «экономические» выгоды и убытки от каждого поступка. Предположим, для участия в выборах зарегистрировано 15 миллионов избирателей. Если выборы проводятся по пропорциональной системе в рамках двухпартийности, то вероятность того, что голос кого-то из них окажется решающим, составляет одну пятнадцатимиллионную. «Экономическая» выгода от участия в голосовании столь ничтожна, что, как заметил один исследователь, она не покрывает износа ботинок по пути на избирательный участок. С этой точки зрения абсентеизм (т. е отказ от участия в выборах) — единственно возможное рациональное поведение избирателей. Теоретики даунсовской школы извели кипы бумаги, пытаясь опровергнуть этот очевидный вывод. Наиболее остроумное объяснение дает «теория наименьших сожалений», согласно которой вероятность того, что один голос сыграет решающую роль, конечно, мала, но если это вдруг произойдет, то индивид, партия которого уступила с таким минимальным отрывом, горько об этом пожалеет. Поэтому рациональное поведение состоит в том, чтобы сходить на выборы и, затратив минимум усилий, гарантировать себя от сильного и продолжительного душевного дискомфорта. Неожиданным подтверждением этой теории стали итоги президентских выборов 2000 г. в США, когда многие избиратели-демократы во Флориде, похоже, действительно пожалели о том, что остались дома. В целом, однако, «теорию наименьших сожалений» следует признать не очень убедительной — ведь вероятность победы с перевесом в один голос остается минимальной. Видимо, нужно согласиться с Бернардом Грофманом в том, что требовать от теории рационального выбора объяснения явки на выборы просто бессмысленно: лучшее, что от нее можно ждать, — это выявление условий, при которых явка может повыситься или понизиться. Классические же теории электорального поведения объясняют явку на выборы просто и вполне

правдоподобно: чтобы выразить солидарность со «своей» партией и тем самым доставить себе удовольствие, необходимо для начала явиться на избирательный участок. В поддержку такого объяснения косвенно свидетельствует то, что в странах с пропорциональной избирательной системой, где голосуют именно за партии, а не за индивидуальных кандидатов, явка на парламентские выборы обычно выше, чем в странах с системами большинства.

Однако при этом не исключается возможность того, что с помощью теории рационального выбора можно объяснить динамику явки на выборы. Ведь если явка тех избирателей, которые руководствуются преимущественно экспрессивными мотивами, стабильна, то именно поведение рациональных избирателей — даже если они в меньшинстве — влияет на наблюдаемые колебания явки. Следуя логике Даунса, можно предположить, что стимулы к явке на выборы становятся сильнее, если повышается «стоимость» каждого голоса в смысле его влияния на окончательный итог выборов. Ряд эмпирических исследований электорального поведения в зрелых демократиях подтверждает, что такие теоретические ожидания правомерны. Однако операционализировать понятие о стоимости голоса можно по-разному. Применение методов статистического анализа позволило Роберту Джекмэну сделать вывод о наличии прямой связи между явкой на выборы и количеством партийных альтернатив, предлагаемых избирателю, т. е. уровнем конкуренции на выборах: чем он выше, тем выше явка. Некоторые ученые полагают, что основное значение для избирателей имеет не столько количество доступных альтернатив, сколько острота конкуренции. Ее эмпирическим индикатором служит не уровень фрагментации как таковой, а абсолютный разрыв по доле полученных на выборах голосов между основными партиями или кандидатами. Замечу, впрочем, что в рамках статистического анализа провести четкое разграничение между эффектами фрагментации и разрыва на выборах довольно сложно, поскольку два показателя коррелируют между собой. Иначе обстоит дело с третьей возможной интерпретацией понятия о «стоимости голоса», когда предполагается, что интерес избирателей к выборам будет выше, если между основными партиями существуют фундаментальные идеологические различия и победа одной из них чревата существенным ущемлением интересов

ее противников. При таком подходе адекватным эмпирическим показателем «стоимости голоса» служит идеологическая дистанция между партиями. Ее можно измерить как по данным опросов общественного мнения, так и по результатам контент-анализа предвыборных платформ.

Проверке этих теорий посвящена колоссальная литература. Дэниела Стокемер подсчитал, что с 2004 по 2013 г. в ведущих политологических журналах было опубликовано свыше 130 статей, посвященных эмпирическому анализу факторов явки на общенациональные, региональные и местные выборы. Результаты этих исследований неоднозначны. С одной стороны, исследования, которые не носят сравнительного характера и фокусируются на электоральном поведении в отдельных странах, довольно красноречиво свидетельствуют о высокой зависимости явки от «стоимости голоса», причем для разных стран оптимальными оказываются различные определения из числа тех, которые охарактеризованы выше. С другой стороны, в рамках кросс-национального анализа ни одно из этих определений не выделяет фактора, который влиял бы на явку систематически сильным образом. Это не свидетельствует о слабости теории рационального выбора как инструмента для анализа явки на выборы, но явно показывает, что в разных странах избиратели руководствуются разными инструментальными соображениями. В распоряжении сравнительной политологии пока еще нет инструмента, который позволил бы свести все разнообразие этих соображений к единому эмпирическому показателю.

Однако есть и такие факторы, эффекты которых вполне поддаются объяснению с помощью теорий рационального выбора. Во-первых, статистически показано, что явка на выборы зависит от численности населения страны. В малых странах явка на выборы выше, чем в больших. Не мудрствуя лукаво, этому можно дать вполне очевидное объяснение. В малых странах дистанция между властью и народом невелика в буквальном смысле, и если ведущие национальные политики живут по соседству, а с депутатом парламента можно столкнуться в автобусе, то явка на выборы приобретает личные мотивы. Кроме того, при малом размере электората «стоимость голоса» естественным образом возрастает. Во-вторых, теория рационального выбора позволяет предположить,

что «дифференциал выборов», а вместе с ним и явка растут, если избиратели приписывают выборам серьезные политические последствия. Поэтому явка должна быть тем выше, чем больше власти у избираемого института. В президентских системах явка на выборы главы исполнительной власти часто превышает явку на выборы парламента. Выборы институтов, чьи позиции в политической системе не воспринимаются избирателями как важные, называют второстепенными выборами. Это понятие было введено в научный оборот применительно к выборам Европарламента, которые в восприятии европейских избирателей уступают по значению выборам, проходящим на национальном уровне. Второстепенными часто считаются и местные, муниципальные выборы, и общая тенденция действительно состоит в том, что явка на них довольно низкая, хотя есть и исключения из этого правила. Причина такой неоднозначности очевидна: в большинстве стран местные органы власти и самоуправления не очень важны, но в децентрализованных государствах дело обстоит иначе, и это влияет на соображения избирателей.

В-третьих, либеральной демократии не чужда идея наказания за отказ от участия в выборах. В принципе, ничто не мешает приравнять избирательный участок к призывному и рассматривать голосование как «почетное право и священную обязанность». В течение длительного времени — до 1967 г. — абсентеистов штрафовали в Нидерландах, причем после отмены этого установления их число заметно возросло. Между тем размеры штрафа были так малы, что позволяли рассматривать его скорее как символическое наказание. Голландский опыт косвенно подтверждает один из основных постулатов теории рационального выбора применительно к голосованию — представление о том, что для большинства избирателей «дифференциал выборов» очень невелик. Ведь иначе символические санкции против абсентеистов не были бы эффективными. Ныне обязательное голосование на общегосударственных выборах сохраняется в 39 странах. И если в 17 из них оно превратилось в формальность, поскольку отказ от голосования не влечет за собой вообще никаких санкций, то в дюжине других стран абсентеистов иногда призывают платить небольшие штрафы. О масштабах этой практики позволяет судить пример из политической жизни австралийского штата

Тасмания, где за отказ от участия в региональных выборах к уплате штрафа в размере 26 австралийских долларов были приговорены примерно 6000 человек, и примерно 2000 из них действительно заплатили. Нормы об обязательном голосовании применяются в девяти демократиях (Австралии, Аргентине, Бельгии, Бразилии, Лихтенштейне, Люксембурге, Науру, Перу и Уругвае) и в двух авторитарных режимах (КНДР и Сингапуре). Понятно, что на граждан КНДР уклонение от явки может навлечь подозрения в политической нелояльности, а значит, привести к весьма серьезным проблемам. Многие жесткие авторитарные режимы партийного типа обходились без того, чтобы сделать голосование обязательным по закону, но при этом фактически добивались чрезвычайно высокой явки за счет политического механизма, похожего на северокорейский. Но в демократиях санкции за абсентеизм довольно слабые, и при этом многим избирателям удается их избежать. Тем не менее эмпирические исследования показывают, что даже такие слабые и не очень систематически применяемые санкции оказывают сильное воздействие на явку. То, что обязательное голосование применяется лишь в небольшом количестве стран, связано отнюдь не с неэффективностью мер принуждения, а преимущественно с тем, что правомерность этой практики с точки зрения ее соответствия фундаментальным принципам демократии весьма проблематична. Многие политические теоретики полагают, что право на отказ от участия в демократических процедурах должно быть таким же гарантированным, как и активное избирательное право, поскольку неучастие в выборах представляет собой одну из возможных форм осмысленного волеизъявления избирателей.

Рациональный избиратель расценивает издержки, связанные с участием в выборах, как незначительные, и именно поэтому даже слабые дополнительные стимулы к явке могут ощутимо ее повысить. К сходному выводу подталкивает и опыт страны, в которой существуют институциональные стимулы к абсентеизму, — США. В отличие от западноевропейских демократий, где (как и в России) практикуется автоматическая регистрация избирателей по месту жительства, а в ряде случаев — прямо на избирательном участке, в США для участия в выборах нужно предварительно зарегистрироваться. Это требует от избирателя некоторых — хотя

и минимальных — самостоятельных усилий, и оказывается, что платить такую цену за использование своего конституционного права многие не готовы. Согласно большинству оценок, автоматическая регистрация повысила бы явку на выборы в США по меньшей мере на 10 %. Другой фактор, которому приписывают важное негативное влияние на явку на выборы в США, — это то, что выборы там проходят в будние дни, в то время как в Западной Европе — по выходным.

В заключение следует остановиться на стимулах к явке на выборы, при наличии которых понятие об инструментальном голосовании приобретает наиболее наглядное, буквальное содержание. Речь идет о ситуациях, когда избиратель приходит на избирательный участок не ради самого акта голосования, а ради того, чтобы получить непосредственную материальную выгоду или избежать негативных последствий, которые могут оказаться на его личном социальном положении или материальном благосостоянии. В реальности эти два мотива различить довольно трудно, поскольку зачастую дилемма такова: ты либо получаешь небольшую выгоду, либо сталкиваешься с проблемами. Поэтому любые материальные стимулы к голосованию, будь они позитивными (вознаграждение) или негативными (наказание), отображаются с помощью понятия «клиентелизм». Имеется в виду, что в силу каких-то отношений личной зависимости между политиком («патроном») и избирателем («клиентом»), первый может побудить последнего к явке на выборы. Таким образом, под понятие о клиентелизме не подпадают явления вроде принудительного голосования, когда субъектом принуждения выступает государство, а сама практика абсолютно законна. Клиентелизм не регулируется никакими законами, часто считается предосудительным, а некоторые его проявления (вроде прямого подкупа избирателей) запрещены избирательным законодательством большинства стран. В течение длительного времени политологи не уделяли клиентелизму сколько-нибудь серьезного внимания именно по той причине, что считали его маргинальным и антисистемным явлением. Только в 1960-х гг. он начал рассматриваться как массовое явление, причем первопроходцами такого подхода были антропологи, проводившие полевые исследования в развивающихся странах. В дальнейшем эмпирические исследования показали, что

на ранних этапах демократического развития клиентелизм был широко распространен во многих европейских странах и процветал в США. И хотя в зрелых современных демократиях он перестал быть массовым явлением, в новых демократиях и электоральных авторитарных режимах он остается весьма заметным фактором электорального поведения.

Разумеется, понятие о клиентелизме относится не только к явке на выборы, но и к поведению избирателей в целом, и поэтому служит ключом к пониманию результатов выборов в тех странах, где он проявляется особенно широко. Ведь патрон обычно заинтересован не в явке как таковой, а в победе на выборах. На заре электоральной демократии, когда голосование во многих странах было открытым, явка клиентов автоматически обеспечивала успех патрона. Но после изобретения тайного голосования многие избиратели начали хитрить. Они принимали подачки патрона, приходили на выборы, но фактически либо голосовали за его оппонента, либо (чаще) портили избирательные бюллетени. Поэтому в некоторых странах сложились организационные механизмы, позволявшие систематически контролировать поведение избирателей, сделать связи между патронами и клиентами не зыбкими, основанными на одноразовых подачках и угрозах, а систематическими, обусловленными долгосрочными факторами вроде трудоустройства. Такие механизмы называют политическими машинами. Исследования показали, что политические машины сыграли значительную роль в организационном становлении политических партий США и некоторых европейских стран (например, Италии), но особенно мощными и эффективными они были в Латинской Америке. Местные политические машины внесли важнейший вклад в обеспечение политической монополии Институционно-революционной партии в Мексике, служили (и по сей день служат) важнейшим источником силы Хустисиалистской партии в Аргентине и многих правых партий в Бразилии.

Клиентелизм может практиковаться как в условиях демократии, так и в условиях авторитаризма. Мексика — лишь один из многочисленных примеров режимов, которые поддерживали политическую монополию с помощью подкупа избирателей или давления на них. Современные исследования показали, что клиентелизм играл решающую роль в электоральной политике многих

арабских автократий — Египта, Иордании, Марокко и других. При этом надо заметить, что прямой связи между типом режима и клиентелизмом нет, а если вернуться к вопросу о явке на выборы, то максимальных значений она достигала как раз в тех автократиях, которые полагались преимущественно на иные методы мобилизации избирателей. Клиентелизм был совершенно чужд коммунистическим партийным режимам, но именно они показали исторические максимумы явки на избирательные участки. В то же время явка на выборы в перечисленных выше арабских режимах была довольно низкой, а в странах Латинской Америки на пике клиентелизма в 1930–1950-х гг. она редко достигала 30 %. Это и понятно: клиентелизм — затратная и трудоемкая практика. Если можно обеспечить нужные результаты выборов иными способами, то они оказываются предпочтительными. Поэтому современные электоральные авторитарные режимы, для которых высокая явка на выборах имеет большую символическую ценность, прилагают колоссальные усилия к массированной пропагандистской обработке населения. При этом они часто полагаются на опыт партийных режимов прошлого — как коммунистических, так и фашистских. Клиентелистские механизмы при этом используются не для того, чтобы обеспечить явку основной массы избирателей, а для того, чтобы обеспечить некоторый уровень голосования за действующего лидера или за его партию, который рассматривается как необходимый минимум для достижения победы. Скажем, если 30 % избирателей можно привлечь на выборы с помощью подкупа и принуждения, то этого почти всегда достаточно для того, чтобы результаты выборов оказались удовлетворительными для властей. На выборах, которые проходят на фактически безальтернативной основе, остаток голосов за официальных кандидатов легко добирается с помощью пропагандистского воздействия на избирателей.

В табл. 10.2 обобщены усредненные данные о явке на общенациональные парламентские выборы в 187 странах мира, собранные Международным институтом демократии и содействия выборам (<https://www.idea.int/data-tools/question-view/521>). Чтобы сделать презентацию этих данных менее громоздкой, в таблице выделены несколько интервалов явки, и каждый из них проиллюстрирован

примерами стран с разными политическими режимами. В скобках даны общие количества стран в каждой из выделенных таким образом категорий. Данные свидетельствуют как о том, что явка на выборы мало зависит от характера политического режима, так и о том, что механизмы достижения высокой явки разные. Чрезвычайно высокая явка в Австралии и Люксембурге достигается за счет обязательного голосования, в то время как на Мальте определяющую роль играет малый размер страны в сочетании с особо острой конкуренцией между двумя основными партиями. Среди авторитарных режимов явка особенно высока там, где либо продолжают существовать коммунистические режимы (Вьетнам и Куба), либо присутствует их политическое наследие (Узбекистан). Но даже в таких странах, как Малайзия и Руанда, где коммунистических режимов никогда не было, наличие организационно сильных правящих партий способствует повышению явки. В то же время в тех странах, где основные механизмы привлечения избирателей на выборы связаны с клиентелизмом, явка на выборы остается низкой, красноречивым примером чему служит Египет.

**Таблица 10.2. Средняя явка на общегосударственные парламентские выборы в странах с различными политическими режимами  
(по состоянию на апрель 2018 г.)**

Явка	Демократии	Авторитарные режимы
90 % и более	Австралия, Люксембург, Мальта (4)	Вьетнам, Руанда, Сингапур (7)
80–89 %	Бельгия, Ботсвана, Уругвай (16)	Куба, Малайзия, Узбекистан (11)
70–79 %	Норвегия, Панама, ЮАР (26)	Ангола, Белоруссия, Йемен (16)
60–69 %	Великобритания, Греция, США (27)	Армения, Камбоджа, Нигер (15)
50–59 %	Болгария, Португалия, Япония (20)	Азербайджан, Пакистан, Сирия (13)
40–49 %	Франция, Чили, Швейцария (10)	Марокко, Нигерия, Судан (12)
30–39 %	Микронезия, Румыния (2)	Алжир, Габон, Иордания (6)
Менее 30 %	Нет (0)	Гаити, Египет (2)

## Электоральная политика

Теории электорального поведения подходят к выборам, уделяя преимущественное внимание мотивам, которыми руководствуются избиратели. С этой точки зрения партии оказываются довольно пассивными участниками политического процесса. Ясно, что такое его видение довольно одностороннее. В действительности партии проявляют большую активность, пытаясь мобилизовать своих сторонников и переубедить противников. Правда, классические теории поведения избирателей позволяют предположить, что результативность этих действий невелика. Ведь итоги выборов во многом предопределены социальной композицией и силой «партийных идентификаций». Сами политики, однако, никогда не верили в бессмысленность своих усилий. Эту естественную для политиков позицию разделяют теории рационального поведения избирателей. Если избиратель способен «решать», то попытки повлиять на его решение — вовсе не бессмысленное занятие. Не приходится удивляться, что современные теории электоральной политики строятся по преимуществу на теории рационального выбора. В центре внимания при этом оказываются не избиратели, а конкурирующие за их голоса партии, но мотивы, приписываемые тем и другим, сходны.

Поэтому логично, что основоположником современного анализа электоральной политики стал все тот же Энтони Даунс. В «Экономической теории демократии» партиям приписываются две основные цели. Первая — стремление к приобретению должностей во властных структурах — присуща им по определению. Тесно связанная с первой, вторая цель состоит в увеличении числа поданных за партию голосов. Эта цель непосредственно вытекает из условий электоральной конкуренции. Что делают партии для достижения своих целей? Как уже отмечалось выше, Даунс приписывал каждому избирателю некий набор общих идеологических предпочтений. Из такого подхода непосредственно вытекает, что партия может добиться увеличения числа поданных за нее голосов, если есть соответствие между ее предвыборной платформой и предпочтениями большинства избирателей. А для достижения такого соответствия нужно в случае необходимости модифицировать саму платформу. Именно в этом,

по мнению Даунса, ключ к успеху на выборах. Предположим, что все идеологические предпочтения избирателей можно расположить на «лево-правой» шкале. Тогда естественная стратегия в условиях двухпартийности состоит в том, чтобы каждая из партий выбирала позиции, «сдвигающие» их ближе к центру шкалы — туда, где лежат предпочтения «среднего избирателя». Собственно говоря, «теорема о среднем избирателе» представляла собой первый образец **пространственного анализа выборов**, ставшего в дальнейшем одним из основных направлений в изучении электоральной политики.

Основная идея пространственного анализа очень проста. Есть некое пространство (или, как иногда говорят, поле) предпочтений избирателей и сходное по структуре пространство партийных идеологий. Структуру первого из этих пространств можно реконструировать путем анализа данных опросов общественного мнения. Иногда для этой цели используют и качественные методы социологического анализа (например, фокус-группы). Ключом к структуре второго могут послужить результаты исследовательских проектов, посвященных систематическому анализу партийных документов. На основном проекте такого рода, «Сравнительном проекте по манифестам», мы уже останавливались в главе 5. Применяются и другие методы. Главные из них — систематические опросы экспертов и анализ результатов массовых социологических опросов. Таким образом, в распоряжении политической науки есть достаточно эффективные средства, позволяющие выделить структуры идеологических пространств на уровне электората и на уровне партийной системы. Накладывая эти два пространства друг на друга, можно, во-первых, оценить перспективы успеха той или иной партии по ее текущим идеологическим позициям, а во-вторых, сделать заключение о том, какая именно модификация своей идеологии позволит партии улучшить эти перспективы. А поскольку обе карты основаны на строгих количественных оценках, это открывает широкий простор для строгого статистического анализа.

Ясно, что при построении своей модели Даунс исходил из целого ряда допущений, существенно упрощавших политическую реальность. Поэтому для анализа имеющихся политических процессов эту модель нужно дополнять и видоизменять. Во-первых, правомерно ли предположение о том, что существует прямая взаимозависимость

между увеличением числа поданных за партию голосов и приобретением должностей? В условиях двухпартийности это, безусловно, так. Но многопартийная система может породить ситуацию, при которой ценой изменения идеологических позиций становится уменьшение коалиционного потенциала партии. При этом число голосов, поданных за партию, может возрасти, но количество приобретенных должностей (во всяком случае, на правительственном уровне) сокращается. А поскольку в действительности двухпартийность встречается, как мы видели, довольно редко, то при применении пространственного моделирования нужно учитывать, что пределы маневрирования партий в структуре идеологического пространства нередко ограничиваются соображениями, связанными с коалиционной политикой. Например, лидеры социал-демократической партии могут ясно понимать, что для увеличения числа поданных за нее голосов им нужно сдвинуть идеологические позиции ближе к центру идеологического пространства. Но если крупнейший коалиционный партнер социал-демократов — это коммунисты, то ценой такого маневрирования может стать раскол коалиции, а значит, крах надежд на приобретение должностей в коалиционном правительстве. Подобная ситуация наблюдалась в конце 1940-х — начале 1950-х гг. в Италии. Кроме того, модель Даунса исходит из допущений о единичном характере выборов и об их абсолютном политическом значении. Эти допущения верны только применительно к парламентской системе в унитарном государстве. Но если партия сталкивается с необходимостью участвовать в нескольких выборах (например, в президентских, парламентских и губернаторских, как это и происходит в США), то ее стратегия в значительной степени зависит от характера самих выборов — в частности, от того, насколько важны оспариваемые должности. Этот фактор электоральной политики был детально исследован в ряде работ Бернарда Грофмана.

Во-вторых, одномерная шкала идеологических представлений очень удобна, но реальные идеологические пространства почти никогда не являются одномерными. Верно, что в большинстве стран (хотя и не во всех) основная линия политического раскола проходит между «правыми» и «левыми». Но верно и то, что важную роль в избирательных кампаниях играют проблемы и даже целые комплексы

проблем, позиции по которым не вписываются в «лево-правую шкалу». Ранее я уже отмечал, что во многих зрелых демократиях на раскол между правыми и левыми накладывается расслоение GAL-TAN («Зеленые, Альтернативные, Либертарианские» — «Традиционные, (Про)властные, Националистические»). Однако даже в западноевропейских странах, где существование этого расслоения установлено с высокой степенью достоверности, роль GAL-TAN в общей структуре межпартийной конкуренции иногда уступает роли гораздо более простого измерения, образованного сторонниками и противниками европейской интеграции. В ходе некоторых избирательных кампаний колоссальное значение приобретают отдельные вопросы, которые могут оттеснить на второй план даже фундаментальный раскол между правыми и левыми. Например, на французских президентских выборах 2002 г. на первый план вышли вопросы законности и правопорядка, а на немецких выборах 2017 г. одной из центральных проблем стала миграция. Нередко бывает так, что ранжировать различные расколы по степени важности практически невозможно. Поэтому двухмерные схемы идеологического пространства для одних и тех же выборов в одной и той же стране могут выглядеть по-разному, а значит, приводить к разным выводам о стратегиях партий. Впрочем, это не является неразрешимой проблемой для пространственного анализа электоральной политики. Конечно, одномерные и двухмерные схемы удобны для визуализации и представления данных, и ими пестрят страницы научных журналов. Многомерные модели нельзя изобразить на бумаге, но в распоряжении исследователей находится математический аппарат, который позволяет анализировать пространства с бесконечным количеством измерений. В связи с этим замечу, что пространственное моделирование электоральной политики ныне стало одной из наиболее математизированных областей политической науки. Целые главы некоторых монографий на добрую четверть состоят из формул и графиков. Для восприятия такой литературы нужна хорошая математическая подготовка.

В-третьих, одно из основных допущений Даунса состояло в том, что партии свободны в выборе своих идеологических позиций. Ясно, что это не более чем абстракция, позволительная при построении теоретических моделей, но имеющая лишь скромное

отношение к реальности. Как заметили Адам Пшеворски и Джон Спраг, «допущение о том, что партийные лидеры могут использовать любую стратегию, обратиться к любой группе (избирателей. — Г. Г.) с любой программой, сводит изучение партий и выборов к пустому формализму». Партия — не только коалиция честолюбивых политических лидеров, но и организация, обязательно включающая в себя активистов и чаще всего рядовых членов. Более того, лидеры могут реализовать свои цели, связанные с приобретением должностей, лишь опираясь на организационные ресурсы. А активисты и рядовые партийцы склонны с глубоким недоверием относиться к идеологическому маневрированию руководства. Отсюда — инерционность идеологических платформ. Партия может вполне сознательно воздерживаться от изменения своих позиций, каким бы выгодным оно ни было, если за это приходится платить такую высокую цену, как организационная деградация и раскол. Случай, когда крупные партии в зрелых демократиях совершили резкие идеологические «скакки», немногочисленны. Как показало фундаментальное исследование Роберта Хармеля и Кеннета Джанды, это обычно происходит в ситуациях, когда партия терпит поражения на нескольких последовательных выборах. Именно это стало важнейшим стимулом к образованию всеядных партий в Западной Европе. Сиюминутные соображения политической выгоды редко оказывают существенное воздействие на партийные позиции.

Разумеется, приведенные выше соображения касаются тех партий, которые располагают сложной организационной структурой и значительной массой идеологически мотивированных активистов. Но роль таких партий постепенно снижается даже в зрелых демократиях, а во многих новых демократиях их нет вовсе. Неудивительно, что именно в незрелых партийных системах чаще всего наблюдается явление, которое даже в научной литературе описывается с помощью красноречивого термина «лягушачьи прыжки», leapfrogging. Один из наиболее ярких примеров — партия, которая была основана на Мадагаскаре в 1972 г. под названием «Партия за пролетарскую власть» (MFM) и на протяжении большей части своей истории стояла на крайне левых позициях, причем находила в своем радикализме настолько далеко, что ее лидеры положительно отзывались об опыте «строительства коммунизма» в Камбодже. В 2000-х гг. эта партия

сменила название на «Движение за прогресс Мадагаскара» (что на малагасийском языке дает такую же аббревиатуру, MFM) и перешла на весьма правые позиции, характерные для современного экономического либерализма. Ни на электоральных успехах этой партии (которые, впрочем, всегда были довольно скромными), ни на ее организационной сплоченности этот «прыжок» не сказался. В условиях электорального авторитаризма «лягушачьи прыжки» свойственны прежде всего правящим партиям. Они адаптируют свои идеологические позиции к той политике, которую фактически проводят, а также к меняющейся риторике своих вождей. Скажем, правящая партия Эфиопии когда-то стояла на марксистско-ленинских позициях, но ныне Эфиопия — один из бастионов экономического либерализма в Африке. Свобода идеологического маневра малых партий в электоральных авторитарных режимах ограничена. Власти сознательно заботятся о том, чтобы они оставались замкнутыми в узких, зачастую архаичных идеологических нишах, а значит, продолжали проигрывать выборы. А партии-спойлеры нередко представляют идеологии, потенциально привлекательные для оппозиционно настроенных избирателей, в карикатурном, утрированном виде, подчеркивая тем самым идеологическое преимущество правящих партий.

В зрелых демократиях значительно более распространенной стратегией выживания и успеха партий в пространстве идеологических альтернатив является так называемая политизация новых расколов. Примером может служить впечатляющая история успеха Социалистической партии в Нидерландах. Исходные идеологические позиции партии хорошо иллюстрирует ее первоначальное название, принятое в 1971 г.: Коммунистическая партия Нидерландов — марксистско-ленинская. Вскоре название сменилось на нынешнее, но идеология не изменилась. Она оставалась крайне левой, маоистской. В течение долгих лет партия находилась на задворках голландской политики. Это время не было потрачено маоистами впустую: им удалось сформировать членскую базу и актив партии, добиться некоторого успеха на муниципальных выборах за счет активного участия в решении местных проблем, волновавших граждан. Но успех на национальных выборах не приходил, хотя некоторое увеличение доли поданных за партию голосов началось

еще в 1990-х гг. Все изменилось в 2005 г., когда в Нидерландах проводился референдум по конституции Европейского союза. Идея не пользовалась большой популярностью в Нидерландах, и именно голландские избиратели на этом референдуме внесли решающий вклад в то, что она была похоронена. Но при этом все сколько-нибудь значительные левые партии выступали за европейскую интеграцию. Единственным исключением стали социалисты, которые, опираясь на накопленные к тому времени организационные ресурсы, провели шумную кампанию против ратификации документа. А поскольку среди левых избирателей было немало людей с близкими взглядами по этому вопросу, то они не только последовали совету социалистов, но и обратили на партию свое благосклонное внимание. В результате на общегосударственных выборах, состоявшихся на следующий год после референдума, Социалистическая партия получила 16.6 % голосов, более чем на 10 % улучшив предыдущий результат и став третьей по значению партией страны. Правда, повторить этот успех социалистам не удалось, но и ныне они входят в число ведущих партий страны. При этом партия отказалась от идеологических крайностей, но «лягушачими прыжками» ее эволюцию не назовешь. Она остается радикально левой, определенно стоящей на социалистических позициях партией. Секрет успеха в другом: в 2005 г. партия правильно определила вопрос, служивший источником раскола среди левых избирателей, но не среди основных левых партий, и заполнила собой образовавшуюся вследствие этого пустоту в пространстве партийных альтернатив. Это позволило социалистам выйти на большую политическую арену. А поскольку поведение избирателей инерционно, то социалистам удалось закрепиться в завоеванной за счет этого маневра нише.

В-четвертых, Даунс исходил из допущения, что единственным агентом электорального процесса является партия. Такое допущение соответствует положению дел в целом ряде политических и институциональных контекстов — например при пропорциональной избирательной системе с закрытым списком. Но даже и тогда личность «первого номера» в списке, потенциального главы правительства, оказывает некоторое воздействие на избирателей, а стало быть, и на весь ход межпартийного соревнования. В условиях систем большинства, а в особенности — при президентской

системе, личность кандидата приобретает огромное значение. Авторы классических теорий поведения избирателей — да и многие ученые следующих поколений — рассматривали голосование «за личность, а не за программу» как электоральное поведение низшего сорта, поверхностное и мотивированное сиюминутными эмоциями. Такой подход устарел. Сегодня многие исследователи подчеркивают, что, наблюдая за личностью кандидата, избиратели получают важную и полезную информацию о том, какую политику он будет проводить, оказавшись у власти. Как показывают Артур Миллер и его коллеги, используя данные социологических опросов, для рядовых американцев «имидж кандидата» складывается из трех основных элементов — честности (насколько последовательно и твердо придерживается кандидат своей программы?), правдоподобия (насколько на него можно положиться?) и компетентности. Избирателя, задающегося такими вопросами, трудно признать иррациональным. Действительно, если кандидат, выступающий с самой привлекательной программой, не способен или не собирается претворять ее в жизнь, то голосовать за него — просто неразумно. Таким образом, учет личных качеств кандидата вполне согласуется с рациональным электоральным поведением.

По вполне очевидной причине имиджи кандидатов особенно важны для тех выборов, где политики выступают в личном качестве, а не только как представители партий. Именно так обстоит дело на президентских выборах. Однако в начале нынешнего столетия и в странах с парламентскими системами наметилась тенденция к тому, чтобы уделять значительное внимание личным качествам претендентов на высшие государственные должности, и прежде всего — на должность премьер-министра. Поскольку это делает политическую жизнь парламентских демократий похожей на то, что происходит в условиях президентских систем, то и за самой этой тенденцией закрепилось название **«президенциализация политики»**. Основным источником президенциализации считается то, что современные электронные СМИ при освещении политических кампаний все чаще полагаются на стандарты развлекательного телевещания, делающего акцент не столько на творческие достижения «звезд», сколько на их личные качества и перипетии жизненных траекторий. Президенциализация наблюдается в политической

жизни важнейших европейских стран с парламентскими системами правления — прежде всего Великобритании, Германии и Италии. И даже в Японии, где в силу национальных культурных особенностей политики всегда были ограждены от внимания СМИ и привлекали его только в тех случаях, когда оказывались в центре скандалов, ситуация начинает меняться. Ныне японская пресса уделяет значительное — и отнюдь не всегда неблагосклонное — внимание личности премьер-министра Синдзо Абэ, и именно с его популярностью многие наблюдатели связывают успехи Либерально-демократической партии на недавних парламентских выборах в Японии.

Как видим, пространственный анализ реальной избирательной политики гораздо сложнее, чем теоретическая модель, разработанная в свое время Даунсом. Это не свидетельствует против самой теории: ее достоинство — не в способности объяснить все и вся, а в открытости к изменениям, позволяющим адаптировать новые массивы эмпирических данных. В заключение следует отметить, что стратегическое поведение на выборах может быть свойственно не только партиям, но и избирателям. В начале этой главы речь шла о мотивах к так называемому искреннему поведению, когда избиратель голосует со своими истинными предпочтениями, каково бы ни было их происхождение. Однако существуют и ситуации, когда избиратель отдает голос не той партии, которую предпочитает, а той партии, голосование за которую он считает более целесообразным для достижения каких-то политических целей. Такое поведение избирателей называют **стратегическим**. В литературе выделяется несколько его разновидностей, хотя некоторые из них с трудом поддаются эмпирическому различению или даже идентификации. Например, отказ избирателей от голосования за малые партии, у которых нет длительных историй избирательного успеха, легко объяснить как проявление стратегического поведения. Действительно, даже если по своим идеологическим позициям такая партия близка избирателю, то голосовать за нее бессмысленно: скорее всего, она не сможет добиться успеха на выборах и поданные за нее голоса пропадут впустую. Но реальная мотивация может быть иной: избиратель просто не доверяет этой партии, считает, что даже если она добьется успеха, то обманет его ожидания. Тогда отказ от голосования за эту

партию не носит стратегического характера. Казалось бы, ученые могут установить истинную мотивацию, опрашивая избирателей на предмет искренности их намерений. В действительности, это не так-то просто. Дело в том, что на прямой вопрос о мотивах отказа от голосования за идейно близкую партию избирателю гораздо легче и психологически комфортнее ответить, что голосовать за нее бессмысленно, чем объяснить, почему она не заслуживает доверия. Зачастую избиратель и сам этого не знает. Он просто чувствует, что полного доверия нет. А аргумент о том, что эта партия слабая и не добьется успеха, избиратель может почерпнуть из СМИ.

Однако есть и такие разновидности стратегического поведения избирателей, которые поддаются идентификации довольно легко. Некоторые из этих разновидностей связаны с особенностями избирательных систем или иных аспектов институционального устройства. Скажем, те смешанные избирательные системы, при которых у каждого избирателя есть по два голоса, предоставляют ему возможность по-разному проголосовать по разным частям системы. Это порождает так называемое **раздельное голосование**. Особенно тщательно оно изучено в Германии, где избиратели подают оба голоса, заполняя один и тот же бюллетень, состоящий из двух частей. Поэтому исследователь, имеющий доступ к бюллетеням, может установить как масштабы раздельного голосования, так и то, какие именно партии получают выгоды или несут ущерб от стратегического поведения избирателей. В Германии «двух-с-половиной партийная» конфигурация политической конкуренции в течение длительно времени приводила к тому, что число голосов за партийный список Свободной демократической партии заметно превышало число голосов, полученных ее кандидатами в одномандатных округах. Сторонники партии справедливо полагали, что эти кандидаты вряд ли добьются успеха, и голосовали за кандидатов тех партий, которые на данный момент входили в коалицию со «свободными демократами». В итоге партия преодолевала пятипроцентный барьер и оказывалась в Бундестаге, а общее количество мест, выигранных коалицией с их участием, возрастало за счет победы кандидатов более крупных партнеров в округах. Это обеспечивало «свободным демократам» и участие в правительстве. Понятно, что это была очень разумная стратегия.

Довольно широко практикуется раздельное голосование и в других странах со смешанными избирательными системами, хотя изучать его труднее из-за использования разных бюллетеней по двум частям избирательной системы, а стратегические мотивы часто не очевидны. В некоторых новых демократиях наблюдался колossalный разрыв между результатами голосования по двум частям избирательной системы, но связано это было не столько со стратегическими соображениями избирателей, сколько с тем, что наборы альтернатив по двум частям системы существенно различались. В частности, массовое участие независимых кандидатов в выборах по системе большинства порождает такие различия естественным образом, но поведение значительной части избирателей при этом отнюдь не стратегическое. Чем сложнее избирательная система, тем выше вероятность стратегического голосования. Скажем, система «единого переходящего голоса» характеризуется как крайней сложностью, так и тем, что прямо побуждает избирателей к стратегическому поведению. В Ирландии каждая из ведущих партий публикует для своих избирателей специальные инструкции о том, как ранжировать кандидатов для достижения наилучшего для партии результата, и вовсе не редкими оказываются ситуации, когда избирателям предлагается отдавать вторые или третьи места партиям, которые им идеологически совершенно чужды. Другое распространенное проявление раздельного голосования — это голосование за разные партии на одновременно проходящих выборах разного уровня. В истории США довольно часто президентские партии выигрывала одна партия, а выборы в Конгресс — другая, и объяснялось это тем, что значительные массы избирателей голосовали на этих выборах по-разному. Американские политологи всегда уделяли данному феномену большое внимание, и можно считать твердо установленным, что в таком раздельном голосовании присутствуют значительные стратегические мотивы.

Стратегическим по своей природе является и так называемое **протестное голосование**. В публицистике протестным иногда называют голосование за любую оппозиционную партию, стоящую на более или менее радикальных идейных позициях (например, голосование за ЛДПР на думских выборах 1993 г. в России). Такое употребление термина неточное. Строго говоря, под протестным

понимают голосование за такие оппозиционные партии, которые, с точки зрения избирателя, не имеют шансов на избрание — скажем, на преодоление заградительного барьера. Отдать такой партии голос — значит выразить свой протест против основных партий; это голосование «против», но не «за» кого-то. Приписывать такую мотивацию большинству избирателей ЛДПР в 1993 г. нет оснований. Обычно протестное голосование поощряет маленькие, крайне радикальные организации. Оборотной его стороной является, естественно, меньший объем голосования за крупные, умеренные партии. И то и другое отмечено в качестве характерных особенностей «второстепенных выборов».

\* \* \*

Поведение избирателей — важнейший аспект функционирования либеральной демократии. В целом можно признать, что пессимистический образ избирателя, сформированный ранними электоральными исследованиями, постепенно уходит в прошлое. Сегодня основное внимание ученых уделяется рациональным мотивам голосования. Такое смещение акцентов, как мы видели, обусловлено не только и не столько развитием самой науки, сколько происходящими в мире изменениями. Если в самом общем виде электоральное поведение можно описать как смесь устойчивости, на которую обращали основное внимание классические теории, и изменчивости, которую пытаются объяснить теории рационального поведения избирателей, то сегодня баланс ингредиентов этой смеси изменился в пользу изменений.

# **Глава 11**

## **Институциональный дизайн**

---

Что такое институциональный дизайн? – Чем политические лидеры отличаются от бюрократов? – Правда ли, что в США президентская система? – Почему рухнула Веймарская республика в Германии – неужели из-за плохой конституции? – И при чем здесь современная Россия? – Что лучше для демократии – президентская или парламентская система? – Чем отличается федеративное государство от унитарного?

---

Настоящая глава открывает обзор проблематики, издавна находившейся в центре внимания политологии, — политических институтов. Понятие об институциональном дизайне, если употреблять его в предельно широком смысле, относится ко всей совокупности правил игры, принятых в данной политической системе. В частности, важнейшим элементом институционального дизайна является избирательная система. В настоящей главе термин используется в более узком смысле: институциональный дизайн — это способ разграничения полномочий между основными органами власти на уровне национального государства (как иногда говорят, «по горизонтали»), а также между общенациональными и региональными или местными органами власти («по вертикали»). Основная линия разграничения полномочий на национально-государственном уровне пролегает между институтами, за которыми закрепились не совсем точные с описательной точки зрения термины «исполнительная» и «законодательная» власть.

## Исполнительная власть

Исполнительная власть представляет собой историческое ядро любой формы правления. Парламенты, бюрократия, конституционные суды — все это возникло позднее, сначала для помощи исполнительной власти, затем — чтобы служить ей противовесом. Но и сегодня исполнительная власть присваивает себе все полномочия, на которые не имеют строгих, формальных оснований претендовать другие институты. К числу таких полномочий относятся и те, которые реализуются в сфере законодательной деятельности. Более того, нам предстоит увидеть, что реальные возможности «исполнительной» власти в этой области часто превосходят законотворческий потенциал парламентов.

Главная задача исполнительной власти — это руководство. Будучи средоточием политического авторитета в обществе, она берет на себя управление общими делами. Решению задачи служат пять функций исполнительной власти. Во-первых, она определяет основные направления политики государства. Во-вторых, она следит за претворением намеченной линии в жизнь (практически этим занимаются непосредственно бюрократы). В-третьих, исполнительная власть мобилизует массы и властвующую элиту в поддержку проводимой политики. Особенно важно в современных условиях уметь использовать средства массовой информации для формирования благоприятного общественного мнения. В-четвертых, важной функцией исполнительной власти является церемониальное руководство, т. е. ее способность выступать как символ единства национального государства. Некоторые режимы (чаще всего либеральная демократия) предпочитают разделять эффективное и церемониальное руководство, возлагая последнее на лишенных реальной власти монархов или президентов. Другие, напротив, всячески стимулируют ритуальное почитание главы исполнительной власти, как это было в СССР при Сталине, в Германии при Гитлере или в Гвинее при Секу Туре. Впрочем, в той или иной форме культ личности верховных правителей присущ почти всем политическим культурам. Пятая функция — это руководство в условиях кризисов (войн, стихийных бедствий), когда исполнительная

власть законным путем приобретает неограниченные полномочия. Именно так обстояло дело в США и Великобритании во время обеих мировых войн. Главное при выполнении этой функции — избежать злоупотреблений, которые не так уж редки. Например, в Парагвае «осадное положение», введенное Альфредо Стресснером в 50-х гг., продолжалось почти три десятилетия.

С теоретической точки зрения заслуживает внимания вопрос: как провести черту между политической исполнительной властью и бюрократией? Есть авторитарные режимы (преимущественно партийного типа), где они почти неразличимы: бюрократия сильно политизирована, партия и государственная администрация тесно переплетаются между собой. Однако в монархических и военных режимах грань провести несложно. Право принимать принципиальные политические решения закреплено либо за монархом и его двором, либо за военным диктатором и его хунтой, в то время как бюрократы призваны эти решения исполнять. Разумеется, в процессе исполнения смысл решений может меняться до неузнаваемости, но это, как мы увидим в заключительной главе книги, свойственно любой системе государственного управления. Различие между носителями политического руководства и бюрократами в условиях непартийного авторитаризма проявляется и в том, что при смене режима политики уходят, в то время как значительная часть бюрократов (особенно среднего и нижнего звена) остается на месте, продолжая выполнять поручения новых лидеров. В условиях либеральной демократии существует еще большая ясность: политические руководители ответственны перед парламентом или народом (в зависимости от того, кто их избирает на должность), а бюрократы — перед своим начальством. Бывает, что крупные чиновники зачастую выступают в политических ролях. Но все же есть функции, на которые они никогда не претендуют. Например, мобилизацией масс или церемониальным руководством могут заниматься только политики.

Основополагающие правовые акты, регламентирующие устройство государства с точки зрения разграничения полномочий и гарантирующие основные права граждан, называют конституциями. Иногда проводят различие между конституционной

и неконституционной исполнительной властью. Исполнительную власть называют конституционной, если в своих действиях она полностью придерживается положений конституции, или неконституционной, если такие документы отсутствуют или не исполняются. В некоторых либеральных демократиях (Великобритания, Новая Зеландия, Израиль) нет документально оформленных конституций. Однако на практике политики этих стран руководствуются довольно жесткими нормами разграничения полномочий, которые отражены в правовых актах. Разница состоит лишь в том, что эти акты не были кодифицированы по каким-то историческим причинам. Значительно более серьезная проблема связана с тем, что, хотя понятие о неконституционной власти традиционно относят к авторитарным режимам, лишь немногие из них обходятся без конституций. Правда, военные режимы часто отменяют конституции или приостанавливают их действие сразу после прихода к власти. Но если военные принимают решение задержаться у власти, то они инициируют принятие новых конституций, содержащих гарантии нового политического порядка. Из абсолютных монархий ныне без конституции обходится только Саудовская Аравия. В конституциях, принятых режимами партийного типа, можно найти длинные списки социальных гарантий, предоставляемых (или, во всяком случае, обещанных) такими режимами своим гражданам. Будучи обильно сдобреными пропагандистской риторикой, такие тексты часто похожи на политические манифести. При этом главную задачу конституций — определить способ разграничения полномочий между различными органами власти — эти документы выполняли из рук вон плохо. Например, в Конституции СССР до 1977 г. даже не упоминалась Коммунистическая партия, которая фактически была основным институтом власти. Разумеется, советский режим нарушал многие нормы собственной конституции, за что его справедливо критиковали инакомыслящие. Однако в конституциях современных электоральных авторитарных режимов многие важные нормы, касающиеся политических прав граждан, специально сформулированы с такими оговорками, что почвы для подобной критики почти не остается.

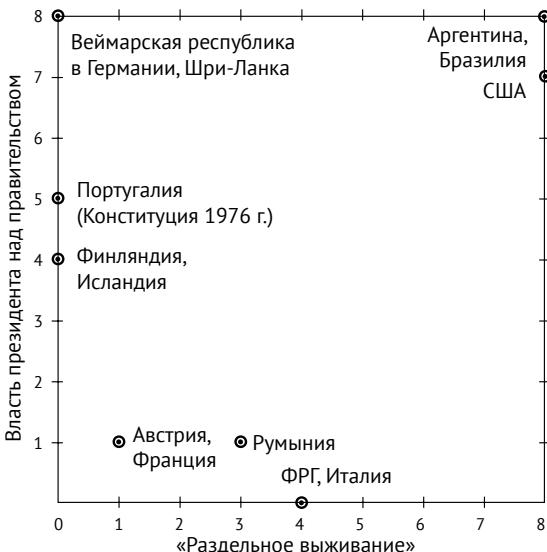
## Президентская система

Тот или иной способ разграничения полномочий «по горизонтали» — между центральными органами власти — это важнейшая характеристика институционального дизайна. Основным является различие между президентской и парламентской системами (президенциализмом и парламентаризмом). Чтобы прояснить эти понятия, надо дать несколько предварительных определений. Под парламентом мы будем понимать многочисленный по составу выборный орган, члены которого равны по статусу, под президентом — выборное должностное лицо, представляющее всех граждан государства. С этой точки зрения разница между парламентом и президентом очень проста и носит сугубо количественный характер: членов парламента много, в то время как президент один. Так называемое коллегиальное президентство, издавна существующее в Швейцарии и на короткое время вводившееся в Уругвае, следует оценить как редкое исключение из этих правил. Из структурных особенностей основных политических институтов вытекают их функциональные профили: за парламентами обычно закреплены задачи, связанные с принятием основных регулятивных актов, т. е. законов, в то время как президенты сочетают исполнение части законодательных полномочий с эффективным политическим руководством. Поскольку оно не может осуществляться единолично, под началом президентов действуют коллегиальные органы, которые называются правительствами и состоят из политических назначенцев высшего ранга, т. е. министров. Правительства, в свою очередь, направляют и координируют действия бюрократических органов управления.

Между «чистыми типами» президенциализма и парламентаризма существует кардинальное различие. Оно состоит в том, что в условиях президентской системы правительство находится под полным контролем президента и, стало быть, не играет самостоятельной политической роли, а в условиях парламентской системы президент либо вообще не избирается, либо выполняет лишь функцию церемониального руководства. В современной литературе получила признание предложенная американскими исследователями Мэтью Шугартом и Джоном Кэри теоретическая модель, которая описывает взаимоотношения между органами центральной власти.

Эту модель можно представить в виде пространственной (двухмерной) схемы. Первое измерение охватывает как полномочия президента в процессе назначений на правительственные посты, так и возможности его реального влияния на деятельность правительства в целом и отдельных министров (т. е. право президента отдавать им распоряжения). Чем больше таких полномочий и возможностей, тем большее значение приписывается данному политическому режиму по шкале власти президента над правительством. Второе измерение включает в себя зависимость правительства от парламента, выражющуюся в практике вотума недоверия, и зависимость парламента от правительства, когда оно может использовать угрозу роспуска представительного собрания для давления на него. Чем меньше эти зависимости, тем большее значение приписывается данному режиму по шкале «раздельного выживания» правительства и парламента. Тщательный анализ полномочий отдельных ветвей власти в подавляющем большинстве государств мира позволил Шугарту и Кэри присвоить каждому из них определенное значение (от 1 до 8) по обеим шкалам, а затем наложить их друг на друга. Результаты этой работы представлены в *схеме 11.1*. Как видим, в ней есть место и для президентской системы (где значения по обеим шкалам стремятся к максимуму), и для парламентаризма (где власть президента над правительством, естественно, минимальна, а «раздельному выживанию» приписывается среднее значение, ибо решение о роспуске парламента и проведении новых выборов фактически принимается самим же парламентом). Верхний левый сектор схемы занимают системы, которые Шугарт и Кэри называют президентско-парламентскими, а нижний левый — премьерско-президентскими системами. Речь о них пойдет в следующем разделе главы.

Выделяют следующие признаки, совокупность которых отличает президентскую систему от всех прочих: 1) всенародные выборы главы государства — президента; 2) президент определяет состав правительства и руководит его деятельностью; 3) президент имеет значительные полномочия в области законодательства; 4) сроки нахождения у власти как президента, так и парламента жестко фиксированы и не зависят друг от друга. Таким образом, в условиях президентализма правительство несет полную и исключительную ответственность перед президентом, который и является фактическим главой



**Схема 11.1. Двухмерная модель взаимоотношений между исполнительными властями и парламентами по М. Шугарту и Дж. Кэри**

правительства. В некоторых странах с президентскими системами существуют отдельные должности премьер-министров, но функции таких премьеров — сугубо технические, связанные с организационной координацией деятельности отдельных министерств и аппарата правительства. Политическое руководство полностью сосредоточено в руках президента. Президентская система применялась — и по сей день применяется — во многих странах мира, в особенности в Латинской Америке и в Африке. Однако единственная устойчивая либеральная демократия с такой системой — США. На этом примере мы и рассмотрим президентализм несколько более подробно. Пример США важен с той точки зрения, что это самая важная из существующих демократий с президентским режимом. Но по двум из перечисленных выше параметров институциональный дизайн США не вполне соответствует строгим критериям президентализма.

Как известно, граждане США избирают не президента, а особую коллегию выборщиков, на которую и возлагается окончательный выбор главы исполнительной власти. Характеризуя американский институциональный дизайн как президентскую систему, мы отвлекаемся

от этого обстоятельства. Традиционный аргумент в пользу такого подхода состоит в том, что избирательная коллегия регистрирует результаты народного волеизъявления и не имеет никакой реальной возможности повлиять на исход выборов; стало быть, она играет чисто служебную и техническую роль. Можно возразить, что в истории США были случаи (например, в 2000 и 2016 гг.), когда коллегия выборщиков избирала президентом кандидата, не набравшего большинства голосов избирателей. Однако решающую роль при этом сыграло не существование коллегии как таковой, а то, как она формируется. Американская конституция дает малым штатам некоторый бонус по сравнению с крупными. Таким образом, возможность аномалий, подобных отмеченным в 2016 г., обусловлена не только характером выборов, но и институциональными условиями американского федерализма. Следует признать, что непрямые выборы президента противоречат институциональной логике президентской системы. В самой стране все громче звучат голоса о том, что нужно отказаться от этой архаичной практики.

Американская конституция предоставляет президенту весьма широкие полномочия: он является лицом, облеченным всей полнотой исполнительной власти, главнокомандующим вооруженных сил, имеет право заключать международные договоры, назначать послов, министров и членов Верховного суда. Правда, многие из этих назначений утверждаются верхней палатой Конгресса США, Сенатом. Это второе существенное отклонение США от чисто президентской модели. Однако отказ Сената утвердить кандидатуру того иного чиновника, даже из числа самых важных, не влечет за собой политического кризиса. Президент может определить на эту должность исполняющего обязанности, который пользуется его доверием, и либо дожидаться санкции Сената на то, чтобы назначенец все-таки занял эту должность, либо не спеша подобрать более подходящую кандидатуру. В этих условиях отказ Сената утвердить предпочтительную для президента кандидатуру обычно мотивируется такими соображениями, как недостаток профессионального опыта, компетентности или необходимых личных качеств, а политические соображения, даже если они присутствуют, остаются на заднем плане. Власть президента над правительством (кабинетом) практически безгранична. Кроме того, в его распоряжении находится целая сеть

органов, в совокупности образующих администрацию президента: так называемый Офис Белого дома со штатом в несколько сот человек; Совет национальной безопасности; Экономический совет. Правда, и при такой относительно многочисленной «команде» президенту бывает нелегко контролировать более двух с половиной миллионов чиновников, составляющих только федеральную администрацию. Гарри Трумэн, незадолго до того, как передать президентское кресло генералу Дуайту Эйзенхауэру, рассуждал о предстоявших его преемнику трудностях: «Он будет здесь сидеть и приказывать: «Сделайте то! Сделайте это!» И ничего не будет происходить. Бедняга Айк — здесь все совсем не так, как в армии!»

Президент не может распустить парламент — Конгресс, за которым американская конституция закрепляет право принимать законы. Ясно, что при таком положении вещей отсутствие у президента законодательных полномочий в значительной мере свело бы его власть к фикции, превратив в марионетку Конгресса. Но такое полномочие есть. Это право вето на принятые законы. Для преодоления президентского вето требуются голоса двух третей членов представительного собрания. А если учесть, что, во всяком случае, треть мест в Конгрессе всегда занимает президентская партия, то возможности преодоления вето выглядят достаточно проблематичными. Формально Конгресс имеет право сместить президента с его поста. Но сделать это можно лишь путем громоздкой процедуры импичмента при наличии доказанных обвинений главы исполнительной власти в должностных преступлениях или измене. В XX в. в США не было ни одного такого случая (хотя именно угроза импичмента побудила президента Никсона подать в отставку после уотергейтского скандала).

Таким образом, американские президенты всегда оказывали сильное воздействие на процесс законотворчества, а конгрессмены и сенаторы всячески давили на бюрократию. Но при этом ни исполнительная власть, ни Конгресс не позволяли друг другу посягать на собственные конституционные полномочия. Такое положение чревато конфликтами, но и побуждает к сотрудничеству. Достичь согласия с большинством в Конгрессе президенту помогают разнообразные способы: контроль над правящей партией, личные контакты с отдельными членами собрания, косвенное давление

на них путем заигрывания с населением отдельных избирательных округов (кому же хочется лишиться щедрот федерального правительства из-за неуступчивости собственного конгрессмена?) или апелляции к общественному мнению в целом. Важным каналом влияния президента является его прямой выход на средства массовой информации.

Сравнительное обсуждение достоинств и недостатков президентской и парламентской систем — давняя традиция политологического сообщества. Сразу же замечу, что критиков президенциализма всегда было больше. К их числу принадлежал даже один из немногих американских президентов, профессионально занимавшихся политической наукой, — Вудро Вильсон. Начну, однако, с выделяемых большинством исследователей достоинств президентской системы. Достоинства эти обычно связывают с наличием в политической системе самой фигуры президента. Во-первых, его всенародные выборы позволяют гражданам «наказать» или «вознаградить» предыдущее политическое руководство, не опасаясь искажения народной воли разного рода закулисными сделками представителей элиты. А в условиях парламентаризма ситуация, когда потерпевшая поражение на выборах партия продолжает входить в правительство, возникает довольно часто. Таким образом, президенциализм способствует реализации демократической нормы ответственности власти перед избирателями. Во-вторых, всенародные выборы президента повышают демократическую легитимность политической системы, ибо президент всегда представляет большинство избирателей. В-третьих, при обосновании преимуществ президенциализма часто ссылаются на классическую теорию «разделения властей», утверждая, что наличие «сдержек и противовесов» улучшает демократию.

Как видим, аргументы в пользу президенциализма носят по преимуществу теоретический характер. Напротив, критики уделяют основное внимание практическому функционированию политических систем. Их главный тезис заключается в том, что президентская система более нестабильна и менее эффективна, чем парламентаризм. Американский политолог Хуан Линц озаглавил свою статью, содержащую систематическое обоснование этого тезиса, «Опасности президенциализма». Посмотрим, в чем они состоят. Во-первых, недостатком президенциализма считают **негибкость сроков пребывания**

**у власти.** Предположим, в некой стране в результате свободных выборов у власти оказался президент, довольно скоро продемонстрировавший полную неспособность нести бремя власти и абсолютно растративший свою былую популярность. Предположим также, что оснований обвинять его в измене или ином должностном преступлении нет или, что чаще бывает, такие обвинения трудно доказать (будучи главным должностным лицом, президент имеет достаточно возможностей помешать любому расследованию). Существуют ли конституционные средства заставить проштрафившегося политика уйти в отставку? В условиях президентализма — нет. Недовольству народа остается выплескиваться в уличных беспорядках, а те или иные фракции элиты могут решить проблему путем переворота. Нет нужды доказывать, насколько опасна подобная ситуация для либеральной демократии.

Во-вторых, многие аналитики отмечают такое отрицательное свойство президентализма, как его **мажоритарный характер**. Имеется в виду, что политик, победивший на президентских выборах благодаря поддержке большинства избирателей, получает всю полноту исполнительной власти и может себе позволить игнорировать интересы меньшинств. Таким образом, значительная часть населения оказывается по существу лишенной политического представительства. Это подрывает демократическую легитимность режима и подталкивает граждан к попыткам оказывать влияние на власть незаконным путем. При этом не следует забывать, что президент может быть избран и относительным большинством населения. Именно так случилось в 1970 г. в Чили, где Сальвадор Альенде занял президентское кресло благодаря поддержке трети избирателей. Итогом его правления стали массовые беспорядки, закончившиеся военным переворотом.

В-третьих, недостаток президентализма усматривают в **двойной демократической легитимности**. Как президент, так и парламент избираются народом и имеют все основания приписывать себе представительство его интересов. А так как «раздельное выживание» в условиях президентализма стремится к максимуму, то и сильного стимула воздерживаться от конфликтов у них нет. В результате возникает возможность конфронтации между исполнительной и законодательной властью. Ссылаясь на полученный от народа

мандат, одна из них может просто-напросто уничтожить другую. В Латинской Америке такое происходило неоднократно. Например, длительный период политической монополии социалистов в Венесуэле мог бы завершиться после того, как победу на парламентских выборах 2015 г. одержала коалиция оппозиционных партий. Однако президент Николас Мадуро продолжал править с помощью декретов, а когда отсутствие поддержки законодателей стало для него серьезной проблемой, то пошел еще дальше и с помощью контролируемого им Верховного суда попытался лишить парламент законодательных полномочий. После этого в стране было создано состоявшее из сторонников Мадуро Конституционное собрание, которое фактически присвоило себе парламентские полномочия. Эти действия Мадуро, будучи явно антиконституционными, внесли свой вклад в развитие широкомасштабного политического кризиса и нанесли удар по экономике страны, ослабленной безответственными экспериментами.

В-четвертых, недостатком президенциализма считается **попрошание политических аутсайдеров**. В ходе предвыборной кампании симпатии избирателей вполне может снискать деятель, не имеющий политического опыта и чуждый политической элите. Заняв президентское кресло и приобретя весьма большие властные полномочия, он, с одной стороны, почти неизбежно совершил немало ошибок, которых избежал бы опытный политик, а с другой — никогда не будет пользоваться полным доверием своих коллег «по власти». А такая ситуация опасна для демократии. Подтверждением этому служат события в Перу. Фухимори пришел в политику из бизнеса и строил свою избирательную кампанию на идее разрыва с традициями перуанской политической жизни. Придя к власти, он сначала покончил с собственной популярностью мерами жесткой «шоковой терапии», затем нанес удар по элите разгоном парламента, а в конце концов, перед следующими президентскими выборами еще и втянул страну в военный конфликт с соседним Эквадором. При этом недоверие перуанских масс к традиционной политической элите, искусно подогретое сторонниками президента, оказалось настолько сильным, что эти выборы он тоже выиграл. Затяжной политический кризис в Перу закончился лишь после коррупционного скандала, заставившего Фухимори уйти в отставку.

Тезис об «опасностях президентализма» как будто подтверждается статистикой военных переворотов и прочих событий, результатом которых становится конец демократии. К числу стран, где президентские системы терпели крах, относятся Аргентина (1930), Боливия (1964), Бразилия (1964), Гватемала (1954), Колумбия (1953), Южная Корея (1972), Куба (1954), Панама (1968), Филиппины (1972), Чили (1973). Конечно, существуют условия, при которых «опасности президентализма» хотя бы отчасти нейтрализуются. Например, Скотт Мэньюоринг убедительно показал, что в сочетании с двухпартийной системой президентализм избавляется от большинства своих недостатков. Замечу, что и исторические доказательства связи между президентализмом и провалами демократии довольно уязвимы. С одной стороны, подсчет случаев краха демократии в странах с различными типами институционального дизайна совершенно недвусмысленно свидетельствует о том, что среди президентских систем таких случаев больше. С другой стороны, можно обратить внимание на то, что подавляющее большинство случаев краха демократии во второй половине XX в. пришлось на Латинскую Америку, т. е. тот самый регион мира, где президентские системы встречаются особенно часто. Вполне возможно, что демократия в этих странах была неустойчивой вовсе не из-за президентализма, а по каким-то специфическим для региона причинам. А парламентские системы в течение этого периода применялись преимущественно в Западной Европе, где стабильность демократии обеспечивалась многими факторами, отсутствовавшими в Латинской Америке. Однако в первой половине XX в. многие европейские парламентские системы рухнули под натиском сначала правого радикализма, а затем и коммунизма. Поэтому исторический опыт в целом не свидетельствует об ущербности президентализма. Ныне президентские системы приняты в 51 стране мира, среди которых в примерно равных долях представлены демократии и авторитарные режимы.

### **Полупрезидентская система**

Понятие о полупрезидентской системе было введено в оборот политической науки Морисом Дюверже. При этом основное внимание классик политической науки уделил институциональному дизайну

Франции. В описании Дюверже этот дизайн был в буквальном смысле чем-то средним между президентской и парламентской системами. Дюверже не смог содержательно охарактеризовать собственную логику функционирования полупрезидентских систем. Позднее Штутарт и Кэри выделили президентско-парламентскую и премьерско-президентскую системы как отдельные аналитические категории, приписав каждой из них собственную логику развития. При этом они дали весьма скептическую оценку понятию полуправительства, полагая его поверхностной категорией, применение которой к двум разным типам не помогает, а препятствует пониманию их закономерностей. Однако в более поздних публикациях Кэри смягчил свою позицию, признав, что между президентско-парламентскими и премьерско-президентскими системами есть и существенное сходство, которое следует закрепить в терминологии с помощью понятия о полупрезидентской системе. Ныне общепринятой является позиция, согласно которой это единая категория, распадающаяся на два отдельных типа. Именно такой позиции придерживается крупнейший на данный момент специалист по полупрезидентским системам Роберт Элджи.

### *Президентско-парламентская система*

Институциональные характеристики президентско-парламентской системы отчасти совпадают с основными признаками «чистого» президентализма. Это (1) прямые выборы президента всенародным голосованием, (2) право президента назначать и смещать членов правительства и (3) наличие у президента определенных законодательных полномочий. К этому, однако, добавляются еще две характеристики, президентализму совершенно чуждые: (4) ответственность правительства перед парламентом, выражаяющаяся в возможности вотума недоверия, и (5) право президента распускать парламент. Нетрудно заметить, что поправки к «правилам игры» направлены именно на то, чтобы преодолеть основные недостатки президентализма. Во-первых, полностью снимается проблема негибкости сроков пребывания у власти. Во-вторых, давая президенту и парламенту равную власть над правительством, эта система как будто преодолевает и мажоритарный характер президентализма. Ведь в парламенте президентская партия может

оказаться в меньшинстве. К сожалению, практика показала, что президентско-парламентская система достигает этих целей слишком дорогой ценой — за счет крайнего обострения проблемы двойной демократической легитимности. А мы видели, что наличие этой проблемы влечет за собой возникновение опасных конфликтов между президентом и парламентом.

Классическим примером президентско-парламентской системы считается Веймарская республика, существовавшая в Германии в 1919–1933 гг. Согласно конституции, в составлении проекта которой приняли участие ведущие немецкие юристы и социологи (в том числе М. Вебер), избиравшийся на семилетний срок президент имел неограниченные права по назначению премьер-министра (рейхсканцлера), формированию правительства и изменению его состава. Пользовался он и широкими законодательными полномочиями. Правда, он не мог наложить вето на принятый парламентом (рейхстагом) закон. Однако это компенсировалось, во-первых, возможностью вынести вызвавший недовольство президента закон на всенародный референдум, а во-вторых, правом президента издавать декреты «для восстановления порядка в чрезвычайных ситуациях». Практически неограниченным было и право президента распускать рейхstag. Последнему же предоставлялась возможность выражать недоверие рейхсканцлеру и отдельным министрам, отправляя их таким образом в отставку.

В первые годы Веймарской республики президентам Фридриху Эберту и Паулю фон Гинденбургу удавалось править, опираясь на большинство в рейхстаге. Однако с годами это стало недостижимым. Крайне фрагментированная партийная система Германии, обладавшая всеми признаками «поляризованного плюрализма», способствовала эфемерности парламентских коалиций и частым правительственный кризисам. Это побуждало президента к роспуску рейхстага: ведь в промежутках между выборами он совершенно не зависел от перипетий парламентской борьбы и мог распоряжаться правительством по собственному усмотрению. В 1930 г. Германия вступила в бесконечный избирательный марафон: проведя одну-две сессии, парламент успевал вынести вотум недоверия правительству (или, скажем, не принять бюджет) и на этом прекращал свое краткое существование. В 1930 г. рейхстаг заседал 94 дня, в 1931 г. — 41,

а в 1932 г. — 13 (!) дней. Законотворческая деятельность практически прекратилась, и место закона прочно занял президентский декрет. В стране нарастала атмосфера чрезвычайности и неуверенности в завтрашнем дне. На этом фоне НСДАП с ее призывами к установлению твердого порядка и возрождению немецкой государственности оказалась достаточно привлекательной для значительной массы избирателей. В январе 1933 г. лидер НСДАП Гитлер был назначен рейхсканцлером. Сразу после этого рейхstag был вновь распущен, и на следующих выборах (в марте 1933 г.) нацисты получили уже 44 % голосов. Веймарская конституция была отменена, и в стране надолго установился авторитарный режим — один из самых кровавых в истории человечества.

Разумеется, было бы неверно объяснять крах Веймарской республики исключительно несовершенством ее институциональной конструкции. Здесь сыграли свою роль и экономическая нестабильность, и пережитое многими немцами после поражения в Первой мировой войне чувство национального позора, и авторитарные традиции имперской Германии. Однако недооценивать роль институционального фактора тоже нельзя. По существу, Веймарская республика загоняла немецких политиков в ситуацию, подобную «дилемме узника», не давая им ни малейшего стимула к кооперативному поведению.

Некоторые из более поздних экспериментов с президентско-парламентской системой тоже были неудачными. Однако ныне она существует в 22 странах мира, и среди них попадаются вполне успешные случаи. Есть даже две зрелые демократии, издавна и без больших проблем использующие этот институциональный дизайн, — Исландия и Австрия, действующая конституция которой во многом напоминает конституцию Веймарской республики. Однако эти примеры не очень показательны. Дело в том, что в обеих странах президентско-парламентский дизайн долго применялся в контексте исключительно стабильных партийных систем, опиравшихся на прочные идентификации в избирателе и устоявшиеся нормы коалиционной политики. Сочетание этих двух факторов позволяло партиям контролировать политическую жизнь таким образом, что ключевым условием для выдвижения на президентский пост служило согласие будущего президента подчиниться партийной линии,

главным проводником которой был премьер-министр, и фактически отказаться от применения довольно широких президентских полномочий. Таким образом, фактически и Австрия, и Исландия функционировали как парламентские системы. А когда их основные политические партии столкнулись с кризисными явлениями и появились новые игроки, не склонные подчиняться устоявшимся правилам игры, то институциональный дизайн начал давать сбои. Эти сбои отнюдь не были такими драматичными, как в межвоенной Германии, но по общей логике вполне укладывались в «Веймарский сценарий». В некоторых новых демократиях (например, в Намибии и Сенегале) главной опорой президентско-парламентских систем служат партийные системы с доминирующей партией. Понятно, что если у президента есть прочное парламентское большинство, то вероятность «Веймарского сценария» стремится к нулю. При этом надо заметить, что большинство президентско-парламентских систем существует ныне в странах с авторитарными режимами.

### *Премьерско-президентская система*

Как и две предыдущие системы, премьерско-президентская характеризуется (1) всенародным избранием президента и (2) наличием у этого президента значительных властных полномочий. Отличие же состоит в том, что (3) премьер-министр и кабинет ответственны только перед парламентом. В принципе, президент может иметь право представлять кандидатуры на министерские посты. Однако — и здесь пролегает грань, отделяющая эту систему от президентско-парламентской, — смещать премьера и отдельных министров он не вправе. Это исключительная прерогатива представительного собрания. Как правило, (4) президент имеет право распускать парламент и назначать новые выборы. Нетрудно заметить, что премьерско-президентская система направлена на преодоление основных недостатков президентализма — негибкости сроков пребывания у власти и мажоритарного характера. Но, как нам предстоит убедиться, достигается это ценой гораздо меньших издержек, чем в предыдущем случае.

Наиболее наглядным примером премьерско-президентской системы является так называемая V Республика во Франции.

Учрежденная после голлистского переворота 1958 г., свой нынешний вид она приобрела в 1962 г., после введения прямых президентских выборов (в первые годы президента избирала специальная коллегия выборщиков). В течение длительного времени президенты почти безраздельно доминировали на французской политической арене: подбирали премьер-министров и отдельных членов кабинета, кандидатуры которых безропотно утверждались Национальным собранием, председательствовали на заседаниях кабинета и даже руководили работой отдельных министерств в обход премьера. Несомненно, Шарль де Голль в течение всего срока пребывания у власти и Франсуа Миттеран в первые годы своего правления заметно превосходили американских президентов по объему реальных полномочий. Однако — и это вытекает из основных институциональных характеристик премьерско-президентской системы — использовать эти полномочия французские президенты могут лишь тогда, когда они пользуются поддержкой большинства в Национальном собрании. Если же победу на парламентских выборах одерживает оппозиция, то возможности президента резко сокращаются. Он не имеет права назначить «президентское правительство» (как это не раз бывало в Веймарской республике) и не может править, издавая декреты (ибо, опять-таки в отличие от Веймарской республики, французская конституция допускает такое лишь при «угрозе независимости и территориальной целостности страны»). Конечно, за президентом остается возможность распустить Национальное собрание и назначить новые выборы. Но гарантии их благоприятного результата нет. Все эти обстоятельства и побуждают президента к кооперативному поведению, которое выражается в его «мирном сосуществовании» с правительством. В литературе этот феномен называют «сожительством». За всю долгую историю V Республики «сожительство» наблюдалось лишь трижды (1986–1988, 1993–1995 и 1997–2002).

Таким образом, премьерско-президентская система работает как бы в «двуфазовом режиме», чередуя периоды сильной президентской власти с периодами парламентаризма. Президент может опираться на безоговорочную поддержку парламентского большинства, будучи лидером партии или коалиции, имеющей абсолютное большинство мест в представительном собрании. Например, в первые годы правления Миттерана Союз левых сил доминировал в Национальном

собрании Франции. Возможна и ситуация, когда президент лавирует между многочисленными и с трудом вступающими в союзы между собой парламентскими фракциями. Многие исследователи придерживаются мнения, что гибкость премьерско-президентской системы, ее способность видоизменяться в зависимости от политического контекста — важное достоинство, во многом объясняющее жизнеспособность этого институционального устройства. Однако верно и то, что «сожительство» президента и враждебного по отношению к нему премьера редко бывает безболезненным. Во Франции периоды «сожительства» были непродолжительными. Ныне их вероятность значительно снизилась за счет того, что президентские и парламентские выборы проходят почти одновременно и президенту-победителю удается склонить избирателей к голосованию за собственную партию. Эту тенденцию ярко продемонстрировали события 2017 г. во Франции, когда Эмманюэль Макрон, партия которого сформировалась незадолго до выборов, смог за счет доказанной на президентских выборах личной популярности добиться прочного парламентского большинства. Но и на родине премьерско-президентской системы были случаи, когда конфликты между президентами и премьерами отрицательно сказывались на эффективности политической системы в целом, как это происходило в 1986–1988 гг. при «сожительстве» социалиста Франсуа Миттерана и консерватора Жака Ширака. В новых демократиях подобные конфликты возникают довольно часто. Например, серьезные трения между президентами и парламентами осложняют политическую жизнь Болгарии и Румынии. Тем не менее в целом опыт применения премьерско-президентских систем можно оценить как положительный. Сегодня они используются в 32 странах. Большинство из них — демократии. В отличие от президентско-парламентских систем, которые характерны преимущественно для африканских стран, основным ареалом распространения премьерско-президентских систем стала Европа. Особенно часто они встречаются в новых демократиях Восточной Европы и постсоветского пространства. Табл. 11.1 содержит описательную информацию о том, в каких странах применяются три основные версии президентализма. Чтобы прояснить связь между институциональным дизайном и политическим режимом, страны ранжированы по показателю «политических свобод» Freedom House.

**Таблица 11.1. Институциональный дизайн 105 стран с выборными президентами (по состоянию на апрель 2018 г.), ранжировано по показателю «политических свобод» Freedom House**

<b>Показатель «политических свобод» Freedom House</b>	<b>Президентские</b>	<b>Полупрезидентские</b>	<b>Премьерско-президентские</b>
	<b>Президентско-парламентские</b>	<b>Премьерско-президентские</b>	<b>Премьерско-президентские</b>
1	Гана, Коста-Рика, Кипр, Палау, США, Уругвай, Чили	Австрия, Исландия, Тайвань	Кабо-Верде, Ирландия, Литва, Монголия, Польша, Португалия, Словакия, Словения, Тунис, Финляндия, Франция, Хорватия, Чехия
2	Аргентина, Бенин, Бразилия, Гайана, Индонезия, Гондама, Сальвадор, Южная Корея	Намибия, Перу, Сенегал	Болгария, Румыния, Сан-Томе и Принсипи
3	Боливия, Доминиканская Республика, Колумбия, Коморские о-ва, Либерия, Малави, Мексика, Нигерия, Парагвай, Филиппины, Сейшельские о-ва, Сьерра-Леоне, Эквадор	Мадагаскар, Танзания, Шри-Ланка	Грузия, Молдова, Сербия, Тимор-Лeste, Украина, Черногория,
4	Гватемала, Гондурас, Замбия, Кения, Кот-Д'Ивуар, Турция	Буркина-Фасо, Мозамбик, Того	Македония, Нигер
5	Гвинея, Гвинея-Бисау, Никарагуа, Зимбабве	Гвинея-Бисау	Гаити, Кыргызстан, Мали
6	Ангола, Афганистан, Венесуэла, Гамбия, Джибути, Уганда,	Табон, Камерун, Руанда	Алжир, Египет, Мавритания
7	Бурунди, Казахстан, Судан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Экваториальная Гвинея	Азербайджан, Белоруссия, Конго, Россия, Сирия, Центрально-Африканская Республика	Демократическая Республика Конго, Чад

### *Полномочия президентов*

Мы видели, что различные версии институционального дизайна, предусматривающие пост выборного президента, наделяют носителей этой должности различными объемами полномочий. Принадлежность к тому или иному типу — чисто президентскому, президентско-парламентскому или премьерско-президентскому — серьезно влияет на способ осуществления данных полномочий. Но при этом объем президентских полномочий в области формирования правительства характеризуется лишь в самом общем виде, а объем законодательных полномочий вообще мало зависит от типа президентализма. Отсюда вытекает важная исследовательская задача: создать метод, который позволил бы присвоить любой системе с выборным президентом определенный количественный показатель президентских полномочий. Важным прорывом в развитии современной политологии стала разработка такого метода Шугартом и Кэри. В самом общем виде они разделяют президентские полномочия на полномочия в законодательной сфере и полномочия по отношению к правительству. Рассмотрим возможные объемы этих полномочий по отдельности, приписывая им вслед за Шугартом и Кэри значения от 0 для минимума «силы президента» до 4 для максимума. Основное законодательное полномочие президентов — право вето. Значение 4 по этому параметру присвоим системам, где президентское вето не может быть преодолено парламентом; 3 — где оно преодолевается чрезвычайным большинством голосов (например, две трети); 2 — где достаточно абсолютного большинства; 1 — простого; 0 — где право вето отсутствует. Второе законодательное полномочие президентов состоит в возможности издавать имеющие законодательную силу указы. Тогда значение 4 относится к ничем не ограниченным правам такого рода; 2 приписывается системам, где возможность издавать указы ограничена (например, необходимостью заручиться согласием всех членов правительства); 1 — где указы можно издавать лишь в условиях чрезвычайного положения; 0 — где у президентов вообще нет такого права. Третья категория — полномочия президента в области бюджетного процесса. Здесь различают следующие возможности: 4 — когда государственный бюджет составляется президентской администрацией и парламент

никак не влияет на его содержание; 3 — когда парламент может вносить в бюджет поправки, но не вправе увеличивать число бюджетных статей; 2 — когда парламент вправе вносить любые изменения в рамках утвержденного президентом предела бюджетных расходов; 1 — когда эти пределы могут быть расширены, если парламент указывает на дополнительные источники бюджетных расходов; 0 — если парламент полностью составляет бюджет или может вносить в него ничем не ограниченные изменения. Последняя категория законодательных полномочий президента — это право выносить отдельные законопроекты на всенародный референдум. Если такое право ничем не ограничено, то значение, естественно, 4; существенные ограничения влекут за собой снижение «балла» до 2; отсутствие такого права — до 0. В табл. 11.2 представлены сведения о всех имевшихся у президентов законодательных полномочиях, согласно действовавшим в ряде стран в середине 1990-х гг. конституциям, включая бывшие советские республики. Веймарская республика (Германия) включена в таблицу из-за теоретической важности данного случая.

Рассмотрим по той же схеме полномочия по отношению к правительству. Кто формирует кабинет министров? Значение 4 относится к ситуациям, когда это делает президент без всякого вмешательства парламента; 3 — когда парламент одобряет кандидатуры министров; 1 — когда парламент одобряет кандидатуру премьера, а он назначает членов правительства; 0 — когда президент не назначает министров. Вторая группа полномочий затрагивает право президента проявлять инициативу, отправляя членов правительства в отставку. 4 по этому параметру означает, что президент может это делать без оглядки на парламент; 2 — что это возможно лишь в особых условиях (скажем, чрезвычайного положения); 1 — если президент может отправить правительство в отставку лишь тогда, когда новый премьер уже выдвинут парламентом; 0 — если отставка правительства по инициативе президента не предусмотрена. Третья группа полномочий касается допустимого объема вмешательства парламента в процесс отставок по его собственной инициативе. Отсутствие этого права выражается значением 4; если парламент может выразить правительству недоверие, но в ответ президенту предоставляется право распустить парламент, то значение — 2;

**Таблица 11.2. Законодательные полномочия президентов**

Страна	Вето	Указы	Бюджет	Референдум	Всего
Австрия	0	0	0	0	0
Азербайджан	3	4	3	2	12
Аргентина	3	0	0	0	3
Армения	1	2	0	0	3
Белоруссия	4	4	2	4	14
Боливия	3	0	0	0	3
Бразилия	2	4	1	0	7
Венесуэла	0	0	0	0	0
Гватемала	3	0	0	2	5
Веймарская республика (Германия)	0	2	0	2	4
Гондурас	3	0	0	0	3
Грузия	3	4	2	4	13
Доминиканская Республика	3	0	0	0	3
Исландия	0	1	0	2	3
Казахстан	3	4	2	4	13
Киргизия	3	2	2	4	11
Колумбия	1	1	1	0	3
Корея (Южная)	3	1	3	0	7
Коста-Рика	2	0	0	0	2
Мексика	3	0	0	0	3
Молдова	2	2	0	2	6
Намибия	3	0	0	0	3
Нигерия	3	0	0	0	3
Никарагуа	2	0	0	0	2
Панама	3	0	0	0	3
Парaguay	3	2	0	0	5

Страна	Вето	Указы	Бюджет	Референдум	Всего
Перу	0	0	0	0	0
Россия	3	4	3	3	13
США	3	0	0	0	3
Таджикистан	3	4	4	2	13
Туркменистан	3	4	3	2	13
Украина	3	1	1	2	7
Уругвай	1	0	2	0	3
Филиппины	3	0	0	0	3
Финляндия	0	0	0	0	0
Франция	0	1	0	0	1
Чили	3	0	2	0	5
Эквадор	2	1	0	2	5

если парламент может выразить недоверие правительству, выдвинув кандидатуру нового премьера (так называемый конструктивный вотум недоверия), — 1; если парламент имеет неограниченную возможность отправлять правительство в отставку — 0. Наконец, может ли президент распустить парламент? Значения таковы: 4 — если может при любых условиях; 3 — если эта возможность ограничена тем или иным сроком функционирования парламента (например, его нельзя распустить в течение года после или до очередных выборов); 2 — если роспуск парламента влечет за собой новые президентские выборы; 1 — если это возможно лишь в ответ на вотум недоверия правительству; 0 — если такого права нет. Полномочия президентов разных стран по отношению к правительству (по состоянию на середину 1990-х гг.) отражены в табл. 11.3.

Многие исследователи вносили в методологию Шугарта и Кэри те или иные модификации. Поэтому в литературе можно найти несколько версий индекса, а также интересные попытки совместить эти версии путем создания агрегированных показателей.

**Таблица 11.3. Полномочия президентов по отношению к правительствам**

Страна	Назначения	Отставки (инициатива президента)	Отставки (инициатива парламента)	Роспуск парламента	Всего
Австрия	1	0	0	4	5
Азербайджан	4	4	4	4	16
Аргентина	4	4	4	0	12
Армения	1	1	2	3	7
Беларусь	4	2	4	4	14
Боливия	4	4	4	0	12
Бразилия	4	4	4	0	12
Венесуэла	4	4	4	0	12
Гватемала	4	4	4	0	12
Веймарская республика (Германия)	4	4	0	4	12
Гондурас	4	4	4	0	12
Грузия	3	2	2	3	10
Доминиканская Республика	4	4	4	0	12
Исландия	4	0	0	4	8
Казахстан	3	4	2	3	12
Киргизия	3	2	2	3	10
Колумбия	4	4	0	0	8
Корея (Южная)	1	4	4	0	9
Коста-Рика	4	4	4	0	12
Мексика	4	4	4	0	12
Молдова	3	0	1	1	5
Намибия	4	4	0	2	10
Нигерия	3	4	4	0	11
Никарагуа	4	4	4	0	12
Панама	4	4	4	0	12
Парагвай	4	4	4	4	16

Страна	Назначения	Отставки (инициатива президента)	Отставки (инициатива парламента)	Роспуск парламента	Всего
Перу	4	4	0	1	9
Россия	1	4	2	3	10
США	3	4	4	0	11
Таджикистан	3	4	4	0	11
Туркменистан	4	4	4	3	15
Украина	1	2	1	2	6
Уругвай	4	4	2	1	11
Филиппины	3	4	4	0	11
Финляндия	4	0	0	4	8
Франция	1	0	0	3	4
Чили	4	4	4	3	15
Эквадор	4	4	0	0	8

Важная база данных, включающая значения двух таких показателей для большого числа стран, поддерживается Робнетом Элджи и коллегами на сайте <http://presidential-power.com>. Однако понятно, что при добросовестном применении все эти методы дают близкие результаты. В частности, выясняется, что внутри основных типов президентализма существует колossalная вариация по параметрам президентских полномочий. Скажем, Австрия и Россия принаследуют к одному типу — президентско-парламентскому, но объем законодательных полномочий у австрийского президента равен нулю, а у российского — 13. В этом отношении Россия напоминает целый ряд других постсоветских республик, где законодательные полномочия президентов весьма велики, в то время как полномочия по формированию правительства находятся в области средних значений. Понятно, что наличие у президента значительных законодательных полномочий серьезно снижает его зависимость от парламента и позволяет подолгу обходиться без опоры на устойчивое парламентское большинство.

Именно такая ситуация и наблюдалась в России во второй половине 1990-х гг., когда примерно половина парламентских мест принадлежала Компартии и ее ближайшим союзникам. Конечно, это позволило избежать «веймарского сценария». Но ясно и то, что ограничение законодательных полномочий парламента не соотносится с общей логикой президентализма, согласно которой именно на ассамблею возлагается основной объем задач, связанных с принятием законов. А система, реальное функционирование которой расходится сложенными в ее основу рациональными предпосылками, рано или поздно дает сбой. Поэтому неудивительно, что в конечном счете все без исключения страны, где объем законодательных полномочий президента превышал значение 10, претерпели авторитарную трансформацию.

Для отображения институционального дизайна тех стран, в которых законодательные полномочия президентов очень велики, а их полномочия в области формирования правительства не ниже средних значений, иногда используется термин «сверхпрезидентские системы». В публицистике это словосочетание часто относят к любым авторитарным режимам с выборными президентами. Иногда о «сверхпрезидентской системе» говорят как об отдельном типе в классификации видов институционального дизайна. Но ни один из этих подходов не соответствует научному употреблению термина. С одной стороны, хотя «сверхпрезидентские системы» и содержат значительный потенциал к авторитарной трансформации, они не являются авторитарными по определению. С другой стороны, характеристики «сверхпрезидентской системы» могут быть обнаружены в институциональном дизайне стран, принадлежащих к любому из трех типов президентализма, и поэтому отдельным типом «сверхпрезидентская система» не является.

Общая логика основных типов институционального дизайна вполне прозрачна. Скажем, нетрудно понять, что в чисто президентских системах объем законодательных полномочий президента не должен превышать значения 4, а объем его полномочий в области формирования правительства — значения 12. В действительности, вариативность президентских полномочий в разных странах весьма значительна. С чем это связано? Чтобы ответить на данный вопрос, нужно принять во внимание, что разработка основных правил

политической игры, т. е. конституций, — это процесс, в ходе которого сталкиваются интересы политических партий и иных влиятельных участников (например, военных). При этом они в значительно меньшей степени, чем при принятии избирательных систем, руководствуются нормативными соображениями общего блага или экспертными оценками. В этом смысле полемика по поводу американской конституции, нашедшая отражение в «Записках федералиста» и иных документах той эпохи, служит несомненно положительным, но редким примером. Обычный для политиков подход к строительству институтов сводится к простым соображениям о том, какой именно пост и с каким объемом полномочий они могли бы выиграть на выборах, а потом и удерживать в течение длительного времени. Скажем, при принятии президентско-парламентского дизайна в России никто не вспомнил о «Веймарском сценарии». Решающую роль сыграло то, что Борис Ельцин считал необходимым сохранить за собой основные полномочия по формированию правительства, но при этом не ощущал особой склонности к повседневным делам государственного управления. Это он предпочитал перепоручить премьер-министру. Чтобы новый режим не воспринимался гражданами России и иностранными наблюдателями как президентская диктатура (что было вполне уместно, учитывая обстоятельства разгона Верховного Совета в 1993 г.), была введена ответственность правительства перед парламентом. А чтобы нейтрализовать угрозы, которые могли возникнуть со стороны парламента, президенту были предоставлены колоссальные законодательные полномочия. Проблема с такой «институциональной инженерией» состоит не только в том, что она влечет за собой неэффективные институциональные решения, но и в том, что сами ведущие игроки, преследуя свои сиюминутные интересы, не хотят и не могут видеть долгосрочные последствия того или иного выбора.

## Парламентская система

Парламентские системы существуют в большинстве либеральных демократий и в некоторых авторитарных режимах. Общее число стран с парламентской системой в современном мире — 67, и это больше, чем может записать в свой актив любая разновидность

президенциализма, хотя и значительно меньше, чем общее число президентских систем. Основу парламентской системы составляет взаимозависимость парламента и исполнительной власти. Последняя формируется собранием и несет перед ним полную политическую ответственность. Парламент, в свою очередь, должен доверять правительству и по отношению к проштрафившемуся премьеру прибегает к «высшей мере наказания» — вотуму недоверия. После этого встает задача создать новое правительство, которое устраивало бы большинство депутатов. Если эту задачу не удается решить в течение какого-то (как правило, установленного) срока, то назначаются новые парламентские выборы. Во всяком случае, так все выглядит с формальной точки зрения. Фактически доминирование парламента — лишь один из вариантов его взаимоотношений с правительством. Во многих парламентских системах дело обстоит как раз наоборот: по сути всесильный кабинет существует с относительно слабым парламентом. Более подробно об этом будет сказано в следующей главе. Сейчас остановимся на трех других факторах, определяющих разграничение полномочий при парламентаризме: роли главы государства; характере взаимоотношений между премьер-министром и кабинетом; коллективной ответственности.

### *Глава государства в парламентской системе*

Принципиальной особенностью парламентаризма является разделение эффективного и церемониального руководства. Первое осуществляется командой министров во главе с премьером, которая ответственна перед парламентом; второе возложено на формального главу государства, будь то конституционный монарх или выборный президент. В круг его обязанностей обычно входит присутствие на официальных церемониях, вручение наград, прием столь же высокопоставленных зарубежных гостей. Формально возможности глав государств могут быть гораздо шире (назначать премьер-министров, высших чиновников, блокировать законопроекты в парламенте и т. д.), но фактически ими очень редко пользуются. Как говорят в Великобритании, «королева царствует, но не правит».

В наш демократический век количество коронованных глав государств удивительно велико. Осмыслить это кажущееся

странным обстоятельство помогает беглый взгляд на происхождение парламентского строя. В отличие от президентских систем, первая из которых — американская — была изобретена «отцами-основателями» США путем сознательной институциональной инженерии, парламентаризм возник эволюционно. Основное содержание этой эволюции составляла постепенная передача полномочий от монархов к премьер-министрам. Этот процесс протекал не без конфликтов. Но когда он завершался, то у новых парламентских элит не было никаких причин отказываться от монархической оболочки. Сегодня более половины стран с парламентскими системами (37 из 67) — конституционные монархии. В Австралии, Канаде, Новой Зеландии и ряде других бывших британских владений главами государств считаются генерал-губернаторы, действующие от имени королевы и назначаемые ею по согласованию с местными правительствами. Современные монархии, существующие с либерально-демократическим порядком, по стилю очень далеки от средневековой помпезности. Все рекорды здесь побили Скандинавские страны, которые часто называют «велосипедными монархиями», — короли и королевы там не гнушаются этим скромным средством передвижения. Надо сказать, что один из основных аргументов в пользу сохранения монархии, приводимых ее сторонниками в Западной Европе, стоит просто-напросто в том, что сдерживать королевский двор дешевле, чем проводить президентские выборы и платить зарплату президенту. Монархи, как правило, состоятельные люди, и они покрывают большую часть своих расходов за собственный счет.

Вообще, ироническое отношение к современным монархиям распространено достаточно широко. Оно не всегда справедливо. В Великобритании и Японии монархии являются символами национального единства, служащими для большинства населения объектами сильного эмоционального притяжения. Важную роль они играют в процессах политической социализации. В Испании король Хуан Карлос II способствовал безболезненному переходу страны от авторитаризма к либеральной демократии. В Нидерландах и Бельгии монархи активно вовлечены в выработку компромиссов между многочисленными и враждебными друг другу социальными, религиозными и этнолингвистическими группами.

Там, где парламентская система исторически приобрела форму республики, главами государств являются президенты. Обычно задачу избрания президента берет на себя парламент или специальная избирательная коллегия, состоящая из всех членов общенационального представительства и членов местных собраний по определенным квотам (ФРГ, Греция, Индия, Италия, Израиль). Объем полномочий у таких президентов не больше, чем у конституционных монархов, а иногда даже меньше. Но есть важные исключения. Итальянский президент играет определенную роль в подборе кандидатуры премьера, которая устраивала бы большинство раздираемого противоречиями парламента, и не стесняется высказывать свое авторитетное мнение по таким волнующим все общество вопросам, как право на развод или на аборт. То же самое происходило во Франции в период парламентских III и IV Республик. И это при настолько сильном страхе перед бонапартизмом, что видный деятель III Республики Жорж Клемансо однажды призвал своих коллег по парламенту проголосовать за самого тупого из претендентов на президентское кресло.

### *Премьер-министр и кабинет*

Является ли премьер-министр бесспорным лидером кабинета? Насколько силен он по отношению к другим членам правительства? Крайние варианты ответов на эти вопросы дают Индия, где во время чрезвычайного положения 1975–1977 гг. И. Ганди располагала буквально диктаторскими полномочиями, и III Республика во Франции с ее бесконечной чередой «премьеров на час», не решавшихся вмешиваться в дела могущественных шефов отдельных департаментов. Можно утверждать, что в современном мире наметилась тенденция к усилению премьер-министров в рамках парламентской системы. Но в разных странах это происходит по-разному.

Сила премьер-министра определяется тем, в какой степени он контролирует назначение членов кабинета. В Великобритании премьер подбирает остальных министров по собственному усмотрению и может в случае необходимости их смешать. При этом личная лояльность главе правительства может больше способствовать успеху соискателя, чем знание специфики ведомства или

административный опыт. Нетрудно заметить, что такая ситуация возможна лишь в условиях двухпартийной системы со сплоченными, внутренне дисциплинированными партиями. Даже доминионы не унаследовали у бывшей метрополии столь авторитарной практики. Например, в Австралии состав кабинета существенно зависит от результатов выборов в парламентской фракции правящей партии (особенно строго этого придерживаются лейбористы). Задача премьер-министра здесь — распределить портфели между заранее известными кандидатурами. Однако особенно возрастает автономия отдельных министров в условиях многопартийности. Скажем, федеральный канцлер Германии по конституции имеет право назначать министров, но фактически ему приходится учитывать расстановку сил в правящей коалиции. Кроме того, нормой немецкой политической жизни является высокий уровень компетентности будущего министра в той сфере управления, ответственность за которую на него возлагается. Личная преданность главе правительства принимается во внимание меньше, чем в Великобритании.

В странах с фрагментированной многопартийной системой премьер в еще меньшей степени контролирует назначение министров. Например, в Бельгии и Нидерландах устанавливаются квоты участия коалиционных партий в правительстве: такие-то министерства должны возглавить социал-демократы, такие-то — либералы и т. д. В Италии, где в 50–60-х гг. христианские демократы редко вступали в союзы с другими партиями, сходным образом распределялись портфели между внутрипартийными фракциями. Понятно, что в такой ситуации премьер не может быть «первым среди равных». Главы правительств нередко сменяют друг друга, как в чехарде, в то время как отдельные министры кочуют из администрации в администрацию, опираясь на свой опыт руководства и устоявшиеся связи с бюрократами. Прислушиваться к мнению премьера они считают ниже своего достоинства.

### *Коллективная ответственность*

Коллективная ответственность предполагает, что все члены правительства привержены общей политической линии и разделяют его судьбу и в случае успеха, и в случае поражения. Как заметил однажды

lord Mельбурн в бытность премьер-министром Великобритании, «не важно, что мы говорим, важно, чтобы мы все говорили одно и то же». Сплачивая кабинет, коллективная ответственность усиливает его позиции по отношению к парламенту и бюрократии. Если в Великобритании и бывших доминионах коллективная ответственность очень сильна, то прямо противоположная картина наблюдается в Италии. Эффективная координация деятельности отдельных министерств там отсутствует: главы ведомств часто враждуют между собой. В ФРГ канцлер осуществляет общий надзор за деятельностью министерств, но редко вмешивается в их практическую работу.

Следует подчеркнуть, что полная коллективная ответственность остается недостижимым идеалом даже для Великобритании. Во-первых, отдельные министры располагают собственным политическим авторитетом и могут в крайних случаях апеллировать непосредственно к парламенту или к средствам массовой коммуникации, отстаивая свою самостоятельность. Во-вторых, премьер в принципе не может контролировать все решения, принимаемые членами кабинета. Ему просто-напросто недостает информации и (или) компетентности. Но как принцип коллективная ответственность очень важна для парламентской системы.

## **Необычный институциональный дизайн**

Институциональный дизайн, подобно совам в культовом сериале Дэвида Линча, не всегда то, чем кажется. Иногда названия политических институтов расходятся с концептуально обоснованными понятиями об этих институтах, представленными выше. Например, в Израиле в течение короткого времени (1996–2001) практиковалась система, при которой премьер-министр страны избирался гражданами напрямую и формировал правительство, которое должно было пользоваться доверием парламентского большинства. При этом в Израиле сохранялся пост избираемого парламентом президента, который выполнял преимущественно церемониальные функции. Однако если вдуматься в логику этого институционального дизайна, то нетрудно понять, что в действительности именно избираемый напрямую премьер выполнял функции президента в рамках

институционального дизайна, уже знакомого нам как президентско-парламентская система. Израильская версия этого дизайна была принята в связи с сиюминутными политическими соображениями и несла в себе явную опасность «Веймарского сценария». Поэтому ее недолговечность не должна удивлять. Однако ясно и то, что ничего особенно нового, кроме необычных названий государственных должностей, этот институциональный дизайн не содержал. Другой и более актуальный пример расхождения между названиями и реальным содержанием должностей дает институциональный дизайн, который и ныне применяется в двух странах Африки (Ботсване и ЮАР) и в трех малых островных государствах Океании (в Науру, Кирибати и на Маршалловых островах). В этих странах президенты избираются парламентами и формируют правительства, но при этом парламенты сохраняют за собой право вынести премьеру вотум недоверия и отправить правительство в отставку. Именно это чуть не произошло в 2018 г. в ЮАР, где президент Джейкоб Зума был вынужден подать в отставку, столкнувшись с угрозой неминуемого вотума недоверия. Ясно, что президенты этих стран фактически являются премьер-министрами, а сам такой институциональный дизайн следует рассматривать как обычную парламентскую систему в своеобразной словесной упаковке.

Однако в мире попадаются и не слишком многочисленные, но все же заметные случаи действительно необычного институционального дизайна. Если внимательно посмотреть на *схему 11.1*, то можно обнаружить, что ее правый нижний угол пустует. Но в исходной классификации видов институционального дизайна, разработанной Шугартом и Кэри, было не три, а четыре категории, и в нижнем правом углу схемы размещалась система, которую авторы назвали «ассамблейно-независимой». При этой системе парламент избирает президента и формирует правительство на основе парламентского большинства, но никакой дальнейшей ответственности перед парламентом правительство не несет. Оно ответственно только перед президентом, который и руководит его деятельностью через назначенного им премьера или непосредственно. Пример ассамблейно-независимой системы, который приводят Шугарт и Кэри, — это Швейцария. Данный пример дополнительно осложняется тем обстоятельством, что функции президента страны фактически

выполняет не одно лицо, а коллегия (так называемый Федеральный совет), а президентом Швейцарской конфедерации именуется лицо, которое председательствует в этой коллегии и подлежит ежегодной ротации. Однако никакой институциональной необходимости в таких сложностях ассамблейно-независимая система не создает. Президентом может быть и один человек. Именно такая система в течение довольно длительного времени существовала в Боливии, а ныне применяется в Микронезии и Суринаме.

Ассамблейно-независимая система полностью совместима с нормами либеральной демократии. Другие необычные виды институционального дизайна, встречающиеся в современном мире, обусловлены теми или иными отступлениями от этих норм. Например, по-прежнему существуют пять коммунистических режимов. В рамках предельно широкого и формального подхода все они могут рассматриваться как случаи парламентской системы. Но при этом специфика этих режимов настолько явно сказывается на их институциональном дизайне, что лучше относить их к отдельному специальному типу. Даже внутри этого типа наблюдается существенная вариация. Например, уникальная особенность современной Северной Кореи состоит в том, что ее президентом посмертно (и, согласно конституции, навечно) является основатель режима Ким Ир Сен. Фактический лидер Ким Чен Ын занимает посты лидера правящей партии и председателя Центральной военной комиссии. К этой группе стран примыкает Эритрея, которую иногда называют «криптокоммунистическим» режимом. В мире сохраняется семь монархий, в которых парламенты либо вовсе не существуют, либо не имеют законодательных полномочий, выступая в качестве совещательных органов при главе государства. Есть и несколько стран, где конституционно гарантированы значительные полномочия невыборных властей и формирующих их групп (мусульманское духовенство в Иране, вооруженные силы в Мьянме). Большим своеобразием отличается институциональный дизайн Боснии и Герцеговины, а также крохотной республики Сан-Марино, сохраняющей некоторые элементы средневекового городского устройства. Наконец, в трех странах (Йемене, Ливии и Южном Судане) говорить об институциональном дизайне не приходится, поскольку их государственность находится в состоянии становления или полного развала.

*Табл. 11.4* содержит данные (по состоянию на апрель 2018 г.) о распределении 194 стран мира по различным типам институционального дизайна в региональном разрезе. Как видно из таблицы, подавляющее большинство из них — 171 — можно отнести к трем основным видам. Это президентская, полупрезидентская и парламентская система в двух ее формах — монархической и республиканской. Следует подчеркнуть, что все эти три вида могут практиковаться как демократическими, так и авторитарными режимами. Подробнее об этом будет сказано в следующем разделе главы.

**Таблица 11.4. Распределение стран мира по различным типам институционального дизайна в региональном разрезе (по состоянию на апрель 2018 г.)**

Регионы	Президентские системы	Полупрезидентские системы		Парламентские системы		Необычные системы	Всего
		Президентско-парламентская	Премьерско-президентская	Республики	Монархии		
Австралия и Океания	1	0	0	5	6	2	14
Африка	20	13	10	5	2	4	54
Северная и Центральная Америка	9	0	1	2	10	1	23
Южная Америка	10	1	0	0	0	1	12
Азия	7	3	2	8	8	12	40
Европа	0	2	14	6	11	3	36
Страны бывшего Советского Союза	4	3	5	3	0	0	15
Всего	51	22	32	29	37	23	194

Как яствует из таблицы, виды институционального дизайна неравномерно распределены по регионам мира. Президентские системы являются наиболее распространенной разновидностью

в Южной Америке и в Африке. В Океании и в Северной/Центральной Америке чаще всего встречаются парламентские системы в форме монархий, хотя в обоих случаях это объясняется присутствием большого числа маленьких островных государств, главой которых является британская королева. В Европе на первое место выходят премьерско-президентские системы, хотя если считать все парламентские системы единой категорией, то она оказывается наиболее многочисленной. В странах бывшего Советского Союза премьерско-президентские системы тоже преобладают, а парламентских систем совсем немного. Различные виды необычного институционального дизайна представлены в относительном большинстве азиатских стран.

## **Институциональный дизайн и политика**

Институциональный дизайн определяет наиболее общие, фундаментальные правила игры для участников политического процесса. Поэтому он имеет важные политические последствия. Но в то же время сами характеристики институционального дизайна по-разному проявляются в различных политических контекстах, а в особенности в условиях разных политических режимов. В этом разделе рассмотрим, как институциональный дизайн влияет на важнейшие параметры партийных систем — фрагментацию, неустойчивость и национализацию. Основное внимание при этом будет уделено демократиям. Сложные проблемы взаимосвязи между институциональным дизайном и политическим режимом будут рассмотрены в конце раздела.

### *Институциональный дизайн и партийные системы*

Институциональный дизайн — это весьма формальный, закрепленный в основополагающих документах аспект любой политической системы. Однако он влияет на те аспекты политики, которые обусловлены социальными и историческими особенностями развития страны, а также вторичными элементами институционального устройства (прежде всего избирательными системами).

Неудивительно, что многие ученые задавались вопросом о возможных результатах и пределах такого влияния. Довольно большой объем литературы посвящен вопросу о том, как институциональный дизайн влияет на фрагментацию партийных систем. Основная научная дискуссия на эту тему связана с не очень научно звучащим термином «гипотеза о фалдах» (*coattail hypothesis*), а основные эффекты, предполагаемые этой гипотезой, известны как «эффекты фалд». Фалды — это, как известно, задние полы одежды, которые в некоторых архаичных фасонах были такими длинными, что чуть ли не тащились по полу, а гипотеза состоит в следующем. Поскольку президентские выборы проходят по принципу «победитель получает все», то они абсолютно естественным образом влекут за собой ситуацию, при которой основное внимание избирателей оказывается прикованным к кандидатам от основных партий, имеющим реальные шансы на успех. Это само по себе ставит всех остальных кандидатов в ущемленную ситуацию, поскольку побуждает избирателей к стратегическому голосованию за потенциальных победителей. Они получают голоса, на которые их партии на парламентских выборах могли бы и не рассчитывать. Если же парламентские выборы проводятся одновременно с президентскими или вскоре после них, то преимущество, полученное победившим на них кандидатом, распространяется и на уровень успеха его партии в борьбе за парламентские мандаты. Словосочетание «эффект фалд» (а оно появилось в американской публицистике еще тогда, когда фалды и вправду были длинными) означает, что президент-победитель как бы втаскивает партию в Конгресс на собственных фалдах, т. е. следом за собой. В контексте американской политической системы это довольно важно, поскольку увеличивает возможности контроля президента над законодателями в начале нового президентского срока и облегчает реализацию программы, заявленной в ходе избирательной кампании. Правда, в США последствия «эффекта фалд» в некоторой степени нейтрализуются тем обстоятельством, что значительная часть законодателей подлежит переизбранию через два года после президентских выборов и на этих промежуточных выборах партия действующего президента часто выступает не очень удачно.

В той мере, в какой изучение «эффекта фалд» замыкалось на случае США, это исследовательское направление оставалось довольно

приземленным, почти прикладным, и сводилось преимущественно к анализу факторов, которые позволяли президентам завоевать большинство в Конгрессе на основных выборах и сохранить его на промежуточных. Однако в сравнительной перспективе вопрос об «эффектах фалд» приобретает теоретическое содержание. На системном уровне непосредственный эффект состоит в том, что доля голосов, поданная за ведущие партии и в особенности за партию победителя, повышается не только на президентских, но и на парламентских выборах. В результате снижается фрагментация партийной системы. Начиная с 1990-х гг. появился целый ряд исследований, посвященных вопросу о том, наблюдается ли такая тенденция в разных странах мира с президентскими и полу-президентскими системами. По итогам этих исследований можно констатировать, что «эффект фалд» наблюдается не только в США. Это позволяет прийти к общему заключению, что президентализм способствует снижению фрагментации партийных систем. Однако в сравнительной перспективе эффект оказывается довольно слабым. Основная причина его слабости очевидна: хотя во многих случаях президентские выборы действительно становятся ареной схватки между двумя сильнейшими кандидатами, притягивающими к себе все внимание избирателей, часто встречаются и такие ситуации, когда на этой арене появляются довольно сильные кандидаты, не связанные с крупнейшими партиями. Тогда снижения фрагментации не происходит, а может наблюдаться ее увеличение. Ведь партии таких кандидатов обычно участвуют в парламентских выборах, и если речь идет о малоизвестной партии, для которой наличие этого кандидата служит единственным источником силы, то фрагментация увеличивается. Поэтому уровень конкуренции на президентских выборах непосредственно сказывается на степени проявления «эффекта фалд». Чем он выше, тем слабее эффект. Другой важный фактор – объем президентских полномочий в области формирования правительства. Чем он меньше, тем больше президент заинтересован в достижении «эффекта фалд» и тем сильнее сам эффект. Автору этой статьи в совместной с Кириллом Калининым статье удалось показать, что в полупрезидентских системах «эффект фалд» проявляется более отчетливо, чем в президентских. В статье показано, что в долгосрочном плане президентализм ведет к снижению

фрагментации партийных систем независимо от того, насколько далеко парламентские выборы отстоят от президентских во времени. Однако этот вывод не является общепринятым и нуждается в дополнительной проверке.

Не представляет теоретической сложности оценка воздействия институционального дизайна на другие базовые параметры партийных систем — неустойчивость и национализацию. Хотя одна из наиболее стабильных партийных систем мира — американская — всегда существовала в условиях президентализма, в целом можно рассматривать его как институциональный дизайн, поощряющий неустойчивость. Связано это с тем же самым фактором, который может привести к росту фрагментации, т. е. с возможностью участия в президентских выборах кандидатов, связанных с новыми партиями. Если такой партии удается войти в парламент «на фалдах» новоизбранного президента, то это приводит к резкому повышению уровня волатильности. И если в случае с фрагментацией данная тенденция может сдерживаться параллельным, но противоправленным «эффектом фалд», то в случае с неустойчивостью сдерживающих факторов нет. Именно президентализм считался главным источником весьма значительной неустойчивости, которая наблюдалась в партийной системе Бразилии в 1990-х гг. Однако классическим примером подобных эффектов считается партийная система Франции. Это одна из старейших демократий мира, но не будет преувеличением сказать, что по уровню неустойчивости партийной системы Франция сопоставима не столько со зрелыми, сколько с новыми демократиями, и связано это именно с тем, что президентские выборы постоянно генерируют новые партии. Новейший пример — движение «Вперед, республика!» Эмманюэля Макрона, участие которого в выборах Национального собрания 2017 г. добавило к волатильности на электоральном уровне 28.2 %, а на парламентском уровне — 53.4 %. Негативным считается и воздействие президентализма на организационную стабильность отдельных партий. Поскольку «чистый» президентализм исключает ответственность правительства перед парламентом и создает условия, в которых отдельные депутаты могут вступать в торг с президентской администрацией по поводу представляющих для них особый интерес законопроектов, уровень парламентской дисциплины снижается,

и это делает партии менее сплоченными. Одну из причин организационной рыхлости партий США исследователи усматривают именно в президентализме.

С оценкой воздействия институционального дизайна на национализацию партийных систем дело обстоит несколько сложнее. Теоретически ясно, что повестка дня президентских выборов — по определению общенациональная, в то время как на парламентских выборах, если они проводятся по любой из систем большинства, могут доминировать вопросы местного значения. Поэтому логично предположить, что президентализм способствует национализации партийных систем. Однако эмпирические исследования такой взаимосвязи дают не очень убедительные результаты. В значительной степени это связано с тем, что в большинстве стран мира на парламентских выборах применяются пропорциональные системы, которые не меньше президентализма — и совершенно независимо от него — способствуют национализации партийных систем. Если же используются системы большинства, то политическим партиям даже в условиях президентализма нет смысла отказываться от конкурентных преимуществ, которые они получают за счет наличия у них старых территориальных баз поддержки и создания новых очагов местного влияния. Яркий пример такой стратегии дает избирательная кампания Дональда Трампа в 2016 г., когда ведущая тема — национализм — вполне органично сочеталась с эффективной эксплуатацией тематики, связанной с экономическими проблемами и тревогами местных сообществ.

### *Институциональный дизайн и политические режимы*

Любой из наиболее распространенных в современном мире видов институционального дизайна — президентализм, полупрезидентализм и парламентаризм — совместим как с либеральной демократией, так и с авторитаризмом. Однако в литературе довольно широко представлена точка зрения, согласно которой президентская система поощряет авторитарные тенденции. Надо признать, что история дает немало оснований для такого подхода. Поскольку авторитарные режимы — это, как правило, режимы личной власти, то президентализм дает для них адекватную институциональную

оболочку, поскольку прямо санкционирует концентрацию основного объема исполнительной власти в руках одного лица. Кроме того, автократов привлекает возможность соединения в одних руках эффективного и церемониального руководства, которое позволяет им подчеркивать свой особый статус в политической системе. Очень показательно, что бывшие британские колонии (такие как Кения и Танзания) начинали с добросовестных попыток копировать парламентаризм бывшей метрополии, а затем вдруг проникались доверием к президентской модели. Президенциализм явно подходил «вождям-основателям» авторитарных режимов, главной целью которых все больше становилось подавление оппозиции. Антураж президентской системы и по сей день часто используется для прикрытия откровенно автократических режимов. Однако однозначно связывать президентскую систему с авторитаризмом было бы неправильно. Дело не только в том, что именно президентская система существует в старейшей демократии мира, США, но и в том, что в основном ареале распространения президентских систем — в Латинской Америке — опыт их применения на «третьей волне демократизации» оказался достаточно успешным.

Несомненно, однако, и то, что парламентская система создает серьезные неудобства для авторитарных режимов. Многие из них являются личными диктатурами. Поскольку парламентская система требует довольно высокого уровня институционализации правящей партии, автократы избегают ее ровно в той мере, в какой они хотят избежать контроля со стороны других членов партийного руководства. Как уже отмечалось выше, коммунистические режимы существовали исключительно в форме парламентских республик, так как по определению отводили правящим партиям важную роль. Подобные ситуации можно было наблюдать и в странах, авторитарные режимы которых были далеки от коммунистической идеологии, но при этом располагали устойчивыми, организационно сильными правящими партиями — например, в Малайзии и Сингапуре. В Камбодже, которая справедливо рассматривается как один из наиболее жестких образцов авторитаризма в Юго-Восточной Азии, тоже существует парламентская система. Более того, с формальной точки зрения Камбоджа — это парламентская монархия. Но фактически власть в стране принадлежит лидеру

правящей партии — Хун Сену, возглавляющему ее с тех времен, когда она придерживалась коммунистической идеологии. Ныне эта идеология забыта, но организационные ресурсы партии остаются важным ресурсом камбоджийского авторитаризма. К этому надо добавить, что парламентская система имеет одну особенность, которая в выгодную для автократов сторону отличает ее от президентализма. Дело в том, что в президентских системах обычными считаются конституционные нормы, ограничивающие время пребывания одного и того же лица на высшей должности, а парламентским системам такая практика чужда. Обоснованность подобного подхода в либеральных демократиях связана с тем, что премьеры находятся под контролем правящих партий, а во многих случаях — еще и под контролем партнеров по правительенным коалициям, и это минимизирует вероятность возникновения режимов личной власти. Однако в условиях авторитаризма коалиционная политика отсутствует, а правящие партии зачастую не располагают никакой автономией по отношению к автократам. Поэтому они могут оставаться у власти неопределенно долго. Эта особенность парламентской системы не ускользнула от внимания автократов. Например, Серж Саргсян незадолго до того, как закончил два положенных ему по конституции Армении президентских срока, инициировал переход страны к парламентской системе. Это позволило Саргсяну сохранить всю полноту власти в качестве премьера. Правда, премьером он прослужил лишь несколько дней, после чего был вынужден уйти в отставку под давлением массовых протестов. Но если бы не это печальное для Саргсяна обстоятельство, то армянский опыт адаптации парламентской системы к нуждам авторитаризма оказался бы вполне успешным.

Как и парламентские, полупрезидентские системы требуют от автократов прилагать дополнительные усилия для достижения контроля над правящей партией и парламентским большинством. Обычно в этих системах действуют ограничения на сроки пребывания президентов в должности. Но при этом полупрезидентализм дает автократам уникальную возможность сохранять власть, периодически пересаживаясь из президентского кресла в кресло премьера и обратно. Искривив положенный ему срок в качестве президента, фактический лидер режима становится

полновластным премьер-министром, опирающимся на парламентское большинство. Президент в это время выполняет преимущественно церемониальные функции. Но если есть возможность вновь занять президентский пост после перерыва (как, например, в России), то лидер режима пользуется этой возможностью и тогда уже становится полновластным президентом. Кроме того, полу-президенциализм удобен для автократов с точки зрения должностной нагрузки и правительственной ответственности. Наличие премьер-министров, выполняющих основной объем связанных с повседневным управлением технических задач, позволяет реальным лидерам сосредоточиться на политическом руководстве, а в случае серьезных провалов — возлагать вину за них на премьер-министров. Таким образом, полупрезидентские системы не только совместимы с авторитаризмом, но и дают автократам некоторые ощутимые преимущества. Этим объясняется популярность таких систем в Африке и на постсоветском пространстве. Однако, как и в случае с президентенциализмом, о прямой предрасположенности этого институционального дизайна к авторитарному перерождению говорить не приходится.

Данные о процентном распределении видов институционального дизайна в 194 странах мира по уровням демократии (показатель «политических прав» по Freedom House) по состоянию на апрель 2018 г. даны в табл. 11.5. Как явствует из таблицы, наибольшую совместимость с либеральной демократией демонстрирует парламентская система. Наиболее высокие уровни демократии, соответствующие показателям 1 и 2, наблюдаются среди парламентских монархий (более двух третей) и парламентских республик (более половины). За ними с небольшим отставанием следуют премьерско-президентские системы, ровно половина которых попадает в высшие категории. У «чистого» президенциализма и президентско-парламентской системы совместимость с демократией ниже. Среди стран с этими видами институционального дизайна наиболее высокие уровни демократии наблюдаются менее чем в трети случаев, и в этом отношении они похожи, но есть и существенная разница. Среди чисто президентских систем наиболее многочисленная категория — это страны (преимущественно латиноамериканские), лишь немного не дотягивающие до высших

когорт. В то же время среди президентско-парламентских систем относительное большинство составляют страны с по-настоящему жесткими авторитарными режимами (преимущественно африканские и постсоветские). Ученым еще предстоит выяснить, почему наиболее жесткие автократы предпочитают именно такую модель президенциализма. Но очевидно, что одна из причин связана с так называемой «территориальной диффузией» институтов, т. е. с заимствованием институтов у важных стран, связанных со странами-реципиентами географической близостью, общим историческим или культурным наследием. Это объяснение полностью подходит для постсоветского пространства. Однако оно не отвечает на вопрос о том, почему африканские диктаторы, позаимствовав общую идею полупрезидентской системы из Франции, не восприняли ее в оригинальном варианте и предпочли использовать президентско-парламентские системы. Видимо, такие системы чем-то дополнительно привлекают автократов.

**Таблица 11.5. Процентное распределение видов институционального дизайна в 194 странах мира по уровням демократии (показатель «политических прав» по Freedom House), апрель 2018 г.**

Показатель «политических прав» по Freedom House	Президентские системы	Полупрезидентские системы		Парламентские системы		Необычные системы
		Президентско-парламентская	Премьерско-президентская	Республики	Монархии	
1	13.7	13.6	40.6	34.5	56.8	13.0
2	15.7	13.6	9.4	20.7	10.8	8.7
3	25.5	13.6	18.8	17.2	13.5	0.0
4	11.8	13.6	6.3	10.3	2.7	4.3
5	7.8	4.5	9.4	10.3	8.1	4.3
6	11.8	13.6	9.4	0.0	5.4	21.7
7	13.7	27.3	6.3	6.9	2.7	47.8
Всего	100	99.8*	100.2	99.9*	100	99.8*

*Примечание:* суммы не равняются 100 % из-за округления.

## **Федерализм и местное управление**

Понятие о разграничении полномочий «по вертикали» включает в себя как взаимоотношения между центральными властями национальных государств и властями их территориальных единиц (регионов), так и взаимоотношения между различными нижестоящими органами власти и самоуправления.

### *Федерализм*

Один из видов разграничения полномочий между центральными и региональными властями — это вид конституционного устройства, определяемый Уильямом Райкером как «политическая организация, при которой правительственная активность распределена между региональными и центральными органами таким образом, что и те и другие принимают окончательные решения по определенному кругу вопросов». Важно подчеркнуть, что в определении Райкера речь идет именно о конституционном установлении, которое гарантирует регионам особые права в области принятия решений. Федерализм разграничивает властные полномочия «по вертикали», позволяя регионам сохранять определенную долю самостоятельности. Такие государства и называются федерациями в противоположность унитарным государствам, где вся полнота власти по конституции принадлежит центральному правительству. Говоря о способах разграничения полномочий «по вертикали», иногда упоминают конфедерации. Однако между федерацией и конфедерацией существует глубокое, принципиальное различие. Если федерация — единое национальное государство, отношения между частями которого регулируются конституцией, то члены конфедерации, вступая в тесный союз между собой, остаются независимыми субъектами международного права. Поэтому конфедерации неустойчивы и с течением времени либо распадаются (новейший пример — так называемая Сенегамбия, на короткий срок объединившая Гамбию и Сенегал), либо эволюционируют в направлении федерализма (США, Швейцария).

Федерации отличаются от унитарных государств по ряду институциональных характеристик. К их числу относится прежде всего

двухпалатное устройство парламентов, на котором мы остановимся в следующей главе. Практически во всех федерациях (единственное исключение — Австрия) отдельные их части обладают особыми правами при изменении конституции: она не может быть пересмотрена без согласия по меньшей мере простого большинства «земель», выраженного их парламентами или референдумами. Однако главная отличительная черта федерализма заключается в том, что он обеспечивает относительно высокий уровень децентрализации государственного управления. Объективным показателем ее противоположности — централизации — служит доля налогов, собираемых центральным правительством, в общем объеме государственного налогообложения. Как яствует из табл. 11.6 (данные Аренда Лейпхарта, 1972, 1973, 1975, 1977, 1978, 1979), средний уровень централизации в унитарных государствах составляет 83, а в федерациях — 58 %. В этом, собственно говоря, и усматривают основное преимущество федерализма: как отмечают его сторонники, тот или иной уровень децентрализации желателен в любом государстве, а в крупном просто необходим. И действительно, крупнейшие по размерам и численности населения страны, издавна живущие в условиях либеральной демократии или делающие к ней первые шаги, — Бразилия, Германия, Индия, Канада, Россия и США — имеют федеративное устройство.

Что касается других отмечаемых в литературе преимуществ федерализма, то они далеко не так очевидны. Иногда утверждают, что относительная самостоятельность частей федерации позволяет им экспериментировать с формами государственного устройства, делая результаты этих экспериментов достоянием федерации в целом. В действительности, однако, «земли» склонны копировать политическое устройство федеральных органов власти. Исключения незначительны. Другой — на первый взгляд более сильный — аргумент состоит в том, что федерализм обеспечивает самоуправление этнических и религиозных меньшинств. Для анализа этой функции федерализма первостепенное значение имеет предложенное Чарлзом Тарлтоном различение конгруэнтных и неконгруэнтных федераций. В первых регионы похожи друг на друга по социальным и культурным характеристикам, во вторых — различаются.

**Таблица 11.6. Доля налогов, взимаемых центральными правительствами, в общих объемах налогообложения унитарных государств и федераций, %**

Унитарное государство	Федерация	Доля налогов (в порядке убывания)
Нидерланды		98
Израиль		96
Италия		96
Бельгия		93
Новая Зеландия		93
Ирландия		92
Франция		88
Великобритания		87
Исландия		83
Люксембург		82
	Австралия	80
Дания		71
Финляндия		70
	Австрия	70
Норвегия		70
Япония		65
Швеция		62
	США	57
	ФРГ	51
	Канада	50
	Швейцария	41

Понятно, что лишь неконгруэнтные федерации могут содействовать культурному развитию меньшинств. Из устойчивых либеральных демократий, принявших федеративное устройство, такое наблюдается лишь в Швейцарии. Большинство же устойчивых федераций — таких как США, Австралия, Австрия, Германия — конгруэнтны. Практика показывает, что введение элементов неконгруэнтности в устройство национального государства чревато серьезным кризисом, угрожающим самому его существованию. Не секрет, что основная угроза территориальной целостности Канады исходит от франкоязычной провинции Квебек, а раздел Бельгии на три этнолингвистических региона многие наблюдатели рассматривают как прелюдию к распаду этого государства. Таким образом, цена автономии меньшинств может оказаться непомерно большой.

Существует и другая понятийная пара, часто используемая для анализа федерализма, — симметричные и асимметричные федерации. В первых все регионы располагают равными правами, во вторых они делятся на категории, каждой из которых отводится собственный круг полномочий. Элементы асимметрии есть во многих государствах, однако полностью асимметричные федерации — большая редкость. В течение какого-то времени к их числу принадлежала Индия, но уже во второй половине 50-х гг. крупнейшая демократия мира отказалась от этой институциональной особенности. До 1993 г. асимметрия присутствовала в федеральном строе России, и хотя действующая конституция признала равноправие российских регионов,rudименты неравенства между республиками и областями сохраняются и по сей день. Считается, что асимметричные федерации менее стабильны, чем симметричные.

Следует вновь подчеркнуть, что федерализм — это феномен, обусловленный конституционными ограничениями на применение власти. Поэтому в литературе представлена точка зрения, согласно которой авторитаризм и федерализм несовместимы. На первый взгляд этому утверждению противоречит вся история советского федерализма. С точки зрения формального устройства Советский Союз был даже не федерацией, а более свободной — почти конфедеративной — формой связи «социалистических республик»; кроме того, СССР являлся примером предельно последовательной реализации идеи асимметричного федерализма. Но самое главное

в этом государстве всегда оставалось за рамками статей конституции. Его унитарный характер обеспечивался коммунистической партией, строившейся на строго централизованной основе. Как только был устранен этот «стержень», нежизнеспособность институциональной формы проявилась в полной мере, и СССР развалился. Такая же судьба постигла и две другие «социалистические федерации» — Чехословакию и Югославию. Среди существующих в современном мире 27 федераций довольно много стран с авторитарными режимами. В некоторых из них (например, в Судане) фиктивный характер федерализма виден невооруженным глазом. Однако есть и такие авторитарные федерации, где региональные власти действительно располагают значительной автономией. Это, к примеру, Эфиопия и Ирак, где вмешательство центральных властей в дела одного из регионов, Курдистана, сведено к абсолютному минимуму. Опровергают ли такие примеры тезис о несовместимости федерализма и авторитаризма? Многие ученые отвечают на этот вопрос отрицательно. В условиях истинного федерализма уровень автономии, которой пользуются регионы, определен конституционно. В авторитарных режимах высокая автономия отдельных регионов часто определяется сугубо политическими факторами — скажем, уступками, на которые центральные власти идут ради сохранения лояльности региональных лидеров.

Как и любые институциональные формы, федерализм и унитаризм инерционны. Большинство существующих ныне государств сохраняют верность тем формам разграничения полномочий «по вертикали», которые были избраны ими в момент оформления национальной государственности. «Федерализации» и «унитаризации» имели место главным образом в авторитарном прошлом Латинской Америки. Выше уже упоминался один из новейших случаев федерализации, Бельгия, где она служит то ли способом избежать раскола государства, то ли прелюдией к нему. Значительная политическая автономия регионов может быть достигнута и в рамках унитарных государств. Об этом свидетельствует опыт Великобритании, где Шотландия, Уэльс и Северная Ирландия имеют собственные парламенты и правительства, располагающие отнюдь не символическими полномочиями. Не менее показателен пример Испании, в которой с 1982 г. на смену вполне унитарному строю

приходит система, предполагающая довольно высокий уровень самостоятельности так называемых автономных сообществ. Для отображения широкомасштабных процессов децентрализации в унитарных государствах, наподобие наблюдавшихся в Великобритании и Испании, часто используется термин «деволюция».

### *Местное управление*

Независимо от того, является ли государство федеральным или унитарным, оно должно предоставлять местным властям некоторую автономию в решении дел, имеющих сугубо местное значение. Действительно, было бы странно, если бы проблема уборки улиц где-то далеко от столицы решалась центральными органами управления. В средневековой Европе, до завершения процесса формирования национальных государств, местными делами ведали крупные землевладельцы (в сельской местности) и органы самоуправления, часто именовавшиеся коммунами (в городах). Государственная централизация покончила со средневековыми вольностями и привилегиями, в результате чего местными делами стали ведать назначенцы, ответственные исключительно перед столичным начальством. Наиболее распространенная в современной Западной Европе система организации местного управления, так называемая «слитная» (*fused*) система, представляет собой компромисс между последовательной «исполнительной вертикалью» и демократическим принципом, согласно которому управляющие должны нести ответственность перед управляемыми. «Слитная» система была изобретена в наполеоновской Франции и распространилась по Европе вместе с французскими легионами. Потом легионеры ушли, однако система сохранилась не только во Франции, но и в Италии, Бельгии, Нидерландах; она была воспринята и в ряде стран, избежавших французской оккупации. «Слитная» система предполагает, что носители исполнительной власти на местном уровне являются назначенцами. В качестве демократического противовеса используются избираемые на местах советы, обладающие, в частности, контрольными функциями. В первоначальной версии «слитной» системы назначались как главы департаментов (префекты), так и мэры городов. В современной Франции мэров

избирают. Тем не менее Франция и сегодня остается образцом государственной централизации.

Принципиально иная — так называемая дуалистическая — система местного управления исторически сложилась в Великобритании. Эта система возлагает основные полномочия в области местного управления на избранные населением советы. Советы выделяют из своего состава исполнительные органы (комитеты), которые и отправляют управленческие функции на местах. Органы центрального правительства осуществляют лишь общий правовой и финансовый надзор над их деятельностью. Очевидно, дуалистическая система заметно расширяет возможности влияния граждан на процесс принятия решений местного значения. В то же время ее эффектом является высокий уровень децентрализации государственного управления даже в таком вполне унитарном государстве, каким до недавнего времени (до созыва шотландского парламента) являлась Великобритания. Весьма децентрализованной остается и система местного управления в США. В некоторых штатах Новой Англии сохранился порядок, при котором основные решения на местах принимают собрания граждан. Кроме того, многие должности, в подавляющем большинстве стран мира зарезервированные за назначенцами (вроде начальников пожарных команд или пресловутых «шерифов», т. е., по российским меркам, начальников районных отделов милиции), в США являются выборными. Несомненно, дуалистическая система демократичнее «литой». В то же время критики нередко обращают внимание на то, что чрезмерная децентрализация снижает общую эффективность государственного управления. Следует отметить, что многие страны отказались от копирования как французского, так и британского опыта. Их системы местного управления сочетают принципы обеих, а также национальные особенности. Такова, например, Германия.

\* \* \*

Строго говоря, институциональный дизайн — это правила политической игры. Но он далеко не исчерпывает всех правил и норм, которыми руководствуются политики. Если же говорить на языке метафор и провести сравнение с футболом, то точнее

было бы уподобить институциональный дизайн игровому полю. Его параметры и разметка не зависят от игроков и воплощают те базовые правила, которыми они должны руководствоваться. Однако даже при исполнении этих правил игроки могут вести себя очень по-разному, а многие из них нарушают правила, и нередко это сходит им с рук или влечет за собой санкции, которые они находят приемлемой ценой за полученные в результате нарушения правил преимущества. В предельном случае то, что происходит на футбольном поле, становится чем-то вроде боев без правил, а вовсе не благородным спортом джентльменов. Как мы видели, никакой институциональный дизайн не дает гарантий против авторитаризма. Но верно и то, что если футбольное поле — все в ухабах и со стертой разметкой, а ворота падают от попадания мяча, то хорошего футбола не получится даже у самых благонравных и дисциплинированных игроков. Институты имеют значение. И особенно велико их значение в условиях, когда политики в основном соблюдают те правила игры, которые прописаны в конституции, т. е. в условиях демократии.

# Глава 12

## Парламенты

---

Правильно ли называть парламенты законодательной властью? – Почему одни парламенты важнее других? – Что такое парламентская автономия? – Сколько женщин попадает в парламент и при чем здесь избирательная система? – Зачем парламенты диктаторам? – Как парламенты устроены изнутри? – Нужно ли платить депутатам большие зарплаты? – Как формируются коалиции?

---

Уже «протективная» модель демократии придавала выборным парламентам особое значение; как писал Дж. Локк, это «верховная государственная власть». Всегда подчеркивалась их законотворческая функция. И сегодня в обыденном словоупотреблении, в лексиконе практических политиков и в терминологии конституционного права парламент обозначается как «законодательная власть». В действительности современные парламенты — даже в условиях либеральной демократии — редко законодательствуют монопольно. В этот процесс вовлечены также исполнительная власть, бюрократия и другие формальные и неформальные группы. Но парламент — это единственный институт, который представляет политическое сообщество не только в целом (на это, как мы видели, может претендовать и избранный всенародным голосованием президент), но и во всем его многообразии. Вот почему редко какой режим обходится без «народных избранников». Ныне те или иные формы общенационального представительства признаны конституционно необходимыми во всех без исключения странах мира, хотя при пристальном рассмотрении картина оказывается не такой однозначной. Кое-где парламенты фактически не созываются. В некоторых странах

функции парламентов исполняют не избранные, а полностью или частично назначенные ассамблеи. В целом ряде монархий парламенты даже формально не считаются органами законодательной власти и выступают в качестве консультативных органов при правителях.

Парламенты можно изучать по-разному. Во-первых, к ним применим исторический подход. Например, деятельность британского парламента совершенно невозможно ни описать, ни понять, если отвлечься от его многовековой истории. Ведь именно в прошлом коренятся традиции, процедуры и ритуалы, вместе составляющие ту оболочку, в которой протекают актуальные политические дебаты. Во-вторых, возможен институциональный подход. Парламент — это очень сложная формальная организация. Поэтому вовсе не праздными являются вытекающие из такого подхода вопросы: какова степень разделения труда внутри парламента? как законопроекты становятся законами? в каких отношениях находится парламент с другими государственными институтами? Третий, социологический (бихевиористский) подход поднимает другие проблемы: какова социальная композиция парламента? как его члены относятся к собственным ролям? как они взаимодействуют с заинтересованными группами? отражает ли парламент национальную политическую культуру? Комбинируя эти подходы, современная политическая наука достигла достаточно больших успехов в сравнительном анализе парламентов.

## Классификация парламентов

Как отмечалось в предыдущей главе, в разных странах (даже если они относятся к одной и той же «семье» политических режимов) отношения представительного собрания с исполнительной властью могут складываться по-разному. Эти отношения и положены в основу классификации парламентов.

### *Доминирующие парламенты*

Примерами могут служить Национальная ассамблея Франции (периода IV Республики), итальянский парламент в 90-х гг. прошлого века. Встречается эта разновидность редко, и по понятной причине: доминирующие парламенты, достигнув пика величия, способствуют

собственному падению. Как ясно из названия, такие парламенты играют ведущую роль в национальной политической жизни, формируя и жестко контролируя исполнительную власть. Неизбежными при этом становятся частые правительственные кризисы. За 12 лет существования IV Республики Франция стала свидетельницей существования 25 кабинетов; некоторые из них «работали» считанные недели. Чем руководствуются члены доминирующих парламентов, сознательно ведя дело к падению правительства? Во-первых, всегда есть шанс получить место в следующем кабинете; во-вторых — и это более важно, — они преследуют узкопартийные цели. Наиболее благоприятную среду для доминирования парламента создает, пользуясь термином Джованни Сартори, «поляризованный плюрализм». IV Республика является собой классический пример «двусторонней оппозиции», когда коммунисты «слева», а голлисты «справа» отвергали сами основы режима и находились в острой конфронтации между собой. В этих условиях сформировать правительство, удовлетворительное для большинства, было практически невозможно. Таким образом, эта разновидность парламентов отнюдь не оптимальна и в конечном счете ведет к параличу власти. Нетрудно заметить, что она может существовать лишь в условиях парламентской системы, сочетающейся с фрагментированной многопартийностью.

### *Автономные парламенты*

В качестве примера можно привести Конгресс США, шведский риксдаг. Такие парламенты в основном контролируют законодательный процесс, но у них нет достаточных полномочий для «свержения» исполнительной власти. Автономия американского Конгресса обеспечивается не только президентской системой, существенно ограничивающей возможности вмешательства главы государства в деятельность представительного собрания, но и другими обстоятельствами. Во-первых, политические партии страны не загоняют своих членов в рамки жесткой дисциплины и не являются внутренне сплоченными, так что члены Конгресса — даже если они принадлежат к президентской партии — не всегда поддерживают президента при голосовании. Во-вторых, сила Конгресса во многом определяется наличием комитетов и подкомитетов, позволяющих

конгрессменам достичь высокого уровня профессионализма. Все это способствует активной и самостоятельной роли представительного собрания в процессе принятия решений, а также выполнению им контрольной функции. Помимо президентализма, возникновению автономного парламента может способствовать и парламентская система в сочетании с многопартийностью. Это произошло, например, в Скандинавских странах с их устоявшейся нормой межгрупповых консультаций по основным политическим вопросам. Одной из главных арен таких консультаций и служит парламент.

### *Ограниченно автономные парламенты*

Эта разновидность существует в Великобритании, стране классического парламентаризма. Ограниченно автономный парламент можно рассматривать как поле конфронтации (зачастую ритуализированной) между правительством и оппозицией. В Великобритании с ее двухпартийной системой контроль правительства над фракцией большинства обеспечивает ему очень сильные позиции в парламенте. Главный механизм такого контроля — партийная дисциплина. В отличие от американских, британские партии являются внутренне сплоченными, и проголосовать против воли собственной партии — значит совершить экстраординарный поступок, который может положить конец самой удачной политической карьере. Вот почему итоги голосований в парламенте всегда предрешены. Роль британской палаты общин — не править, а, скорее, досаждать исполнительной власти бесконечными запросами, обсуждениями принятых решений и критикой. При этом правительственный кризис может быть вызван разве что «бунтом на корабле» правящей партии. А такое случается раз в несколько десятилетий.

### *Подчиненные парламенты*

В качестве примера можно привести Национальное собрание Франции в условиях «президентской фазы» премьерско-президентской системы. Здесь исполнительная власть уже явно преобладает над парламентом. Во Франции, которую не без оснований считают страной с сильными демократическими традициями, аргументом

в пользу ограничения полномочий парламента стал паралич власти времен IV Республики. До второй половины 80-х гг. французское Национальное собрание оставалось одним из самых слабых в мире. Ситуация несколько изменилась лишь тогда, когда социалистическому президенту Миттерану пришлось сосуществовать с правым парламентским большинством. В результате Франция вступила в «парламентскую fazу» премьерско-президентской системы. Отсутствие партийного контроля со стороны исполнительной власти позволило Национальному собранию вести «свою игру».

### *Парламентская автономия*

Нетрудно заметить, что перечисленные разновидности парламентов образуют логическую последовательность с убывающим параметром, который можно определить как степень самостоятельности парламента по отношению к политической исполнительной власти. В политической науке за этим параметром закрепилось название «парламентская автономия». Как мы видели, уровень парламентской автономии зависит от двух факторов — институционального дизайна и фрагментации партийной системы, причем их воздействие носит комплексный характер. Парламентская система в сочетании с двухпартийностью ведет к низкой автономии парламента, в то время как продуктом ее сочетания с многопартийностью может стать доминирующий парламент. Напротив, президентская система в целом способствует парламентской автономии, причем она достижима как в условиях двухпартийной системы (США), так и в условиях весьма фрагментированной многопартийности (Бразилия). Против этого тезиса как будто свидетельствует приведенный выше пример Франции времен де Голля. Но нужно учитывать, что это была не чисто президентская, а полуправительственная система. Разумеется, системы с доминирующей партией ведут к довольно низкому уровню парламентской автономии вне зависимости от институционального дизайна. Но и из этого правила есть исключения. Скажем, автономия парламента в Японии была довольно высокой в течение всего длительного периода, когда у власти стояла Либерально-демократическая партия. Это объяснялось тем, что парламент являлся ареной серьезной политической борьбы между фракциями правящей партии.

В условиях авторитаризма уровень парламентской автономии, как правило, стремится к абсолютному минимуму. Парламенты не принимают никаких самостоятельных политических решений, ограничивая себя ролью машины для одобрения законопроектов, исходящих от исполнительной власти. Основные задачи парламентов в условиях авторитаризма связаны не столько с этой деятельностью (полезность которой далеко не очевидна), сколько с тем, что они символизируют готовность властей прислушиваться к мнению народа. При этом парламенты выступают важной площадкой для имеющих пропагандистское значение жестов режима. В частности, члены парламентов охотно озвучивают заявления, от которых по тем или иным тактическим соображениям воздерживаются представители политического руководства. Однако некоторые аспекты деятельности авторитарных парламентов не лишены практической важности. Парламенты играют центральную роль в процессе вовлечения реальной или потенциальной оппозиции в политическую орбиту режима, т. е. так называемой кооптации. Предоставляя оппозиционерам места в парламенте на условиях их отказа от деятельности, которая расценивается как опасная, власти могут избежать серьезных рисков весьма малой ценой, ведь фактические полномочия авторитарных парламентов ничтожны. Но верно и то, что когда режим сталкивается с кризисными явлениями, то именно парламент может предоставить институциональную нишу для консолидации оппозиции. Такую роль авторитарные парламенты сыграли на излете многих авторитарных режимов — от Бразилии до Польши.

### **Функции парламентов**

Функции парламентов могут быть сведены к четырем основным: легитимации; представительству; рекрутированию и социализации элиты; воздействию на исполнительную власть и контролю за ней. Если парламент и не выполняет какие-то из этих функций, он справляется с другими, а значит, играет свою роль в политической системе.

Функцию легитимации режима выполняют все без исключения парламенты. Даже если исполнительная власть полностью берет на

себя законодательную инициативу и правит посредством декретов, она все же нуждается в одобрении «народных избранников». Поэтому парламентам придается большое символическое значение, что находит отражение в так называемых иммунитетах — парламентарии не могут подвергаться аресту без санкции собрания, их речь в стенах парламента не может быть прервана. Это включает в себя также процедурную независимость парламентов и их монопольное право прерывать собственные заседания. Очень немногие режимы не признают иммунитетов вообще, хотя фактическое их попрание — не такая уж редкость. Авторитарные правительства предпочитают действовать по принципу «ты — мне, я — тебе»: парламент придает реальной власти законность в глазах населения, а та расплачивается с ним ритуальным почтением и вполне материальными привилегиями. Тех парламентариев, кто рискнет нарушить «правила игры», ждут суровые кары. Иммунитеты в такой ситуации помогают редко.

Функция представительства является единственной, в выполнении которой с парламентом не может сравняться никакой иной институт. Делается это, однако, по-разному. Существуют четыре основных подхода, при которых члены собрания выступают в ролях «слуг избирателей», «опекунов народа», «проводников воли партий», «зеркала общества». Рассмотрим эти подходы обстоятельнее.

«Слуги избирателей» в парламенте могут действовать в интересах либо избирательного округа в целом, либо наиболее влиятельных групп его населения, но в любом случае их позиции носят, в сущности, местнический характер. Такой подход к представительству особенно широко распространен в США, где считается, что конгрессмены должны «привозить домой бекон» в виде правительственный заказов, субсидий и контрактов. Этого они и добиваются, всячески пытаясь «обойти» представителей других штатов и графств. Если по какому-то вопросу в избирательном округе существует четкое и более или менее единодушное мнение, то самостоятельная позиция может стоить члену Конгресса его мандата, но не ранее следующих выборов. Следует отметить, что такое единодушие встречается не так уж часто. Это позволяет американским законодателям сохранять известную автономию и, более того, активно воздействовать на общественное мнение своего округа.

В отличие от «протективной», «развивающей» модель демократии придавала этому аспекту представительства ведущую роль. Ярым поборником жесткой зависимости депутатов от избирателей был и Карл Маркс. Вот почему большинство коммунистических режимов формально придерживалось права отзыва депутатов и признавало «императивный мандат». До тех пор пока парламенты оставались элементом декора, это никак не сказывалось на их эффективности. В условиях демократии лишенные самостоятельности от избирателей парламентарии просто не могут справляться со своими обязанностями. Служить народу необходимо, но это должно быть дополнено другими подходами к представительству. Сегодня императивный мандат сохраняется лишь в тех немногих странах, где продолжают существовать коммунистические режимы (Вьетнам, Китай, Северная Корея, Куба). В то же время конституции ряда стран (например, Франции) прямо запрещают императивный мандат или, как Основной закон ФРГ, устанавливают, что депутаты «являются представителями всего народа, не связанными наказами или поручениями, и подчиняются лишь собственной совести».

Подход к парламентариям как к «опекунам народа» получил классическое выражение в речи английского консервативного мыслителя и политика Эдмунда Берка, обращенной к избирателям (1774 г.): «Конечно, джентльмены, для представителя должно быть счастьем и большой честью жить в теснейшем союзе, близком общении и самой непосредственной связи с избирателями... Но свое непредвзятое мнение, свое истинное суждение и просвещенное сознание он не должен приносить в жертву ни вам, ни кому бы то ни было другому... Парламент — это не собрание посланников различных и враждебных друг другу интересов, которые отстаиваются их агентами и защитниками против всех остальных членов собрания, парламент — это независимая ассамблея единой нации, с единым интересом, общим для всех: главное здесь — не местные цели и предпочтения, а общее благо...» (Замечу, что в 1780 г. Берк не был вновь избран в палату общин.) Такой подход к представительству существенно расширяет автономию парламентов и позволяет им играть роль скорее лидеров общественного мнения, чем его пассивных отражений. В XIX в. этот подход преобладал; он и по сей день сохраняет свои позиции, особенно в Великобритании и во

Франции. Однако «опекать народ» стало гораздо труднее с тех пор, как появились массовые партии, претендующие на ту же самую роль.

Наиболее явно парламенты выступают «проводниками воли партий» в условиях коммунистических и иных партийных режимов. Но такой подход не чужд и либеральной демократии, особенно там, где существуют пропорциональные избирательные системы. Аргументы его сторонников таковы: на выборах соревнуются не личности, а партийные программы, значит, своим избранием парламентарий обязан прежде всего партии — почему же тогда он может себе позволить манкировать партийной дисциплиной, добившись успеха? Ответить на этот вопрос, не лишенный зерна здравого смысла, можно другими вопросами. Должен ли депутат хранить верность текущей политической линии партийного руководства или партийной программе (всем известно, насколько часто они не совпадают)? Как быть, если разошлись установки низовой организации, которая, собственно, и сыграла ведущую роль в карьере парламентария, и партийного «центра»? Что делать, если произошел раскол партии? Эти вопросы заводят в тупик, если считать парламент проводником воли партий и не более того. Но если допустить независимость депутата от партийного руководства, то все значительно упрощается. Правда, эту независимость необходимо отстаивать, преодолевая давление со стороны мощных «всеядных» партий. Депутаты лучше справляются с этой задачей, если располагают определенными политическими ресурсами — высоким личным престижем, информированностью и компетентностью.

Свое последовательное выражение идея о парламентариях как о проводниках воли партий находит в концепции «партийного императивного мандата». Согласно этой концепции, депутат представляет своих избирателей через выдвинувшую его партию. Стало быть, выходя из данной партии (или будучи исключен из нее по серьезным основаниям), он утрачивает правовую основу для дальнейшего нахождения в составе парламента. Концепция «партийного императивного мандата» была реализована в Чехословакии в 20-х гг., однако в зрелых демократиях она не прижилась. Из европейских стран к подобной практике прибегает сегодня лишь Португалия. Более популярна она в новых демократиях: с теми или иными модификациями партийный императивный мандат

применялся в Бангладеш, Бразилии, Вануату, Гане, Замбии, Индии, Индонезии, Кабо-Верде, Шри-Ланке и ЮАР.

Почти все модели демократии придают парламенту значение «зеркала общества», и это не чуждо авторитарным режимам: как известно, Верховный Совет СССР со сталинских времен и до самого последнего времени строился на жестких процентных нормах представительства от рабочих, крестьян, коммунистов, беспартийных, интеллигенции, женщин и т. д. Эту идиллическую картину несколько портил лишь тот факт, что примерно 30 % «законодательного корпуса» составляли высшие партийные и государственные работники, для которых мандат был фактически пожизненным. В условиях либеральной демократии «зеркало общества» — почти всегда кривое. Каждый советский человек с детства знал, что в Конгрессе США нет ни одного рабочего. И это почти что правда. Члены парламентов являются, как правило, выходцами из среднего класса с высоким уровнем образования. До недавнего времени они в подавляющем большинстве были мужчинами (*табл. 12.1*). Оправдывая это положение, иногда обращают внимание на то, что политические взгляды и идеологические пристрастия парламентариев в большей степени определяются их текущим социальным положением и профессией, чем происхождением. Однако и профессиональный состав представительных собраний демонстрирует явное преобладание предпринимателей, юристов и лиц свободных профессий, объединяемых в категорию «менеджеров и профессионалов», а также других интеллектуалов (*табл. 12.2*, данные Роберта Патнэма).

**Таблица 12.1. Представительство женщин в парламентах разных стран, 1950–1980 гг., %**

Парламент	1950	1960	1970	1980
Национальный совет Австрии	6	6	6	10
Палата общин (Великобритания)	3	4	4	3
Палата общин (Канада)	0,5	1	1	4
Национальный совет Швейцарии	0	0	0	8
Палата представителей (США)	2	4	3	4
Сенат (США)	1	1	1	1
Бундестаг (ФРГ)	7	8	6	7

**Таблица 12.2. Профессиональная принадлежность членов парламентов отдельных стран, %**

Категория	Велико-британия	ФРГ	Италия	США
«Менеджеры и профессионалы»	78	82	57	74
Другие виды умственного труда	20	17	40	25
Физический труд	2	1	3	1

Таким образом, «зеркальное соответствие» парламента обществу не достигнуто ни одной из либеральных демократий. Вопрос состоит в том, достижимо ли оно вообще. Политологи в подавляющем большинстве склоняются к тому, что идея «законодательного микрокосма» привлекательна странным сходством со средневековой мистикой, но практически неосуществима и, в сущности, абсурдна. Современные общества слишком сложны и многообразны, а политические ресурсы отдельных групп слишком неравны, чтобы в результате свободных выборов мог сформироваться парламент по принципу «каждой твари по паре». Но очевиден и тот факт, что недопредставленность больших социальных слоев может породить у них чувство недоверия к государству, а это опасный дестабилизирующий фактор. Возможный способ решения этой проблемы состоит в том, чтобы гарантировать представительство тех или иных меньшинств, зарезервировав за ними определенную долю мест в парламенте (квоту). В последние десятилетия наметилась тенденция к тому, чтобы способствовать таким образом женскому представительству (гендерные квоты). В некоторых странах квоты представительства закрепляются за этническими группами.

Разумеется, представительство компактно проживающих меньшинств лучше всяких квот обеспечивают системы большинства в одномандатных округах. Что касается дисперсно проживающих меньшинств, то дело обстоит противоположным образом: для них выгодно применение пропорциональных систем. Статистически установлено, что парламентское представительство женщин положительно связано со средней величиной округа. Дополнительный фактор, положительно влияющий на представительство женщин, — это сравнительно низкий уровень конкуренции между партийными

списками. Чем больше мест каждая из участвующих в выборах партий рассчитывает выиграть в каждом из округов, тем больше вероятность избрания женщин. Происходит это, видимо, потому, что сильные партии, обращающиеся к широкому кругу избирателей, заботятся о представительном характере своих списков в большей мере, чем слабые, основная задача которых — «протащить» в парламент своих лидеров. Таким образом, парламентское представительство дисперсно проживающих меньшинств зависит от взаимодействия двух переменных — величины округа и соревновательности выборов. Однако решающий вклад в стремительное расширение женского представительства, которое наблюдалось в последние десятилетия во всем мире, сыграло изменение общественных установок по поводу политического участия женщин. Оценить масштабы перемен помогает сравнение исторических данных, приведенных в табл. 12.1, с актуальными на начало 2018 г. данными Межпарламентского союза, содержащимися в табл. 12.3. Можно обратить внимание на то, что среди стран с наивысшими уровнями женского представительства есть Куба с ее коммунистическим режимом и Руанда, где самая высокая в мире доля женщин в парламенте достигнута за счет квот. При этом в подавляющем большинстве стран доли женщин в парламентах уступают их долям в населении. Но правда и то, что ныне более чем в половине стран уровень женского представительства превысил 20 %, а в 1980 г. такие страны можно было пересчитать по пальцам.

**Таблица 12.3. Процентные доли женщин в нижних палатах парламентов 191 страны мира (по состоянию на начало 2018 г.)**

Доля женщин, %	Число стран	Примеры
Более 50	3	Боливия, Куба, Руанда
40–49	11	Мексика, Швеция, ЮАР
30–39	34	Германия, Франция, Уганда
20–29	53	Великобритания, Израиль, Китай
10–19	62	Россия, США, Япония
Менее 10	28	Ливан, Нигерия, Шри-Ланка

Впрочем, таблица свидетельствует о том, что в некоторых важнейших странах уровень женского представительства оставляет желать лучшего. Можно отметить, что нет никакой зависимости между женским представительством и типом политического режима, хотя механизмы доступа женщин к политике в демократических и авторитарных режимах различны.

Разные парламенты в своей практической работе делают акценты на разные подходы к представительству. Различаются и индивидуальные установки депутатов, эмпирическому исследованию которых политологи всегда уделяли большое внимание. Серьезное влияние на эти установки оказывает избирательная система, применяемая при выборах парламента. Только естественно, что «слуги избирателей» чаще встречаются среди парламентариев, избранных по системам большинства, а «опекуны народа» и «проводники воли партий» — среди избранных по пропорциональной системе. Другой фактор, непосредственно влияющий на установки парламентариев, — это властные полномочия парламента. Президентская система, снимающая с парламента ответственность за действия правительства, способствует подходу к парламентариям как к «слугам избирателей». И действительно, «опекать народ» им просто не по силам. Следует добавить, что работа парламента может быть эффективной тогда, когда его члены разделяют разные подходы — но не какой-то один. Плюрализм здесь не просто желателен. Он необходим.

Третья функция парламентов — рекрутирование и социализация элиты. В условиях либеральной демократии пройти в парламент — значит сделать заявку на министерское кресло, а порой и на пост главы исполнительной власти. То же самое касается большинства авторитарных режимов (кроме партийных, где с задачей отбора будущих лидеров вполне справляются партии). Один из наблюдателей так описывал Конгресс Бразилии времен военной диктатуры: «Некоторые политики получают здесь опыт, необходимый для выдвижения на другие посты — губернаторов штатов, министров и т. д. Они усваивают нормы элиты, приобретают политическое мастерство и узнают, как себя вести, чтобы пользоваться престижем... Бразильский конгресс — это тренировочная площадка для политиков страны». Как видно уже из этого высказывания, парламент служит каналом социализации его членов, приобщения их к политической

культуре элиты. Вшел в анналы пример того, как быстро и безболезненно палата общин — «лучший клуб в Лондоне» — смогла укротить радикальных социалистов, впервые появившихся на парламентских скамьях в 1918 г. Уже через несколько лет они стали ярыми защитниками традиционных устоев. Джеймс Рамсей Макдональд — первый премьер-министр от лейбористской партии — решительно настаивал на том, что при произнесении тронной речи (т. е., по сути дела, на церемонии его вступления в должность) все члены палаты должны быть в средневековых одеждах! Нелишне, однако, заметить, что парламент тем успешнее справляется с этой функцией, чем более прочная традиция, воплощенная в соответствующей культуре, стоит за его спиной.

И наконец, четвертая функция парламентов — воздействие на исполнительную власть и контроль над ней. Инструментами парламентов при этом могут служить формальные дебаты, работа в комитетах над законопроектами, парламентские запросы и расследования, резолюции, вотум недоверия правительству. Понятно, что эти инструменты далеко не в равной степени доступны разным парламентам. Если доминирующие используют их очень широко и оправдывают таким способом свое название, то остальные вынуждены довольствоваться меньшим. В Великобритании, с ее жесткими нормами партийной дисциплины и практически предопределенными итогами голосований, главным орудием оппозиции стали вопросы министрам. Только в 1979 г. палата общин заслушала 40 000 ответов на такие вопросы! В США отдельные конгрессмены чаще прибегают к выдвижению собственных законопроектов (биллей). Нередко это делается просто для того, чтобы привлечь внимание к проблеме, без всяких шансов на превращение билля в закон. Любопытно, что и во Франции, где роль Национального собрания не так уж велика, его депутаты достаточно широко используют свое формальное положение законодателей для того, чтобы досаждать исполнительной власти.

Способность парламента выполнять эту функцию существенно зависит от его профессионализма. Если сессии непродолжительны, а состав собрания постоянно обновляется, то трудно ожидать от него эффективного контроля над правительством. Многое зависит от того, как оплачивается труд парламентариев. Члены Верховного

Совета СССР до 1989 г. ничего не получали. В условиях либеральной демократии такое немыслимо. Однако и здесь существует достаточно большой разброс вариантов по отдельным странам. Скажем, в Великобритании «зарплата» парламентариев не очень велика и сопоставима с окладом чиновника средней руки. Прямо противоположная картина наблюдается в США, где ежегодные затраты на содержание Конгресса перевалили за миллиард долларов. Это не только позволяет конгрессменам и сенаторам жить, не заботясь о хлебе насущном (что само по себе очень важно для концентрации усилий на парламентской работе), но и дает им возможность нанимать обслуживающий персонал, оплачивать экспертные услуги и т. д. Как следствие этого — достаточно высокий уровень профессионализма членов Конгресса.

Так или иначе, члены большинства парламентов могут воздействовать на исполнительную власть. Но считают ли они это нужным? Единого ответа на столь важный вопрос нет и быть не может. Как показало тщательное эмпирическое исследование, проведенное Герхардом Левенбургом и Сэмюэлем Паттерсоном, поведение парламентариев может быть описано с помощью трех «моделей голосования» — индивидуалистической, «правительство против оппозиции» и коалиционной. Индивидуалистическая модель имеет место тогда, когда депутат при голосовании принимает решение самостоятельно, подвергаясь при этом разнообразным влияниям, но ни одному из них не придавая определяющего значения. Эта модель особенно популярна в Конгрессе США. Вторая модель, напротив, подчиняет волю депутата партийной принадлежности — голосуя против «своих», он рискует собственной карьерой. Эта модель, «правительство против оппозиции», типична для Великобритании и бывших доминионов, но широко распространена и в других странах — во Франции, в ФРГ и т. д. Коалиционная модель голосования характерна для государств, практикующих «консенсусную демократию». Партийная дисциплина здесь достаточно сильна, но, несмотря на это, при решении каждого отдельного вопроса возникает специфическая комбинация интересов, позволяющая парламентарию самостоятельно определять, кто «свои», а кто «чужие». Член парламента Бельгии — валлон — по социальным вопросам будет голосовать вместе с правыми фланандцами против валлонских

коммунистов, а при определении языковой политики — вместе с валлонскими коммунистами против правых фламандцев: иногда за оппозицию, иногда за правительство.

Завершая разговор о функциях парламентов, следует заметить, что «единодушное голосование» — вовсе не привилегия авторитарных режимов. Большая часть законопроектов в США, например, принимается консенсусом. То же самое часто происходит в Великобритании, Франции и других либеральных демократиях. Нет нужды специально объяснять, что это законопроекты, не вызывающие возражений исполнительной власти. Однако механизм достижения «единодушия» здесь — не грубое давление на парламентариев, а сложный процесс переговоров между партиями, отдельными государственными институтами, заинтересованными группами, позволяющий выработать приемлемое для всех решение.

## **Организационная структура парламентов**

Парламенты — это сложные организации, являющиеся, с одной стороны, основными аренами политической жизни большинства либеральных демократий, а с другой — рабочими коллегиями, выполняющими ряд организационно-технических задач. Соответственно, их внутренняя структура включает в себя две составляющие — политическую и организационную. Начнем с последней. Однако прежде зададимся вопросом, который касается парламента в целом: каковы должны быть его размеры? Сколько-нибудь ясного, теоретически обоснованного ответа на этот вопрос нет. Статистический анализ размеров реально существующих парламентов позволил ряду ученых сделать вывод о существовании следующей тенденции: в целом численность членов парламента стремится к кубическому корню от численности населения страны. Формулируемый таким образом «закон кубического корня» как будто оправдывается на предельно широких выборках данных, хотя, повторяю, никто до сих пор не объяснил, почему это так.

Важнейший вопрос, касающийся внутренней структуры парламента, — должен ли он состоять из одной, двух или даже более палат? Абсолютные монархии позднего Средневековья решали

эту проблему просто: каждая из палат, как полагали тогда, должна представлять какое-то из сословий королевства — дворянство, духовенство, горожан и (иногда) крестьян. Каждое из сословий имело свои традиционные интересы, права и обязанности перед короной. У такого подхода были приверженцы даже среди классиков «протективной» модели демократии. Например, Монтескье защищал сословное представительство как форму высоко ценимого им «смешанного правления». Лишь в XIX столетии началось победное шествие принципа «один человек — один голос», а в XX в. он возобладал. Тем не менееrudименты средневекового парламентаризма кое-где дожили до наших дней (прежде всего это палата лордов в Великобритании, наследственное членство в которой было отменено совсем недавно). Некоторые страны уже в новейшее время экспериментировали с представительством экономических, профессиональных и культурных групп. Так построены сенаты в Ирландии, а также такие совещательные, не являющиеся парламентскими палатами органы, как социально-экономические советы во Франции, Нидерландах и Италии. Наиболее широкомасштабный из подобных экспериментов был осуществлен в Югославии, где до коллапса функционировал многопалатный, исключительно сложный по структуре парламент (скупщина), отражавший национально-территориальное и экономическое расслоение общества. Верхние палаты современных парламентов, вопреки названию, обычно располагают меньшими полномочиями, чем нижние. Как правило, они меньше по численному составу и избираются по особым правилам, а иногда и вовсе не избираются населением.

В федерациях верхняя палата парламента обычно обеспечивает равное представительство «земель» (в США и Швейцарии — по два представителя от каждого штата или кантона, в Австралии — по десять представителей от каждого штата и т. д.). При этом, естественно, самые маленькие из них оказываются в выигрышном положении. На выборах в американский Сенат голос жителя штата Род-Айленд «весит» гораздо больше, чем голос калифорнийца. Информацию о неравном представительстве в верхних палатах нескольких федеральных парламентов можно почерпнуть из табл. 12.4 (данные Аренда Лейпхарта по состоянию на 1980 г.). Как видим, особо привилегированного положения достигли малые

«земли» в США и Швейцарии, но и в других странах неравенство достаточно ощутимо. Даже в некоторых унитарных государствах верхние палаты парламентов формируются так, чтобы ни одна из территорий не чувствовала себя ущемленной. Например, во Франции сенаторов избирают специальные коллегии, состоящие из членов местных администраций. В Италии Сенат формируется всеобщим голосованием, но при особой нарезке избирательных округов: каждый из них совпадает с большим регионом страны.

**Таблица 12.4. Доля мест в верхних палатах федеральных парламентов, отводимая представителям избирателей, находящихся в наиболее благоприятном положении**

Страна	Доля мест в верхних палатах федеральных парламентов, %, в зависимости от доли избирателей от общего их числа, %			
	5	10	25	50
Австралия	21.3	30.4	55.3	75.7
Австрия	6.9	12.8	28.2	53.2
Канада	18.9	31.2	48.5	69.2
США	28.2	39.5	60.6	82.9
ФРГ	20.1	31.5	50.7	73.1
Швейцария	26.7	38.9	60.4	81.1

В пользу двухпалатных парламентов часто приводят два аргумента: во-первых, такая система сокращает возможность непроруманных действий против исполнительной власти со стороны нижней палаты; во-вторых, верхняя палата разгружает нижнюю, беря на себя обсуждение части вопросов. Однако первый аргумент действителен лишь для доминирующих парламентов (возможности остальных «вредить» правительству и так достаточно скромны), второй же устраняется возражением, что все решает «не число, а умение»: гораздо логичнее поднять уровень компетентности и профессионализма в нижней палате путем более совершенного разделения труда, т. е. создания комитетов и комиссий. По мнению большинства политологов, реальное значение верхняя палата может приобрести в ограниченно автономных и подчиненных парламентах, давая оппозиции дополнительное пространство для

критики исполнительной власти. В особенности это касается не столь уж редких ситуаций, когда верхние палаты контролируются оппозицией. Так, в ФРГ на протяжении почти всех 70-х гг. Бундесрат (верхняя палата Бундестага) был средоточием влияния блока ХДС–ХСС против коалиции СДПГ и Свободной демократической партии. Голлистские правительства V Республики во Франции часто имели больше хлопот с Сенатом, чем с Национальным собранием. Таким образом, вопрос об оптимальном количестве палат нельзя решать исходя из критерия эффективности. Иногда эффективность нужно приносить в жертву собственно политическим достоинствам парламента — его способности эффективно посредничать между разными институтами и группами общества.

Разумеется, самый сильный аргумент против двухпалатных парламентов состоял бы в том, что неразрешимые противоречия между палатами могут полностью парализовать законодательную работу, а в парламентских системах еще и чреваты возможностью правительенного кризиса. Однако этот аргумент применим лишь к немногим странам. В подавляющем большинстве случаев полномочия верхних палат невелики. Их отказ от одобрения законопроекта, принятого нижней палатой, обычно преодолевается квалифицированным (или даже простым) большинством голосов при повторном голосовании в нижней палате. Правда, во многих странах такому голосованию должна предшествовать работа согласительной комиссии, сформированной членами обеих палат для поиска компромиссного варианта законопроекта. Однако компромисс, как правило, достигается на условиях, предпочтительных для нижней палаты. Что касается правительенной ответственности, то в истории зарегистрировано лишь несколько случаев, когда правительство несло ее перед обеими палатами одновременно. Наиболее известный случай подобного рода — это Италия, где такое конституционное положение действует с 1947 г. При разработке итальянской конституции правые партии рассматривали Сенат, правила избрания которого благоприятствовали консервативно настроенным сельским регионам, как гарантию против возможной победы коммунистов на выборах нижней палаты. Но эта опасность так и не материализовалась. В течение долгого времени, когда христианские демократы и их союзники

доминировали в обеих палатах, их равноправие не имело никаких практических последствий. Но после вступления итальянской политики в полосу турбулентности оно много раз служило причиной правительственный кризисов и значительных затруднений при формировании правительственный коалиций. В 2016 г. в Италии был проведен референдум по конституционной реформе, предполагавшей, в частности, отказ от ответственности правительства перед Сенатом. Но предложение так и не было принято. Эта история лишний раз свидетельствует о том, что даже откровенно абсурдные конституционные нормы, принятые под давлением ситуационных соображений, могут сохраняться в течение долгого срока. Всегда находится кто-то, кому они выгодны.

Важнейшей характеристикой организации работы парламента является уровень внутреннего разделения труда. Для того чтобы обеспечить хотя бы минимальный контроль над громоздкой и профессиональной бюрократией, парламент должен создавать собственные специализированные органы — комитеты. Комитеты призваны выполнять разнообразные задачи, к числу которых относятся детальные рассмотрения законопроектов, экспертиза по финансовым вопросам, контроль над администрацией и специальные расследования. Уровни специализации комитетов в отдельных странах различны и прямо зависят от силы парламента по отношению к исполнительной власти. Такой автономный парламент, как Конгресс США, располагает исключительно разветвленной сетью постоянно действующих комитетов и подкомитетов (число последних доходило до 300). Иное положение в Великобритании, где комитеты ограниченно автономной палаты общин — не специализированные и располагают скромными финансовыми ресурсами. Надо заметить, что британская модель является гораздо более распространенной в мире, чем американская. Даже там, где с институциональной точки зрения комитеты могли бы быть сильными, они часто приходят в упадок из-за жесткого партийного контроля над парламентской работой в целом. Это характерно, например, для парламентских систем с доминирующими парламентами. По мнению наблюдателя из стана канадской оппозиции, в комитетах палаты общин страны «окопались ставленники правительства», которые «сидят, читают газеты, пишут письма и никогда не забывают при этом принять

участие в голосованиях по вопросам, на предварительное рассмотрение которых они не потратили ни малейших усилий». И это притом что сама модель комитетов в Канаде скопирована с американской.

Опасность для либеральной демократии таит в себе превращение сильных комитетов (которые, вообще говоря, не уполномочены избирателями курировать целые сферы государственной жизни) в орудия частных или групповых интересов. Так, антикоммунистическая «охота за ведьмами», сильно подорвавшая дух американской демократии, была инициирована и проводилась силами комитетов Конгресса во главе с сенатором Джозефом Маккарти. Реабилитации комитетов в глазах общественности помогла их работа по расследованию деятельности ЦРУ и утергейтского скандала. Таким образом, комитеты могут действовать и в частных, и в общих интересах. Большой резонанс в мировом политологическом сообществе вызвало открытие конца 70-х гг., сделанное на материале СССР и Польши. Оказалось, что в этих странах с полностью подчиненными парламентами многие законопроекты серьезно корректировались на этапе слушаний в комитетах и комиссиях. В Польше между 1957 и 1969 гг. из 327 проектов, предоставленных Советом министров, лишь около 60 прошли без изменений. Мало того, принятие некоторых законов блокировалось из-за сильной оппозиции комитетов Сейма! Некоторые исследователи усмотрели в этой тенденции признак отхода от «идеологической» модели руководства к «технократической», при которой возрастает значение экспертных оценок. Другая — более распространенная — точка зрения состояла в том, что комитеты служили инструментом представительства отдельных групп внутри властвующей элиты, в том числе достаточно влиятельных.

Заключая тему парламентских комитетов, следует отметить, что в общем виде выделяют следующие источники их влияния: специализацию, постоянство (об этом сказано выше), а также «интимность» и «поддержку». «Интимность» в работе комитетов прямо зависит от их величины: гораздо эффективнее те из них, в которых немногие люди годами работают вместе и начинают понимать друг друга с полуслова, что очень важно для достижения консенсуса. Многолюдные комитеты, члены которых редко собираются вместе и не понимают друг друга, не способны к плодотворной работе. «Поддержка» означает возможность нанять квалифицированный

обслуживающий персонал и экспертов. Это позволяет комитетам меньше полагаться на статистические данные и отчеты, предоставляемые исполнительной властью, и несколько смягчать ее явное информационное преимущество. И то и другое необходимо для эффективного контроля над исполнительной властью.

Если комитеты и комиссии представляют собой специализированные органы парламента, то имеются и органы, осуществляющие общую координацию парламентской деятельности. Прежде всего это председатели парламентов (спикеры) и их заместители (вице-спикеры). В условиях парламентской системы, особенно при низких уровнях политической фрагментации, роль спикеров — чисто техническая. Они, в полном соответствии с переводом термина, являются безобидными «говорунами» и главным образом просто ведут заседания. Автономные парламенты (в условиях президентализма или парламентаризма в сочетании с высокой политической фрагментацией) делают политическую роль спикеров значительно более важной, предоставляя им довольно серьезные рычаги влияния на политическую повестку дня. Иногда в помощь спикерам создаются коллегиальные органы, тоже связанные с общей координацией деятельности парламента (Совет старейшин Бундестага ФРГ, Конференция председателей в Национальном собрании Франции и др.). Такие органы обычно формируются по принципу представительства фракций. Надо сказать, что этот принцип широко применяется и при формировании комитетов и комиссий.

## **Политическая структура парламентов**

Основу политической структуры парламента составляют группы депутатов, образованные по партийному признаку. В разных странах они именуются по-разному (парламентскими группами, партиями, клубами), однако общеупотребительный термин — фракции. Начало фракциям было положено еще на заре парламентаризма, когда они представляли собой неформальные клубы депутатов, связанных между собой идеологической близостью или личным политическим партнерством, а также отношением к действующему правительству. В Великобритании и в ряде ее бывших доминионов

понятие партийных фракций до сих пор отсутствует. Парламент делится на правительственные большинство и «официальную оппозицию». Складывание массовых партий и современных партийных систем привело к значительной формализации статуса фракций. Они представляют собой группы, располагающие собственными организационными и финансовыми ресурсами, штатом обслуживающего персонала и т. д.

Пропорциональная избирательная система делает партийный принцип формирования фракций не только органичным, но и единственно возможным. Не наблюдается отклонений от него и в тех странах, где системы большинства сосуществуют с устоявшимися партийными системами. Теоретически те парламентарии, которые особенно привержены «службе избирателям» как модели собственного поведения, могли бы чуждаться присоединения к фракциям. В действительности, однако, этого не происходит, ибо принадлежность к фракции не только возлагает на депутата определенные политические обязательства, но и приносит довольно ощутимые выгоды: ведь мы уже видели, что именно по принципу представительства фракций формируются комитеты, комиссии и общие координирующие органы парламентов. Оставаться независимым невыгодно. Это проявляется и в тех новых демократиях, где партийные системы еще не сложились, а парламенты (или их части) избираются по системам большинства. Вовлекая независимых депутатов в свою орбиту, фракционная структура парламента положительно влияет на его работоспособность.

Так же как и партии, на основе которых они созданы, фракции взаимодействуют между собой. При двухпартийной (и соответственно, двухфракционной) системе способ этого взаимодействия прост, как прост состав его участников. В условиях многопартийности фракции вынуждены вступать в значительно более сложные отношения кооперации, ибо только такая кооперация позволяет партиям большинства сформировать дееспособное правительство, а партиям меньшинства — эффективно действовать в качестве оппозиции. Иными словами, фракции должны вступать в коалиции между собой. Разумеется, межпартийные коалиции существуют и за стенами парламентов. Однако мы уже видели, что избирательные системы редко создают стимулы к коалиционной политике,

а если и создают, то эти стимулы, как правило, слабые. Поэтому изучение коалиций, являющееся одним из важных направлений современной политической науки, в основном сосредоточивается на парламентских аренах. «Чистым» случаем коалиционной политики является формирование правительственного большинства в условиях парламентской системы. В президентских системах коалиционная политика не так важна, но в той мере, в какой она имеет место, ее модели сходны с наблюдающимися в условиях парламентаризма. Каковы же эти модели? Можно ли выработать единое, формализованное представление о том, каким образом формируются межфракционные коалиции?

В литературе представлены пять основных теорий коалиционной политики, ведущей к оформлению правительственного большинства. Согласно предложенной Уильямом Райкером теории «минимальных побеждающих коалиций», наиболее вероятны коалиции, которые контролируют большинство мест в парламенте (без этого их формирование не имело бы смысла), но в то же время не включают фракций, которые не были бы необходимыми для достижения этой цели. При построении данной теории Райкер исходит из того, что фракции – это рациональные политические субъекты, преследующие цель увеличения собственной власти. Власть в условиях парламентаризма – это участие в правительстве, а увеличение власти идентично увеличению числа правительственных постов. Допуская в коалицию малую партию, основные партнёры автоматически сокращают собственное представительство в правительстве. Поэтому участие малых партий приемлемо для них только тогда, когда без этого они не способны образовать парламентское большинство. На первый взгляд данная теория кажется вполне убедительной. Ее основной недостаток состоит в том, что применительно к любой многопартийной ситуации она предсказывает слишком много различных вариантов коалиционной политики. Две предложенные позднее теории – «коалиций минимального размера» и «коалиций с наименьшим числом партий» – стремились к преодолению этих недостатков путем уточнения предложенных Райкером критерии. Согласно первой из них, для увеличения собственной власти основные партнёры по коалиции будут привлекать к участию в ней необходимые для большинства, но минимальные по собственным

размерам фракции. Таким образом, наиболее вероятное парламентское большинство — это большинство, опирающееся на наименьший возможный перевес над оппозицией. Согласно второй, к участию в коалиции будет привлекаться наименьшее количество фракций, независимо от их размеров. Ведь тогда правительственные постами придется делиться с наименьшим количеством партнеров.

Охарактеризованные выше теории носят формальный характер и принимают во внимание лишь один параметр парламентских фракций — их размеры. Ясно, однако, что в реальной жизни важным основанием для формирования коалиций является близость политических позиций их участников. Теории, отвлекающиеся от этого обстоятельства, иногда называют «политически слепыми». Две другие теории коалиций — «политически зрячие». Одна из них, «теория минимальной дистанции», выстраивает все представленные в парламенте фракции на единой шкале (обычно «лево-правой»). Наиболее вероятными признаются те «минимальные побеждающие» коалиции, участники которых располагаются на этой шкале рядом друг с другом. Вторая, теория «минимальных связанных побеждающих коалиций», отличается от предыдущей лишь тем, что она допускает возможность участия в коалициях партий, излишних с точки зрения поддержания парламентского большинства, но оказавшихся на «лево-правой шкале» между двумя необходимыми участниками. Предположим, в парламенте представлены (в порядке их расположения на «лево-правой шкале» от крайне левой до крайне правой) партии А (8 мест), Б (21 место), В (26 мест), Г (12 мест) и Д (33 места). В табл. 12.5 представлены предсказываемые каждой из пяти рассмотренных выше теорий возможные составы коалиций.

**Таблица 12.5. Возможные составы коалиций согласно пяти теориям коалиционной политики**

Модель	Возможные составы коалиций				
Минимальная побеждающая	АБВ	АГД	БВГ	БД	ВД
Минимального размера		АГД			
С наименьшим числом партий				БД	ВД
С минимальной дистанцией	АБВ		БВГ		
Минимальная связанные побеждающая	АБВ		БВГ		ВГД

Как видим, предсказания теорий довольно сильно различаются между собой. Какая же из них ближе к действительности? На этот вопрос ответили исследования, совместно проведенные Майклом Тэйлором и Майклом Лавером, и независимо от них — Абрамом де Свааном. Тэйлор и Лавер исследовали составы коалиций в двенадцати западноевропейских странах с 1945 по 1971 г., а де Сваан — в восьми западноевропейских странах и Израиле с 1918 по 1972 г. Эти исследования позволили ранжировать теории коалиций по уровню их предсказательной силы. Результаты ранжирования представлены в табл. 12.6. Как видим, они довольно близки. Согласно обоим исследованиям, лучше всего справляется со своей задачей теория «минимальных связанных побеждающих коалиций». Как отметил де Сваан, она работает в пятьсот раз лучше генератора случайных чисел. В отношении второго места у исследователей нет единства. У де Сваана оно отводится «теории минимальной дистанции», причем по поводу остальных теорий автор замечает, что их эффективность не выше, чем у генератора случайных чисел. По Тэйлору и Лаверу, теории «минимальных побеждающих коалиций» и «минимальной дистанции» работают сравнительно неплохо, причем первая из них — немного лучше, чем вторая. Теории коалиций «наименьшего размера» и «с наименьшим числом партий» не выдержали эмпирической проверки ни в одном из исследований.

**Таблица 12.6. Ранжирование предсказательной силы теорий коалиционной политики**

Модель	Тэйлор и Лавер	Де Сваан
Минимальная побеждающая	2	3
Минимального размера	5	4.5
С наименьшим числом партий	4	4.5
С минимальной дистанцией	3	2
Минимальная связанная побеждающая	1	1

Как видим, «политически зрячие» теории в целом лучше. Правда, и применять их сложнее, потому что любое размещение партий на «лево-правой» шкале влечет за собой ряд проблем. Во-первых, оценивая идеологические позиции фракций, мы вольно

или невольно исходим из того, в каких союзах они уже участвовали. Например, Свободную демократическую партию Германии (СвДП) обычно рассматривают как «центристскую» именно потому, что она состояла в коалициях то с христианскими демократами («правыми»), то с социал-демократами («левыми»). При такой оценке идеологических позиций СвДП подтверждается теория «минимальных связанных побеждающих коалиций». Но если почитать программные документы СвДП, то окажется, что по многим вопросам она всегда занимала позицию более правую, чем христианские демократы. В действительности логика ее участия в коалициях с социал-демократами была задана теорией «минимальных побеждающих коалиций». Во-вторых, лишь в немногих странах «лево-правая» шкала исчерпывает содержание проблемных позиций, отстаиваемых партиями и парламентскими фракциями. Например, существовавшая в 1954–1958 гг. в Бельгии коалиция социалистов и либералов не была «связанной» по «лево-правой» шкале, ибо из нее «выпадали» занимавшие центр политического спектра христианские демократы. Была ли такая коалиция «несвязанной»? Нет, ибо она была образована на основе противостояния светских политических сил клерикальным, к числу которых, естественно, принадлежали христианские демократы.

К этому следует добавить, что стремление партий к увеличению власти в обозначенном выше понимании является преобладающей, но не универсальной тенденцией. Ведь поведение парламентских фракций обусловлено не только краткосрочными, но и долгосрочными стратегическими соображениями. С одной стороны, «минимальная побеждающая коалиция» может не сложиться, если какие-то из потенциальных участников предпочитают оставаться в оппозиции, надеясь снискать таким образом симпатии избирателей и победить на следующих выборах. Тогда у власти оказываются «кабинеты меньшинства», не пользующиеся безусловной поддержкой парламента. С другой стороны, в некоторых ситуациях правящим партиям бывает выгодно переложить правительенную ответственность на максимально широкий круг партнеров по коалиции. Тогда правительство формируется на основе «сверхбольшинства». Обычно такое случается в условиях войн или других общенациональных кризисов, но в некоторых странах, практикующих «консенсусную

демократию», правительства «сверхбольшинства» — скорее норма, чем исключение. В табл. 12.7 представлена информация о распространенности «кабинетов меньшинства» и «сверхбольшинства» в зрелых либеральных демократиях.

**Таблица 12.7. Время, в течение которого действовали правительства «минимальных побеждающих коалиций», «сверхбольшинства» и «меньшинства» (за период 1945–1980 гг.)**

Страна	Время действия правительства, %		
	«Минимальные побеждающие коалиции»	«Сверхбольшинство»	«Меньшинство»
Австралия	86	14	0
Австрия	84	11	4
Бельгия	75	22	3
Великобритания	90	0	10
Германия	78	22	0
Дания	32	0	68
Израиль	17	81	1
Ирландия	78	0	22
Исландия	86	10	4
Италия	17	46	36
Канада	73	0	27
Люксембург	96	4	0
Нидерланды	25	71	4
Новая Зеландия	100	0	0
Норвегия	67	0	33
Финляндия	25	50	25
Франция (после 1958 г.)	37	63	0
Швейцария	0	100	0
Швеция	32	0	68
Япония	77	15	8
В среднем	59	27	16

Как видим, «минимальные» кабинеты преобладают, но далеко не исчерпывают спектра возможностей коалиционной политики. Довольно значительное воздействие на нее оказывают характеристики партийной системы. Установлено, например, что чем выше уровень политической фрагментации, тем ниже вероятность формирования «минимальных кабинетов». В то же время коалиционная политика оказывает фундаментальное влияние на такую важную характеристику политической системы, как продолжительность существования правительства. Как подсчитал Аренд Лейпхарт на основе данных по двадцати устойчивым демократиям, в 1945–1980 гг. средняя продолжительность существования «минимальных побеждающих кабинетов» составляла 46 месяцев, в то время как «кабинетов сверхбольшинства» — 23, а «кабинетов меньшинства» — 19 месяцев.

\* \* \*

Сегодня законодательная власть редко законодательствует. Часто высказывается мнение, что она вообще пришла в упадок. Но это мнение следует признать упрощенным. Конечно, давно прошли времена Руссо, когда еще можно было допустить, что многолюдное собрание станет эффективным орудием принятия решений. Современный парламент в большинстве случаев ничего не предпринимает сам, однако ни один из других ныне существующих институтов не способен успешнее выполнять важнейшую задачу — заставлять политиков и бюрократов действовать, сочетая решительность с ответственностью. Еще раз повторю, что для этого нужно парламенту: он не должен находиться под слишком жестким контролем со стороны политических партий; депутаты должны подходить к своему занятию профессионально; исключительно важно иметь специализированные, постоянно действующие парламентские комитеты. Разумеется, либеральная демократия несомненно должна быть подчинена общегосударственному представительству исполнительной власти.

# Глава 13

## Невыборные власти

---

Чем отличается классический бюрократ от политического? – Как устроены правительства? – Откуда берутся бюрократы? – Почему Мао Цзэдун объявил «огонь по штабам»? – Кто такие принципал и агент? – Как предотвратить военный переворот? И как организовать его по всем правилам? – Правда ли, что суды – вне политики? – СМИ в политике – инструмент политического просвещения или орудие для манипуляций?

---

Название этой главы заключает в себе известную долю условности. Даже парламенты не всегда формируются с помощью выборов: в условиях авторитаризма нередко практикуется фактическое или даже соответствующее букве закона назначение депутатов, а при формировании верхних палат парламентов разного рода невыборные процедуры зачастую применяются и в либеральных демократиях. Здесь будут рассматриваться институты, которые всегда и при всех политических режимах формируются без демократической процедуры, – бюрократия, армия и (за некоторыми исключениями) судебная власть, а также средства массовой коммуникации. Значение всех четырех в современном мире возрастает. В связи с этим особую важность приобретает проблема установления эффективного политического контроля над невыборными властями.

## Бюрократия

Во всем мире набирает силу тенденция к возникновению «больших правительств». В начале прошлого столетия на 300 американцев приходился один федеральный чиновник, а в конце — уже 15:1. В Великобритании, по подсчетам Сэмюэла Файнера, количество сотрудников центрального аппарата управления за 100 лет увеличилось десятикратно. Еще более зримый рост численности управленицев имел место в странах с коммунистическими партийными режимами, причем падение этих режимов не привело к заметному сокращению административного аппарата. Скорее наоборот. Во многих развивающихся странах главная статья государственных расходов — содержание бюрократии.

Классической считается теория бюрократии, разработанная Максом Вебером. По его мнению, бюрократия — это необходимый элемент рационально-правовой власти, являющейся продуктом социального и политического развития европейской цивилизации. Бюрократическая организация характеризуется:

- 1) эффективностью, которая достигается за счет строгого разделения обязанностей между членами организации, что дает возможность использовать высококвалифицированных специалистов на руководящих должностях;
- 2) строгой иерархизацией власти, позволяющей вышестоящему должностному лицу осуществлять контроль за выполнением задания нижестоящими сотрудниками;
- 3) формально установленной и четко зафиксированной системой правил, обеспечивающих единообразие управленческой деятельности и применение общих инструкций к частным случаям в кратчайший срок;
- 4) безличностью административной деятельности и эмоциональной нейтральностью отношений, складывающихся между функционерами организации: каждый из них выступает не как индивид, а как носитель социальной власти и определенной должности. Вебер писал, что бюрократия по своей эффективности так же превосходит другие формы организации управления, как машина — немеханические виды производства.

В современных исследованиях широко применяется подход Фэррела Хэди, который предложил различать *классическую* и *политическую* бюрократию. Классическая бюрократия, наиболее близко соответствующая веберовскому описанию, по происхождению связана с абсолютистскими режимами позднего Средневековья. Она отличается эффективностью и высоким профессионализмом, но в то же время часто страдает отсутствием гибкости и подозрительным отношением к политической деятельности вообще. Страны классической бюрократии — это Франция и Германия. Политическая бюрократия, более свойственная англоязычным странам, легче поддается политическому контролю, отводя себе роль исполнителя воли выборного начальства. Надо заметить, что среди чиновников любой либерально-демократической страны есть носители обеих установок. Уже в последние десятилетия появилась новая разновидность бюрократов — люди, получившие высшее политологическое образование и пытающиеся применить свои знания на деле. Они более осознанно воспринимают свое политическое значение, чем их старшие коллеги, изучавшие в студенческие годы юриспруденцию, историю или естественные науки.

### *Административные структуры в условиях либеральной демократии*

Существуют разные принципы организации административного аппарата. Наиболее распространенный из них — когда подразделения создаются для выполнения определенных задач. Такой способ организации называют **функциональным**. Например, почти во всех странах мира есть министерства, ответственные за оборону, образование, транспорт и т. д. Могут создаваться и ведомства, «специализирующиеся» по отдельным группам общества. Хотя этот принцип был изобретен в Европе («министрство труда» Франции во время революции 1848 г.), ныне он шире применяется в США, где объектами государственной опеки служат ветераны войн и другие меньшинства. Известный консерватизм бюрократии иногда приводит к тому, что ведомство «переживает» группу, о которой призвано заботиться. Так, в Италии совсем недавно еще существовало Агентство попечения над вдовами и сиротами участников... похода

Гарибальди! При **территориальном** способе организации создаются административные подразделения, обслуживающие отдельные регионы. Так строились британская и итальянская колониальные администрации, которые позволяли никогда не выезжавшему из Европы бюрократу подписывать бумаги, касающиеся строительства дорог где-нибудь в Сомали. Наконец, бывают подразделения административного аппарата, занятые выполнением однотипных технических задач: сбором статистических данных, подсчетами и т. д. Это позволяет несколько разгрузить ведомства, организованные по предыдущим двум принципам.

Важнейшей характеристикой административной структуры является уровень ее централизации. Во-первых, централизованный аппарат управления является жестко иерархическим. Каждый чиновник выполняет волю вышестоящего, располагая очень скромными возможностями проявлять инициативу и самостоятельно принимать решения. Во-вторых, административная централизация предполагает отсутствие автономии местных органов управления. Наименее централизованной из существующих либеральных демократий являются, безусловно, Соединенные Штаты. Сама американская конституция предоставляет значительную автономию каждому из пятидесяти субъектов федерации. Эта норма соблюдалась почти всегда — может быть, единственным исключением является краткий период рузвельтовского «нового курса», когда потребовалась концентрация власти для преодоления экономического кризиса. Кроме того, федеральной администрации США чужд иерархический принцип построения. Ее формальный глава, президент, вынужден постоянно конкурировать за контроль над бюрократией с Конгрессом, заинтересованными группами и т. д. Некоторые политологи считают такой уровень административной децентрализации нежелательным, так как бюрократия становится при этом слишком независимой от политического руководства. Довольно децентрализованная административная система существует и в ФРГ. Конституция страны оставляет в ведении федеральных властей сравнительно ограниченный круг вопросов — почту, таможенную службу, железные дороги, оборону и внешнюю политику. Все остальное передается в распоряжение земель. Тем не менее немецкая бюрократия настолько проникнута своим унаследованным от прусской монархии

корпоративным духом, что автономия местных органов управления не подрывает единства бюрократического аппарата.

В унитарных либерально-демократических государствах (таких как Великобритания, Франция) уровень административной централизации выше, чем в федеративных образованиях. Крепче здесь и иерархические связи внутри бюрократии, а также «горизонтальная» координация деятельности отдельных ведомств. Однако эту разницу между федерациями и унитарными государствами не следует рассматривать как принципиальную. Она не так уж велика. Например, прикладные исследования, проведенные во Франции (которая традиционно считается вотчиной классической бюрократии), показали, что и здесь администрация вовсе не похожа на идеально работающий механизм; как и повсюду в мире, чиновники принимают несогласованные решения, враждуют между собой и т. д.

### *Административное рекрутование в условиях либеральной демократии*

Под административным рекрутированием мы будем понимать пополнение бюрократического аппарата новыми людьми. С точки зрения Макса Вебера, основанием для участия в управлении и продвижения по служебной лестнице в бюрократической системе, претендующей на рациональность, должны быть индивидуальные заслуги. Однако универсального мерила для их оценки нет. В разных странах преобладают разные модели кадровой политики.

Во-первых, важным измерением административного рекрутования является способ отбора наиболее перспективных кандидатур. Во Франции и в Великобритании соискатели должностей обязаны пройти через целую серию тестов, экзаменов и собеседований. Английские политологи Питер Келлер и Норман Краузер-Хант описывают, как это делается в их стране, на примере «сессии» 1978–1979 гг. Общее количество соискателей составляло 1812. Лишь 415 из них с успехом прошли первый этап конкурса — серию письменных тестов на понимание, вербальные способности и способность интерпретировать статистические данные. Их ждал второй этап — изнурительные два дня собеседований, контрольных

работ и дискуссий, по итогам которых каждый из участников получал серию оценок от А-1 («отлично») до Е («не подходит») по таким параметрам, как проницательность, зрелость, контактность, целеустремленность, эмоциональная устойчивость и т. д. Соискатели, заслужившие оценки «посредственно» и выше, допускались к третьему этапу — собеседованию со специальной комиссией. В конце концов 165 претендентам была предложена работа, причем согласились на эти предложения лишь 116 из них. Прямо противоположный подход характерен для Германии, где подобного рода испытания носят формальный характер. Вместо этого соискатели административных должностей проходят длительное обучение по специализированным программам высшего и постдипломного образования, направленным на развитие управленческих компетенций. Обучение продолжается от семи до десяти лет, так что далеко не у всех хватает терпения и способностей пройти его до конца. В США профессия чиновника не так престижна, как в Западной Европе. Поэтому здесь нет нужды прибегать к жестким методам отбора кандидатур — многие учреждения и без того сталкиваются с кадровой проблемой.

Во-вторых, существенно сказывается на административном рекрутировании наличие потенциальной возможности, начав карьеру мелким клерком, дорасти до самых «верхов» (например, стать министром). Наиболее распространенную модель демонстрирует Франция, где высшие административные позиции резервируются для политиков (естественно, членов правящей партии). Напротив, в Австралии «административный класс» формируется снизу доверху в основном за счет внутренних ресурсов. Нетрудно понять, почему австралийская модель встречается редко: она способствует тому, что на высших этажах бюрократии скапливаются глубокие старцы, уже не способные справляться со своими обязанностями.

В-третьих, по-разному решается вопрос о том, должны ли бюрократы быть специалистами (т. е. получать соответствующее образование) или нет. В Великобритании большинство удачливых соискателей административных должностей всегда составляют выпускники Оксфорда, Кембриджа и других привилегированных учебных заведений со степенью «магистр искусств» в таких далеких от бюрократии областях, как история и английская литература.

Считается, что административное мастерство рождается на стыке разносторонне развитого интеллекта и опыта, а не усваивается путем посещения лекций и семинаров. В ФРГ, Италии, Нидерландах и некоторых других странах господствуют иные представления на этот счет. Чиновники там, как правило, имеют специальное образование — в основном это дипломированные юристы, целенаправленно изучавшие конституционное право, науку государственного управления и т. д.

По социальному происхождению бюрократы в условиях либеральной демократии — почти всегда выходцы из экономически привилегированных слоев населения. Исследование, проведенное Гаем Петерсоном на материале 16 индустриально развитых стран, показало, что доля рабочих по происхождению в административном аппарате нигде не превышала 25 %. В странах классической бюрократии, где престиж государственной службы особенно высок, выходцы из непривилегированных слоев населения вообще не имеют шансов на карьеру управленца. А больше всего таких шансов, как показал Феррел Хэди, у детей самих бюрократов, которые всегда тяготели к превращению в замкнутую касту. Несколько более открытые административные системы существуют в странах политической бюрократии (*табл. 13.1*, данные Роберта Патнэма).

**Таблица 13.1. Социальное происхождение профессиональных бюрократов в некоторых странах, %**

Категория	Велико-Британия	ФРГ	Италия	США
«Менеджеры и профессионалы»	35	42	42	47
Другие виды умственного труда	47	50	49	35
Физический труд	18	8	9	18

В связи с этим некоторые радикально настроенные политологи (и тем более, левые политики) обвиняют бюрократию в служении узоклассовым интересам. Такая критика, конечно, не лишена оснований. Но эмпирический материал не свидетельствует о наличии прямой корреляции между социальным происхождением бюрократов и их политическими взглядами.

Например, треть выпускников Национальной административной школы во Франции (этот институт особенно известен своим кастовым характером) в 1978 г. составили социалисты. Это и понятно — Социалистическая партия находилась тогда на подъеме, и начинающим бюрократам нужно было заранее установить связи с будущим начальством. Поддержание пропорционального представительства различных групп общества в бюрократическом аппарате может иметь скорее символическое значение — прежде всего в конфликтных ситуациях. Например, противостояние между валлонами и фламандцами в Бельгии привело к разрастанию администрации: каждая из общин стремилась обеспечить «своим» как можно больше постов, так что приходилось постоянно создавать новые.

### *Администрация и социально-экономическое развитие*

В примитивных традиционных обществах не было специализированных бюрократий. Но уже централизованные империи древности (Китай, Египет, Рим) располагали сложными и эффективными административными структурами. Слово «бюрократия» было изобретено французами в прошлом веке, но за ним стоит очень древний феномен. Процесс модернизации привел к разложению традиционных административных структур. Бюрократии современных развивающихся стран сформировались под сильным воздействием западных образцов. Уходя, колонизаторы оставляли готовую машину управления, и местные уроженцы охотно занимали в ней «теплые места». В результате возникла определенная дистанция между бюрократиями и носителями традиционных культур. Некоторые радикальные националисты и по сей день требуют покончить с «наследием колониализма» и управлять по старинке, например по нормам шариата. Они не учитывают, что именно культурная автономия бюрократии позволяет ей оставаться островком стабильности в неспокойной политической жизни развивающихся стран. Так, общепризнана выдающаяся роль бюрократий Индии и Пакистана в сохранении территориальной целостности этих государств.

Это, конечно, не значит, что азиатские и африканские бюрократы полностью «европеизировались» и ничем не напоминают своих

соотечественников. Речь может идти скорее о восприятии внешних стандартов поведения, да и то довольно поверхностном. Под этим декором скрываются традиционные нормы. Например, в Западной Африке государственные служащие, восприняв западный стиль поведения (в том числе потребительского), считают своим долгом дать то же самое многочисленным родственникам и соплеменникам. Отсюда — чудовищные масштабы коррупции. Отсюда же — неконтролируемый рост государственного аппарата: ну как не порадеть близкому человеку, не пристроить его на прибыльную должность? Это касается не только низших, но и высших этажей администрации. Установив в своем дворце кондиционеры воздуха, султан Марокко не отказался от услуг штатных опахальщиков.

В результате администрация в третьем мире нередко напоминает дурную пародию на веберовскую модель. Как и у Вебера, строго выполняются формальные процедуры, организация носит строго иерархический характер, господствует принцип единонаучия — но при этом никто ни за что не отвечает. Это постепенно приводит к утрате бюрократией всякой эффективности. Она становится не проводником модернизаторских установок политического руководства, а препятствием к их осуществлению.

### *Администрация в условиях авторитарных партийных режимов*

Коммунистический партийный режим может рассматриваться как модель административного государства. По существу, здесь нет людей, которые не были бы государственными служащими. Границу между государством и обществом усмотреть настолько сложно, что порой она кажется несуществующей. Но это впечатление обманчиво. Административные роли при коммунистическом партийном режиме определяются местами их носителей в партийной иерархии. Дж. Оруэлл в романе «1984» рисует пугающий образ «внутренней партии» — всеохватывающей и вездесущей бюрократической структуры, изощренными манипуляциями и насилием удерживающей абсолютную власть. Но Оруэллу не удалось увидеть за этим образом проблемы, с которой сталкивались все реально существовавшие режимы такого рода.

Уже в первые годы советской власти в России выяснилось, что «профессиональные революционеры» не могут взять на себя весь объем работы по управлению обществом. Для этого им просто не хватало административных навыков и компетентности. Вот почему к управлению широко привлекались «буржуазные специалисты», а на низших уровнях — и бывшие царские чиновники (во многом определившие специфический дух советской бюрократии). До тех пор пока профессиональные администраторы оставались «классово чуждыми элементами», их существование легко поддавалось идеологической интерпретации: вот подождем, пока подрастут пролетарские кадры, и тогда... Но вот кадры подросли. А проблема осталась: каждый управленец должен был для себя решить, действовать ли ему по профессиональным или по партийно-политическим нормам. Конъюнктура располагала ко второй тактике, но только первая могла обеспечить успех в решении сложных проблем управления относительно развитым обществом. Некоторые советологи — «ревизионисты» — описывают историю СССР как постоянный (хотя и подспудный) конфликт между «красными» и «экспертами».

В Китае подобный конфликт привел к настоящему разгрому административного аппарата в ходе «культурной революции». Мао Цзэдун полагал, что самая страшная опасность для социализма исходит от бюрократов — «стоящих у власти, идущих по капиталистическому пути». Продолжавшаяся в течение нескольких лет анархия поставила страну на грань катастрофы. Мао, к тому времени уже расправившийся с наиболее опасными политическими конкурентами, дал обратный ход. После смерти «великого кормчего» его преемники объявили своей целью модернизацию, и хотя «красные» по-прежнему заправляют в Пекине, режим относится к «экспертам» куда более терпимо, чем раньше.

### *Контроль над бюрократией*

Изучение бюрократии привело уже М. Вебера к выводу о том, что система правил и инструкций и иерархическая структура в организации бюрократии таят в себе семена ее перерождения. По мере формального совершенствования бюрократии происходит все нарастающее подавление индивидуальности, утрата личностного

начала. Приученные к определенному способу приложения своих знаний, к рутине и шаблону, чиновники оказываются беспомощными, когда сталкиваются с реальными проблемами общественной жизни, не поддающимися решению на основе предписанных правил. Предоставленный самому себе, административный аппарат начинает проявлять свои худшие стороны — негибкость, неэффективность, манию секретности. Расцветает коррупция. Весьма яркое и впечатляющее описание пороков бюрократизма принадлежит перу К. Маркса («К критике гегелевской философии права. Введение»). В США популярно высказывание: «Государственный служащий — государственный для простых людей, а служащий дьявола».

Как обеспечить ответственность бюрократии перед политическим руководством? Ответить на этот вопрос становится все сложнее. Во-первых, постоянно расширяется круг проблем, поддающихся административным решениям и нуждающихся в них. Исполнительная власть дает лишь общие директивы, но не вникает в частности, оставляя их на усмотрение бюрократов. Когда таких частностей становится слишком много, они превращаются в большую политику. Во-вторых, политики приходят и уходят, а бюрократы остаются. На их стороне — несомненное преимущество постоянной, устойчивой организации. Но сложность задачи контроля над бюрократией не означает, что этот вопрос нет смысла и поднимать. В современных социальных науках довольно широко используется связанная с теорией рационального выбора аналитическая схема, известная как теория «принципала — агента». Это простая схема. Есть начальник (принципал), интересы которого — в соответствии с полученным им мандатом — являются общественными. Он, конечно, может при этом и преследовать собственные интересы, нарушая тем самым свой полученный от выборных властей мандат, но по отношению к подчиненным его интересы — именно общественные. С подчиненными (агентами) ситуация иная. Их мандат — выполнять распоряжения принципала. Однако при этом у них есть собственные интересы, расходящиеся с общественными запросами. А проблема в том, что, будучи занятыми работой на конкретных направлениях, они знают ситуацию лучше принципала (т. е. владеют, как говорят теоретики, информационным преимуществом над ним) и могут водить начальника за нос, фактически работая на себя и исполняя

только те распоряжения, которые им выгодно исполнять. Это ведет к снижению эффективности управления.

На решение проблемы принципала и агента направлены основные формы контроля над бюрократией. Различают его *формальные* и *неформальные* способы, а внутри второй категории — *внешние* и *внутренние* (табл. 13.2). В условиях либеральной демократии основная тяжесть контроля над бюрократией ложится на исполнительную власть во главе с президентами и премьер-министрами. Уровень и эффективность контроля определяются тремя основными факторами: удельным весом политических назначенцев на административные роли, нормами ответственности за принятые решения, использованием министерских советников. Эти факторы заслуживают того, чтобы их рассмотреть более подробно.

**Таблица 13.2. Способы контроля над бюрократией**

<b>Формальные</b>	<b>Неформальные</b>	
	<b>Внешние</b>	<b>Внутренние</b>
Политическое руководство со стороны министров	Средства массовой информации	Профессиональные стандарты
Министерские советники	Общественное мнение	Корпоративная этика
Парламентский контроль	Заинтересованные группы	Контроль со стороны вышестоящих чиновников
Судебный контроль		
Общественный контроль		

Удельный вес политических назначенцев на административные роли сильно колеблется от одной либеральной демократии к другой. В Великобритании лишь министры назначаются политиками (премьер-министрами), а остальные работники администрации — даже самые высокопоставленные — профессиональные бюрократы. В принципе, то же самое наблюдается в ФРГ, но здесь на самые ответственные административные позиции всегда попадают чиновники,

чые политические симпатии близки правящей партии. В Италии во времена господства Христианско-демократической партии (ХДП) тенденция к политизации аппарата управления проявилась наиболее ярко. Человек, критически относившийся к христианским демократам, до недавнего времени редко поднимался там выше среднего звена бюрократии. Некоторые ведомства контролировались даже не ХДП в целом, а ее отдельными фракциями.

Точно так же различаются нормы ответственности за принятые решения. В Великобритании, которая и тут представляет собой «предельный случай», вся ответственность возлагается на министров. Притом что министров — 24 человека, а чиновников — более полумиллиона, эту норму нельзя признать реалистической. Она не способствует и эффективной работе администрации: пользуясь статусом анонимных слуг короны, чиновники используют свою вполне реальную власть, не опасаясь понести ответственность за ошибки. В других либеральных демократиях такой подход не прижился. Например, в ФРГ норма индивидуальной ответственности каждого бюрократа очень велика. Правда, это имеет свой минус: политики получают возможность списывать свои ошибки и невыполнение предвыборных обещаний на «нерадивых администраторов». Золотую середину между этими двумя нормами найти очень трудно.

Использование министерских советников как мера контроля над бюрократией получило свое наиболее полное выражение в США. Исполнительный офис Белого дома представляет собой настоящую контрбюрократию, которая, как показал утергейтский скандал, сама нуждается в контроле извне. Во Франции каждый министр формирует свой маленький «кабинет», состоящий из 15–20 человек (в основном опытных администраторов), главная задача которых — помогать шефу управляться с административным штатом. «Кабинет» ведет постоянную позиционную войну с бюрократией, заставляя ее отвечать за свои действия. Недостатки такой системы коренятся в ее неформальном характере. Ее критики отмечают, что, не имея строго определенных полномочий, члены «кабинетов» вмешиваются во все дела и исподтишка узурпируют как политическую, так и административную власть. Не лучшей стороной министерских советников является и то, что, окружая политического руководителя, они навязывают ему свои бюрократические подходы и нормы

поведения. В Великобритании в 70-х гг. некоторые министры экспериментировали с «кабинетами» по французскому образцу, но это так и не превратилось в систему.

Парламенты и судебная власть могут наказывать чиновников, совершивших ошибки и злоупотребления, но очень редко способны провести эффективное расследование. Понимание этого побудило ввести в некоторых странах специальные должности для бюрократов, профессионально занимающихся борьбой со своими собратьями и разоблачающих их проделки. Эта система контроля хорошо зарекомендовала себя в Норвегии и Швеции. Однако классическая бюрократия чрезвычайно болезненно относится ко всем попыткам выставить на общее обозрение «священное действие» административного процесса. Правда, бюрократам пришлось смириться с фактом постоянного давления со стороны заинтересованных групп и средств массовой информации.

Не последнюю роль в контроле над бюрократией отводят внутренним способам. М. Вебер придавал профессиональным нормам компетентности, ответственности и корпоративному духу административных работников первоочередное значение. Чиновников, допустивших серьезные ошибки, должны наказывать их вышестоящие коллеги. В ФРГ, Франции и других странах такой подход по-прежнему силен. К сожалению, практика показывает, что полагаться на сознательность бюрократов можно только до известного предела. Похоже, Сэмюэл Файнер был прав, когда назвал совесть человека его главным сообщником.

## Армия

Армия во многих отношениях похожа на бюрократию: она тоже представляет собой замкнутую, иерархически организованную корпорацию государственных служащих. Точно так же как бюрократия, армия нуждается в политическом контроле: офицеры и генералы далеко не всегда правят, но у них всегда есть оружие, которое они могут использовать для захвата власти. Предотвратить такую перспективу — важнейшая задача политиков во всех без исключения формах правления. Это касается даже военных режимов, которые

испытывают постоянную угрозу со стороны конкурирующих групп внутри вооруженных сил.

Эрик Нордлингер выделяет три модели гражданского контроля над армией — *традиционную, либеральную и интеграционную*. Первая базируется на единстве основных ценностей властвующей и военной элит. Собственно говоря, само разделение между ними в данном случае можно провести только аналитически. В европейских абсолютных монархиях XVII–XVIII вв. одни и те же люди блистали при дворе и командовали войсками на полях брани. Аристократам не было нужды захватывать власть, опираясь на грубую силу, — они и так имели ее достаточно. Военные заговоры (которые не были редкостью, например, в России) могли привести к смене монарха, но никогда — к смене режима. Формы правления, более модернизированные, чем традиционный режим и соревновательная олигархия, уже не могли использовать эту эффективную модель контроля над армией.

В Западной Европе традиционная модель уступила место либеральной. Ее основание — жесткое ограничение полномочий властвующей и военной элит по отношению друг к другу. В обществе достигнут консенсус по поводу того, что политика — не занятие для военных. В обмен на невмешательство в государственные дела политическое руководство гарантирует вооруженным силам автономию, воздает должное их профессиональной чести (что выражается по-разному — от установления высоких окладов офицерам и генералам до награждения их орденами) и компетентности во всех вопросах, касающихся национальной безопасности.

Эта модель не исключает довольно активной роли военных в процессе принятия решений. В США Пентагон рассматривается как самая мощная из институциональных заинтересованных групп. Высшее армейское руководство извлекает немало политических выгод из взаимодействия с комитетами Конгресса, участия в Совете национальной безопасности и непосредственных контактов со средствами массовой коммуникации. Позиции армии тем более сильны, что ее естественным союзником является военно-промышленный комплекс. При этом следует подчеркнуть, что в целом политическая активность Пентагона протекает в рамках закона и, стало быть, не противоречит либеральной модели.

Интеграционная модель была «изобретена» почти одновременно в Советской России и в Мексике. Ее используют многие авторитарные партийные режимы. Суть этой модели лучше всего выразил Мао Цзэдун в своем известном высказывании: «Винтовка рождает власть. Но наш принцип состоит в том, что партия направляет винтовку, а винтовка не должна направлять партию». Народно-освободительная армия Китая (НОАК) выросла из коммунистических партизанских отрядов: ее руководство с самого начала совпадало с партийным. Поэтому НОАК активно участвовала во всех политических катаклизмах, потрясших страну в 60-х и 70-х гг., а ее вождь Линь Бяо был одно время официальным преемником «великого кормчего». В течение какого-то времени фактический руководитель китайского государства возглавлял Центральный военный совет, даже не будучи формальным руководителем партии.

Главным недостатком интеграционной модели является то, что она не обеспечивает профессионализма высшего военного руководства. Так, СССР в конце 70-х гг. был втянут в бесперспективную войну в Афганистане не в последнюю очередь по вине Дмитрия Устинова — опытного номенклатурного работника, не обладавшего, однако, никакими воинскими доблестями. Это не мешало военным руководителям быть мощной институциональной заинтересованной группой, «с подачи» которой военные расходы в СССР достигли фантастических (учитывая реальные возможности страны) размеров.

Если ни одна из этих моделей контроля не срабатывает, военный переворот становится почти неизбежным. Это особенно касается развивающихся стран, где произвол армии не сдерживается ни устоявшимися и прочными государственными институтами, ни политической культурой. Между 1945 и 1976 гг. военные перевороты произошли в половине из 18 стран Азии. Та же судьба постигла большинство африканских стран. В Латинской Америке ее избежали после 1945 г. только две страны — Мексика (где армия политизирована) и Коста-Рика (где ее нет вообще). Общая характеристика военному правлению дана в главе 4. Здесь же остановимся на военном перевороте как таковом.

Военный переворот в течение длительного времени выступал как один из основных механизмов передачи власти. Он не всегда приводит к военному режиму: иногда офицеры и генералы передают

власть гражданским политикам. Но с точки зрения организации все успешные перевороты похожи друг на друга, как, перефразируя Льва Толстого, похожи друг на друга все счастливые семьи. Английский политолог Эдвард Люттвак составил своего рода список рекомендаций, которыми должен руководствоваться амбициозный офицер, чтобы захватить власть. По мнению ученого, самая опасная фаза — это планирование переворота. Нужно привлечь на свою сторону достаточно много людей, занимающих ответственные посты, и в то же время не раскрыть тайну заговора. Не поднимая шума, необходимо сосредоточить вокруг столицы лояльные заговорщикам воинские части; постараться скомпрометировать власть имущих и устраниТЬ тех, кто может оказаться сопротивление; манипулируя политическими группировками и средствами массовой информации, создать вокруг правительства атмосферу недовольства и отчуждения.

Фаза планирования должна быть короткой, но эффективной. Следующий за ней переворот включает такие мероприятия, как обязательный захват резиденции президента, премьер-министра или монарха; арест всех членов политического руководства (во время одной из попыток переворота в Габоне сбежал лишь один министр, но он обратился за помощью к Франции, и вся операция пошла насмарку); закрытие столичного аэропорта; блокировка автодорог, ведущих к столице; перекрытие всех линий связи; военное присутствие во всех общественных зданиях и учреждениях; изоляция возможных критиков нового режима; захват радио и телекентров. Когда все это проделано, можно обращаться к народу с разъяснением целей переворота. Люттвак выделяет несколько стилей таких обращений — от мессианского («буржуазия упраздняется... занялась заря эры равенства всех граждан», — Жан-Бедель Бокасса, Центрально-Африканская Республика, 1966 г.) до pragmatического («Нkruma правил страной так, словно это его частная собственность... Через несколько дней будет объявлен комплекс мер, необходимых для исправления положения», — Совет национального освобождения Ганы, 1966 г.). Ученый подчеркивает, что к составлению деклараций нельзя относиться безответственно. Ведь это первый и в известном смысле решающий шаг к легитимации нового режима, т. е. к решению проблемы, которая становится камнем преткновения для очень многих военных диктатур.

Для характеристики любого военного переворота очень важно понять мотивы его организаторов. В связи с этим представляет интерес классификация, предложенная Сэмюэлом Файнером. Политолог выделяет пять разновидностей — *национальные, классовые, институциональные, этнические и личные*. В отдельных случаях эти мотивы могут переплестаться между собой, но бывает и так, что явно преобладает какой-то один из них.

Говорить о *национальных* мотивах переворота можно тогда, когда его участники исходят из собственного понимания общенациональных интересов. Более подробно о способах такого понимания было сказано в главе 4 (на примерах регулирующих, корректирующих и программных режимов). Не так уж редки и *классовые* мотивы. До середины нынешнего столетия армия в Латинской Америке часто выступала как союзница среднего класса в его борьбе против землевладельческой олигархии. В 1973 г. эта классовая ориентация офицерского корпуса получила подтверждение в Чили, но на сей раз — против экономически непривилегированных слоев населения, составлявших опору правительства Сальвадора Альенде. Напротив, в Африке и на Ближнем Востоке военные нередко мотивировали свои действия заботой об интересах трудящихся (Египет, Ирак, Сирия, Конго, Бенин, Буркина-Фасо, Мадагаскар, Эфиопия и т. д.). Объясняется это просто: в отличие от Латинской Америки, на Востоке профессия офицера не очень престижна. Поэтому среди кадровых военных немало выходцев из социальных низов, болезненно воспринимающих неравенство и стремящихся положить ему конец.

В странах с низким уровнем социально-экономического развития особое значение приобретают *этнические* мотивы переворотов. Военные режимы в Африке всегда выступают от имени нации, но при ближайшем рассмотрении можно обнаружить, что в составе комитетов «освобождения» и «спасения» подозрительно много соплеменников, родственников и т. д. *Институциональные* мотивы становятся ведущими тогда, когда вся армия оказывается под угрозой со стороны режима. Объявив о своем намерении политизировать армию, президент Индонезии Сукарно положил конец собственной карьере. Президент Кофи Бусиа в Гане поплатился властью за то, что призвал к порядку ведших безобразно-разгульный образ жизни

военных (между прочим, это были те самые военачальники, которые тремя годами ранее обвиняли Кваме Нkrому в расхищении богатств страны). Что касается личных мотивов переворотов, то они понятны — это страсть к власти и (или) к наживе. В течение многих лет главнокомандующий Иди Амин в Уганде завидовал премьер-министру Оботе. Дело кончилось тем, что Оботе был свергнут. Так была установлена одна из жесточайших в мировой истории диктатур, вовлекшая страну в кровавый хаос. В развивающихся странах армия — не только один из немногих устойчивых социальных институтов, но и уникальный канал продвижения по ступеням общественной иерархии. Устойчивый социальный статус офицерского корпуса — главное условие либеральной модели контроля над армией — ныне полностью достигнут лишь в индустриально развитых странах.

## **Судебная власть**

Уже создатели «протективной» модели демократии настаивали на независимости суда от вмешательства со стороны политиков. Ныне это конституционная норма всех либеральных демократий. Но нельзя сказать, что между юриспруденцией и политикой нет ничего общего. Применяя законы, судьи по необходимости интерпретируют их, наполняя реальным смыслом. Это составляет основу их политического влияния.

Независимость судей в условиях либеральной демократии обеспечивается механизмами их избрания или назначения. Главные способы: выборы судей всеобщим голосованием (некоторые из североамериканских штатов), выборы парламентом (в большинстве стран Латинской Америки), назначение главой исполнительной власти (Великобритания), кооптация (Италия, Турция). При условии «хорошего поведения» судьи сохраняют свое положение пожизненно. Эта норма соблюдается настолько строго, что в Италии и ФРГ составы судов не обновлялись даже после ликвидации фашистских режимов. Как правило, в формировании судебной власти нет обратного хода: орган, определивший ее структуру, уже не может ее изменить. Это и составляет основу независимости судов.

Но независимость, конечно, не означает нейтральность. Как и прочие люди, судьи являются носителями определенных социальных норм и ценностей. С этой точки зрения не лишен смысла тот факт, что во всех либеральных демократиях судьи в подавляющем большинстве являются выходцами из привилегированных слоев — среднего или даже «высшего среднего» класса. Известно, что в Великобритании для судей характерны весьма консервативные взгляды, отрицательное отношение к профсоюзам и положительное — к частной собственности. Конечно, непосредственно выводить политические пристрастия из социального происхождения — методика слишком простая, чтобы быть верной. Одним из самых ярых защитников обездоленных меньшинств Америки в 50–60-х гг. был председатель Верховного суда Эрл Уоррен — стопроцентный белый англосаксонский протестант, из богатой семьи, славившейся своим консерватизмом. Говорят, далекий от либерализма президент Эйзенхауэр рассматривал назначение Уоррена как одну из самых жестоких ошибок своей жизни. Однако ситуация с Уорреном — исключение из общего правила. А оно состоит в том, что большинство судей в либеральных демократиях — носители консервативных установок. Существует мнение, что это не только неизбежно, но и желательно — ведь судебная власть должна быть стабилизирующей силой, хранительницей устоявшихся ценностей.

В некоторых странах судебная власть облечена специальными полномочиями по охране конституционного строя. Прежде всего это означает монополию судебной власти на интерпретацию основного закона в конфликтных ситуациях. Имеются в виду как конфликты между гражданами и государством по поводу основных свобод, так и споры между отдельными институтами (в том числе в федерациях, между центром и местами). Кроме того, суды выносят решения по поводу конституционности новых законодательных актов.

Самым могущественным в мире является Верховный суд США. Один американский деятель заметил: «Мы живем по конституции. Но конституция — это то, что говорят судьи». Задачи Верховного суда — защита индивидуальных прав граждан, контроль над законодательством и исполнительной властью. Например, судьба президента Ричарда Никсона была решена, когда высшая судебная инстанция потребовала от него представить записи

конфиденциальных разговоров по уотергейтскому делу. В 2000 г. именно судебное решение определило окончательные итоги президентских выборов. Верховный суд располагает настолько большим авторитетом, что позволяет себе в некоторых случаях не следовать прецедентам. Это позволяет ему адаптировать конституцию к новым ситуациям в стране и мире. В период «Нового курса» Верховный суд США признал право исполнительной власти регулировать социальную и экономическую жизнь нации не противоречащим конституции. Понятно, что при решении таких сложных вопросов судебная власть прислушивается к общественному мнению.

Во многих федерациях судебная власть помогает отстоять конституционные права отдельных земель против централизаторских тенденций. Так, Верховный суд Канады в конфликтах между Оттавой и провинциями почти всегда на стороне последних. То же самое происходит в Австралии, Швейцарии и ФРГ. В Индии, где правительства Индийского национального конгресса часто нарушили права штатов, их последним защитником обычно оказывался Верховный суд.

Крупнейший специалист по судебной власти Мауро Капеллетти выделил две модели использования ее полномочий по охране конституционного строя. Первая из них — *децентрализованная* — применяется в тех странах, где эти полномочия придаются судебной власти в целом. Любой суд вправе принять решение о неконституционности того или иного акта (естественно, последней инстанцией при этом оказывается Верховный суд страны). Эта модель реализована в США и во многих других либеральных демократиях. Централизованная модель была впервые учреждена в Австрии, где она просуществовала до падения Первой республики в 1933 г. Суть централизованной модели в том, что полномочия по охране конституционного строя полностью возлагаются на специализированное судебное присутствие, выведенное за рамки системы судебной власти и не разбирающее никаких дел, кроме имеющих конституционный аспект. Такие присутствия — *конституционные суды* — были созданы после Второй мировой войны в Германии и Италии. Централизованная модель использования конституционных полномочий судебной власти предусмотрена и действующей конституцией России.

В условиях либеральной демократии судебная власть играет ведущую роль в поддержании стабильного конституционного порядка. Понятно, что такая функция является совершенно излишней в условиях авторитарного режима. Вот почему, например, коммунистические режимы не знали и не знают независимой судебной власти. В большинстве стран с авторитарными режимами судьи служат объектом манипуляций и запугивания со стороны исполнительной власти. Исключений немного. Например, в Египте основы современной судебной власти были заложены еще в XIX в., когда в стране была проведена судебная реформа, руководствовавшаяся примером наполеоновской Франции. В период диктаторского правления Хосни Мубарака его политические решения иногда отменялись в судебном порядке. В целом, однако, можно утверждать, что независимая судебная власть — это атрибут и признак либеральной демократии. Как заметил Карл Фридрих, правительство, действующее по закону и повинующееся закону, должно быть в значительной мере правительством судей.

## **Средства массовой коммуникации и политика**

Политическое значение средств массовой коммуникации в современном мире очевидно, и его уже не могут игнорировать даже немногие сохранившиеся традиционные режимы. Что касается либеральной демократии, то ее история тесно переплетена с историей прессы. Газеты очень рано стали инструментом партийной политики и активно использовались в пропагандистских целях уже в прошлом столетии. Та же участь постигла в дальнейшем телевидение, радио, кино и так называемые электронные средства коммуникации. Однако если сам факт связи между средствами массовой коммуникации и политикой не подлежит сомнению, то интерпретировать его можно по-разному в зависимости от используемых исследователем теоретических рамок. Вот почему необходимо остановиться на трех теориях, которые сегодня доминируют в «науке о коммуникациях», — *теории массового общества, марксизме и структурном функционализме*. Разумеется, они будут нас интересовать лишь в той мере, в какой затрагивают «четвертую власть», описывают и объясняют ее.

Теория *массового общества* возникла позднее марксизма, но мы не случайно выносим ее на первое место. Дело в том, что именно эта теория положила начало интерпретации прессы как самостоятельного и весьма важного фактора распределения власти в обществе. Массовой именуют социальную структуру, в которой человек нивелируется, становясь безликим «винтиком» неподвластного ему механизма. Оценивается такое положение по-разному. В рамках радикальной версии теории массового общества оно рассматривается как выражение громадной концентрации власти в руках правящих элит, цинично эксплуатирующих культурные запросы масс, делающих унификацию и стандартизацию личности средством ее порабощения (Карл Маннгейм, Дэвид Рисмен, Чарлз Райт Миллс). Напротив, Эдуард Шил兹 подчеркивает положительную роль интеграции масс в систему «массового общества»: при этом они усваивают нормы и ценности, создаваемые элитой, и общество движется по пути преодоления социальных антагонизмов. Однако и радикальные и «умеренные» представители теории массового общества исходят из того, что главным агентом его становления выступают средства массовой коммуникации. Именно они предоставляют людям видение их собственного места в обществе, средства развлечения и отвлечения от проблем, в совокупности составляющие *массовую культуру*. Массовой эта культура является как по способу производства (который описывается по аналогии с поточно-конвейерной индустрией), так и по характеру потребления (ее потребитель — это «все люди», независимо от страны проживания, в предельном случае — все человечество). Поскольку же средства производства массовой культуры находятся под контролем политических и экономических элит и служат их интересам, в принципе не приходится ждать от них критического подхода к реальности. Подлинная задача массовой коммуникации — приспособливать членов общества к выполнению запросов элиты.

Классическому марксизму такое повышенное внимание к средствам массовой коммуникации вовсе не было свойственно по вполне понятной причине: при жизни Маркса их политическое значение еще только намечалось. В принципе, однако, ничто не мешает рассматривать их как средства производства, находящиеся в собственности буржуазии и служащие как извлечению прибыли

(коммерческая пресса), так и идеологическому контролю над трудящимися путем навязывания им определенного комплекса представлений. Первый аспект сегодня довольно активно разрабатывается в рамках так называемой политэкономической теории средств массовой коммуникации. Поскольку представители этой теории сознательно концентрируют внимание на экономической стороне дела и отвлекаются, насколько это возможно, от политики, мы не будем останавливаться на анализе их взглядов. Что касается второго аспекта, то в его разработку внесли особый вклад ученые, принадлежавшие к Франкфуртской школе, и их последователи. В 1944 г. в США вышла в свет «Диалектика просвещения» Теодора Адорно и Макса Хоркхаймера, через восприятие которой во многом сформировалась современная социология средств массовой коммуникации. Центральное понятие этой книги — *индустрия культуры* — стало ныне общепринятым и употребляется исследователями, весьма далекими от марксизма. Тем важнее подчеркнуть, что основной вопрос, который поставили перед собой Адорно и Хоркхаймер, состоял в следующем: «Почему на Западе так и не произошла социальная революция, предсказанная Марксом?»

Основную причину провала марксова проекта авторы усмотрели в происходящем на этапе «позднего капитализма» изменениях характера надстройки, которая обособляется от базисных экономических процессов настолько, что обретает способность повернуть их вспять. Рабочий класс был ассимилирован системой путем подчинения господствующей идеологии, и ведущую роль в этом сыграла как раз индустрия культуры. Для понимания роли термина в последующих исследованиях массовой коммуникации очень важна обнаруженная его авторами типологическая общность массы как пассивного, глубоко безвольного и беспредельно лояльного продукта социального строя «позднего капитализма». Это совокупность самодовольно-ограниченных, но в действительности легко манипулируемых агентов массовой потребительской культуры (надо заметить, что на позиции авторов сказался как опыт их знакомства с американским коммерческим «масскультурой», так и наблюдения за формированием нацистского режима в Германии). «Индустрия культуры, — отмечают Адорно и Хоркхаймер, — это преднамеренное объединение ее потребителей сверху».

Соответственно, средства массовой коммуникации предстают как главный механизм классового господства и подчинения в современных условиях.

В отличие от предыдущих теорий, структурный функционализм с самого начала претендовал на беспристрастное видение средств массовой коммуникации как вещи нейтральной самой по себе, которая может быть использована и на благо человека, и во зло ему. В 1948 г. Гарольд Лассуэлл сформулировал вопрос, по мере ответа на который становится ясным структурно-функционалистское понимание средств массовой коммуникации: «Кто говорит — что сообщает — по какому каналу — кому — с каким эффектом?» В соответствии с этой формулировкой как отдельные объекты изучения выделяются: коммуникатор (т. е. инстанция, организующая и контролирующая процесс массовой коммуникации); сообщения как таковые; технические средства; аудитория, ее количественно описываемые социальные и социально-психологические характеристики; результаты — изменения в сознании аудитории. Такова структура средств массовой коммуникации. Кроме того, им приписываются определенные функции. Уже из перечисления этих функций (по Дэнису Макквейлу) ясно, что большинство из них носит политически релевантный характер:

- 1) информационная: информирование о событиях и существующих условиях в стране и мире, обозначение существующих отношений власти;
- 2) корреляционная: объяснение и интерпретация информационных сообщений, обеспечение поддержки существующим властям и господствующим нормам, социализация, координация усилий отдельных социальных субъектов, достижение консенсуса, фиксация социальных статусов и приоритетов;
- 3) континуитивная: трансляция доминирующей культуры, поддержание общности социальных ценностей;
- 4) развлекательная: обеспечение средств расслабления, смягчение социальной напряженности;
- 5) мобилизационная: проведение кампаний в поддержку тех или иных действий в областях политики (в том числе внешней), экономики, труда и иногда религии.

Внимательный анализ этих функций показывает, что в действительности между подходами Адорно–Хоркхаймера и Лассуэлла много общего. И Франкфуртская школа, и структурный функционализм делают акцент на активной вовлеченности средств массовой коммуникации в поддержание существующего социального и политического порядка. И хотя оценивается это по-разному, обе теории вполне сходятся в характеристике средств массовой коммуникации как преимущественно консервативного социального института. Надо заметить, что, наряду с кризисом парламентаризма, усилением политической исполнительной власти и бюрократии, неокорпоратизмом и распадом массовых политических партий, рост политического влияния средств массовой коммуникации рассматривается как угрожающий симптом кризиса либеральной демократии в целом. Партийная пресса, в XIX — начале XX в. послужившая важным инструментом социальных изменений, почти повсеместно прекратила свое существование. Критики утверждают, что современные коммерческие газеты, радио и телевидение, во время предвыборных кампаний «продающие» политиков как товар, способствуют лишь стагнации, отвлекая граждан от действительно серьезных проблем.

Однако не хотелось бы заканчивать разговор о средствах массовой коммуникации на такой пессимистической ноте. Верно то, что до тех пор, пока они находятся под жестким контролем носителей политической и экономической власти, свобода слова остается скорее идеалом, чем реальной практикой. Но верно и то, что пока ее необходимость признается обществом, всегда сохраняется надежда на ее осуществление.

Как ни странно, именно техническое развитие «позднего капитализма» в его цитадели — США — придало этой надежде новый импульс. Компьютерный набор сделал издание газеты или журнала доступным не только крупным магнатам, но и, по существу, каждому гражданину. Начиная с 80-х гг. в США наблюдается настоящий газетно-журнальный бум, связанный с появлением колоссального количества новых независимых печатных изданий, многие из которых носят отнюдь не коммерческий характер. Настоящую революцию в сфере средств массовой коммуникации произвело появление сети Интернет.

\* \* \*

Один из стереотипов либеральной мысли прошлого столетия, доживший до наших дней, — необходимость полностью деполитизировать бюрократию, армию и суды, устраниТЬ саму возможность манипуляций общественным мнением со стороны безответственных или находящихся под контролем привилегированных меньшинств средств массовой коммуникации. Современная политическая наука отвергает такой подход как нереалистический. Подлинная проблема заключается в том, как добиться ответственности этих институтов перед политическим руководством и (или) народом? Похоже, что единственный путь к ее решению — большая открытость государственного управления.

## Послесловие

В заключение хотелось бы остановиться на сложной проблеме, которая уже затрагивалась в главе 2 этой книги. С одной стороны, политологи, занимающиеся сравнительным анализом, видят свою задачу в том, чтобы описывать властные структуры и социальный контекст их функционирования, а также выявлять действующие здесь закономерности. С другой стороны, описать политический феномен — значит оценить его. И плохо, если исследователь этого не осознает. Принципиальное решение данной проблемы до сих пор не найдено. Из предварительных решений наиболее популярно следующее: если без оценок не обойтись, лучше делать их осознанно и, главное, по общепринятой методике, которая могла бы до известной степени нейтрализовать индивидуальные пристрастия ученого. Такой подход, конечно, трудно признать безупречным с теоретической точки зрения. Но он позволяет политологам делать свое дело, не отвлекаясь на оклофилософские спекуляции. В настоящее время существует целый ряд методик оценки различных политических режимов. Одна из них разработана Гарри Экстейном. Ученый предлагает «испытывать» режимы с помощью четырех тестов — на длительность, легитимность, эффективность и порядок. Каждый из них заслуживает отдельного рассмотрения.

*Длительность* — это время, в течение которого существует режим. Главная трудность при этом состоит в том, что не всегда ясен исходный пункт, с которого надо начинать отсчет лет. Это меньше касается авторитарных режимов — вся коммунистический режим в России существовал с 1917 г., а военный в Индонезии — с 1965 г. Но как быть с либеральной демократией? На этот вопрос возможны два ответа. Во-первых, установление такого режима можно связывать

с введением всеобщего избирательного права. Второй критерий (менее жесткий) принимает за начало либеральной демократии первые выборы, в том числе цензовые, после которых население призывалось на избирательные участки уже более или менее регулярно, а выборы носили конкурентный характер. В США такие выборы проводятся с 1789 г., в Бельгии — с 1831 г. Длительность прямо отражает способность режима решать важнейшую проблему мирной передачи власти. С этой точки зрения либеральная демократия обладает явным превосходством над авторитарными режимами. В США после убийства Джона Кеннеди (что, конечно, само по себе было чрезвычайной ситуацией) возникла некоторая напряженность, но она не идет ни в какое сравнение с хаосом, воцарившимся в ССР через несколько лет после смерти Брежнева или в Югославии после смерти Иосипа Броз Тито. В современной литературе представлены довольно строгие количественные оценки долговечности авторитарных режимов. Приведу две из них, основанные на разных наборах случаев и использующих разные классификации типов авторитаризма. Барbara Геддес и ее коллеги подсчитали, что за период 1946–2010 гг. средняя продолжительность существования монархических режимов составляла 33 года, партийных — 10, персоналистских — 7, а военных — 5. Согласно Акселю Хадениусу и Яну Теореллу, за период 1972–2010 гг. средняя продолжительность существования монархий составила 35 лет, однопартийных режимов — 17, непартийных (т. е. персоналистских) — 8, многопартийных (т. е. электоральных авторитарных режимов с многопартийными системами) — 6, а военных — 7. Как видим, результаты сходны, а наиболее заметное расхождение косвенно указывает на то, что среди партийных режимов долговечностью отличались однопартийные диктатуры коммунистического и популистского типа, в то время как электоральные авторитарные режимы в целом недолговечны.

Легитимность, как мы знаем, означает признание населением законности режима, а в более широком смысле — его права существовать и регулировать применение насилия. Легитимность режима можно оценить по данным опросов общественного мнения. Скажем, один из стандартных разделов такого масштабного проекта, как «Евробарометр», выясняет уровень удовлетворенности респондентов тем, «как работает демократия в стране». Результаты опроса 2014 г.

показали, что наивысшие уровни удовлетворенности наблюдались в Дании (88 %), Швеции (84 %), Люксембурге (82 %), Нидерландах и Финляндии (по 80 %), Германии (72 %). Несколько ниже уровень удовлетворенности демократией оказался в Бельгии (66 %) и Австрии (64 %). В то же время в 14 странах Евросоюза преобладали респонденты, не удовлетворенные качеством демократии. Больше всего их было в Греции (80 %), Хорватии (79 %), Словении (78 %), Болгарии и Румынии (по 77 %). Приведенные цифры показывают основное ограничение, связанное с использованием такого метода измерения легитимности: часто на позиции респондентов влияет не их оценка политического режима как такового, а неэффективность властей, из-за которой население сталкивается с ощутимыми жизненными проблемами. Более того, при глубоком интервьюировании тех же самых респондентов часто выясняется, что они мотивируют свою негативную оценку отступлением власть имущих от демократических норм. Такая мотивация косвенно свидетельствует о достаточно высокой легитимности режима.

Еще сложнее оценивать по данным опросов общественного мнения легитимность авторитарных режимов. Как и в условиях демократии, респонденты склонны оценивать текущую деятельность властей, а не качество политического режима в целом. Но на это накладывается ряд дополнительных трудностей. Не всегда понятно, например, насколько искренни респонденты в своих высказываниях. Жесткие версии авторитаризма часто создают ситуацию, в которой респондент относится к интервьюеру с подозрением, как к агенту властей, и дает такие ответы, которые, как кажется респонденту, не повлекут за собой проблем. Но даже если респондент не боится санкций за неправильные ответы, характерное для авторитарных режимов отсутствие политических альтернатив заставляет респондента высказываться не о конкретном режиме, а о государственности в целом, которую люди обычно находят полезной. Однако главная проблема состоит в другом: поскольку современные авторитарные режимы обычно не признают себя диктатурами и направляют все свои пропагандистские ресурсы на доказательство того, что они ничем не отличаются от обычных демократий, оценки качества демократии, которые дают респонденты, просто отвлекаются от характера политического режима.

Чтобы разрешить последнее затруднение, иногда социологи прямо спрашивают людей, поддерживают ли они демократию или авторитарное правление. Широкомасштабные опросы такого рода проводит, например, исследовательский центр Пью. Методология этого центра основана на различии между тремя группами респондентов. В первую входят «убежденные демократы», т. е. люди, полагающие, что демократия (которая определяется очень узко как система, в которой правят избранные представители) лучше любой из трех возможных альтернатив — правления экспертов, сильных лидеров или военных. Во вторую категорию, «неубежденных демократов», входят те, кто считает демократию хорошей формой правления, но при этом положительно оценивает и одну из альтернатив. К категории «недемократов», естественно, относят тех, кто не поддерживает демократию, выступая за одну из альтернатив. Результаты опроса, проведенного центром Пью в 2017 г., показали, что больше всего «убежденных демократов» в европейских странах (от 31 % в Греции до 52 % в Швеции), а также в США и Австралии (по 40 %) и Канаде (44 %), а меньше всего — во Вьетнаме и Индии (по 8 %) и Мексике (9 %). Наиболее многочисленной категорией в большинстве стран оказались «неубежденные демократы», причем среди стран, где преобладают люди с такими установками, были как явно авторитарные режимы (Вьетнам, 79 %), так и некоторые новые демократии (Венгрия, 60 %). «Недемократы» преобладают лишь в одной стране — Иордании (36 %). Другие страны с довольно высокими долями «недемократов» — это Тунис (32 %), Россия (22 %) и целый ряд латиноамериканских стран, где доли «недемократов» варьируют от 23 % в Бразилии до 28 % в Перу. Из приведенных данных довольно ясно следует, что при оценке различных форм правления люди руководствуются как характером нынешнего режима (скажем, Иордания была единственной по выборке страной, в которой реальная власть принадлежит формально невыборному правительству), так и недавним историческим опытом. Очевидно, что среди российских респондентов широко представлены те, кто хранит позитивные воспоминания о коммунистическом режиме, а среди латиноамериканцев есть приверженцы военных диктатур, которые существовали во многих странах региона сравнительно недавно.

Эффективность режима — это его способность достижения целей, которые он сам перед собой ставит. Только об одной форме правления — военной — можно с уверенностью сказать, что она неэффективна в подавляющем большинстве случаев (хотя есть важные исключения и из этого правила). Партийные режимы могут демонстрировать достаточно высокую эффективность на своем первом этапе, когда их тактика — «буря и натиск», а население относится к целям революции с энтузиазмом. Но затем наступает спад. Бюрократизм, разочарование масс, злоупотребления «вождей» — все это отрицательно оказывается на эффективности режима. В СССР «застой» 70-х гг. закончился катастрофой в начале 90-х. Либерально-демократические режимы могут достигать различных уровней эффективности — от IV Республики во Франции с ее перманентным параличом власти до Великобритании, где устойчивый консенсус внутри властующей элиты позволяет ей оперативно принимать необходимые решения и проводить их в жизнь.

Очевидно, что неспособность режима обеспечить гражданский порядок явно свидетельствует против него. В конце концов, обеспечение безопасности народа — главная задача политической власти. Тем не менее есть примеры режимов, которые сами служили источниками насилия и беспорядков. Проведенная в СССР под руководством Сталина колLECTIVизация, а затем — «большой террор» стоили жизни миллионам людей. Во многих странах мира государство выступало как бич общества. Правда, иногда за это приходилось расплачиваться. Анастасио Сомоса Гарсия и его наследники в Никарагуа за десятилетия своего исключительно жестокого правления расхитили половину национального богатства страны. Стоит ли удивляться, что дело кончилось революцией?

Итак, «хорошее правление» должно быть длительным, легитимным, эффективным и справляться с задачей поддержания порядка. По первому параметру либеральная демократия в целом превосходит другие формы правления. Это связано с тем, что демократические нормы передачи власти позволяют решить данную задачу без смены режима. В этом отношении из авторитарных режимов сравниться с демократиями способны только монархии, но история показывает, что в какой-то момент и они могут проявить замечательную хрупкость. Скажем, крах просуществовавшей

столетия монархии в Непале был отчасти связан с тем, что принц Дипендра на фоне нервного срыва расстрелял почти всех участников семейного собрания, включая короля. Легитимность, как мы видели, с трудом поддается измерению, но факт состоит в том, что у подавляющего большинства людей почти во всех странах мира демократия вызывает больше доверия, чем возможные альтернативы. По параметру эффективности правления огромной разницы между демократией и авторитаризмом не прослеживается, хотя есть основания думать, что демократические режимы более эффективны в долгосрочном плане. Как демократии, так и авторитарные режимы могут справляться с поддержанием порядка, однако демократии следует приписать некоторое преимущество, поскольку она лучше справляется с решением политических проблем без применения насилия. В целом баланс складывается в пользу демократии. Неудивительно, что современные авторитарные режимы стараются ее имитировать.

# Библиографический список

- Адорно Т. Разумно ли действительное? // Новое время. 1989. № 46.
- Арендт Х. Временный союз элиты и черни // Иностранная литература. 1990. № 4.
- Аристотель. Политика // Соч.: в 4 тт. Т. 4. М.: Мысль, 1983.
- Вебер М. Избр. произв. М.: Прогресс, 1990.
- Гельман В. Я. Из огня да в полымя: российская политика после СССР. СПб.: БХВ-Петербург, 2013.
- Гоббс Т. Левиафан // Соч.: в 2 тт. Т. 2. М.: Мысль, 1991.
- Голосов Г. В. Демократия в России: инструкция по сборке. СПб.: БХВ-Петербург, 2012.
- Голосов Г. В. Сравнительная политология и российская политика, 2010–2015. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2016.
- Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии. М.: Наука, 1991.
- Локк Дж. Два трактата о правлении // Соч.: в 3 тт. Т. 3. М.: Мысль, 1988.
- Лукач Г. Материализация и пролетарское сознание // Вестник Социалистической академии. 1923. Кн. 4, 5.
- Маннгейм К. Идеология и утопия // Утопия и утопическое мышление: Антология зарубежной литературы. М.: Прогресс, 1991.
- Маркс К. Немецкая идеология // Маркс К., Энгельс Ф. Соч.: в 50 тт. 2-е изд. Т. 3. М.: Госполитиздат, 1955.
- Маркс К. Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта // Маркс К., Энгельс Ф. Соч.: в 50 тт. 2-е изд. Т. 8. М.: Госполитиздат, 1957.
- Мертон Р. К. Социальная структура и аномия // Социологические исследования. 1992. № 2–4.
- Монтескье Ш. О духе законов // Избр. произв. М.: Госполитиздат, 1955.
- Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. М.: Ad Marginem, 1996.
- Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре // Трактаты. М.: Наука, 1969.
- Скиннер К. Свобода до либерализма / пер. с англ. А. Магуна. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2006.

- Скочпол Т. Государства и социальные революции / пер. с англ. С. Моисеева. М.: Изд-во Института Гайдара, 2017.
- Современная сравнительная политология: хрестоматия / под ред. Г. В. Голосова, Л. А. Галкиной. М.: МОНФ, 1997.
- Хайек Ф. Дорога к рабству // Вопросы философии. 1990. № 10–12.
- Хайек Ф. Пагубная самонадеянность: Ошибки социализма. М.: Новости, 1992.
- Adams J., Merrill S. and Grofman B. A Unified Theory of Party Competition: A Cross-National Analysis Integrating Spatial and Behavioral Factors. New York: Cambridge University Press, 2005.
- Adorno T. and Horkheimer M. Dialectic of Enlightenment. New York: Continuum, 1988.
- Alford R. Party and Society. Chicago: University of Chicago Press, 1963.
- Almond G. and Powell G. B. Comparative Politics: System, Process and Policy. Boston: Little, Brown, 1978.
- Almond G. and Verba S. The Civic Culture. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- Almond G. and Verba S. (eds.). The Civic Culture Revisited. Boston: Little, Brown, 1980.
- Arendt H. The Origins of Totalitarianism. New York: Secker & Warburg, 1951.
- Armer M. and Grimshaw A. (eds.). Comparative Social Research. New York: Wiley, 1973.
- Aron R. The Diffusion of Ideologies // Confluence. 1953. N 2 (March).
- Baldez L. The Pros and Cons of Gender Quota Laws: What Happens When You Kick Men Out and Let Women In? // Politics and Gender. 2006. Vol. 2. N 1.
- Barber B. Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. Berkeley: University of California Press, 1984.
- Bell D. The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties. New York: Free Press, 1961.
- Bennett R. J. (ed.). Local Government in the New Europe. London; New York: Belhaven Press, 1993.
- Benoit K. Which Electoral Formula Is the Most Proportional? A New Look with New Evidence // Political Analysis. 2000. Vol. 8. N 4.
- Bentley A. The Process of Government [1908]. Cambridge, MA.: Harvard University Press, 1967.
- Berelson B., Lazarsfeld P. and McPhee W. Voting. Chicago: University of Chicago Press, 1954.
- Blaydes L. Elections and Distributive Politics in Mubarak's Egypt. Stanford: Stanford University Press, 2010.
- Blaydes L. State Building in the Middle East // Annual Review of Political Science. 2017. Vol. 20.

- Blondel J.* Comparative Legislatures. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1973.
- Blondel J.* Comparative Government: An Introduction. Hemel Hempstead: Philip Allan, 1990.
- Bochsler D.* A Quasi-Proportional Electoral System “Only for Honest Men”? The Hidden Potential for Manipulating Mixed Compensatory Electoral Systems // International Political Science Review. 2012. Vol. 33. N 4.
- Bogaards M.* How to Classify Hybrid Regimes? Defective Democracy and Electoral Authoritarianism // Democratization. 2009. Vol. 16. N 2.
- Bogdanor V.* Devolution. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Bond J. R. and Smith K. B.* Analyzing American Democracy: Politics and Political Science. New York: Routledge, 2013.
- Bormann C. and Golder M.* Democratic Electoral Systems around the World, 1946–2011 // Electoral Studies. 2013. Vol. 32. N 2.
- Brancati D.* Winning Alone: The Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide // Journal of Politics. 2008. Vol. 70. N 3.
- Broughton D. and Donovan M.* (eds.). Changing Party Systems in Western Europe. London; New York: Pinter, 1999.
- Budge I. et al.* Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of PostWar Election Programmes in 19 Democracies. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- Bunce V.* Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Bunce V. and Wolchik S. L.* Defeating Dictators: Electoral Change and Stability in Competitive Authoritarian Regime // World Politics. 2010. Vol. 62. N 1.
- Burgess M.* Comparative Federalism: Theory and Practice. Abingdon; New York: Routledge, 2006.
- Butler D. and Stokes D.* Political Change in Britain: Forces Shaping Electoral Choice. New York: St. Martin's, 1969.
- Call C. T.* Beyond the “Failed State”: Toward Conceptual Alternatives // European Journal of International Relations. 2011. Vol. 17. N 2.
- Campbell A. et al.* The American Voter. New York: Wiley, 1960.
- Campbell A. et al.* Elections and the Political Order. New York: Wiley, 1966.
- Cappelletti M.* Judicial Review in the Contemporary World. Indianapolis: Bobbs–Merrill, 1971.
- Caramani D.* The Nationalization of Politics: The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Cardoso F. H.* Dependency and Development in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1979.
- Carstairs A. M.* A Short History of Electoral Systems in Western Europe. Abingdon: Routledge, 2010.

- Cheibub J. A., Gandhi J. and Vreeland J. R.* Democracy and Dictatorship Revisited // *Public Choice*. 2010. Vol. 143. N 1.
- Close C.* Parliamentary Party Loyalty and Party Family: The Missing Link? // *Party Politics*. 2018. Vol. 24. N 2.
- Collier D. and Levitsky S.* Democracy “with Adjectives”: Conceptual Innovation in Comparative Research // *World Politics*. 1997. Vol. 49. N 3.
- Colomer J.* It's Parties that Choose Electoral Systems (Or, Duverger's Laws Upside Down) // *Political Studies*. 2005. Vol. 53. N 1.
- Converse P. and Dupeux G.* Politicization of the Electorate in France and the United States // *Public Opinion Quarterly*. 1962. Vol. 26. N 1.
- Cox G. W.* Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Cox K. and Schoppa L. J.* Interaction Effects in Mixed-Member Electoral System // *Comparative Political Studies*. 2002. Vol. 35. N 9.
- Dahl R.* The Concept of Power // *Behavioral Science*. 1957. Vol. 2. N 3.
- Dahl R.* Dilemmas of Pluralist Democracy. New Haven: Yale University Press, 1982.
- Dahl R.* Democracy and Its Critics. New Haven: Yale University Press, 1989.
- Dalton J. and Wattenberg M. P.* The Not So Simple Act of Voting // *Political Science: The State of the Discipline II* / ed. A. D. Finifter. Washington, DC: American Political Science Association, 1993.
- Dalton R. et al. (eds.)*. Electoral Change in Advanced Industrial Democracies. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- Dalton R. and Shin D. C.* Reassessing The Civic Culture Model // *The Civic Culture Transformed: From Allegiant to Assertive Citizens* / eds. R. Dalton and C. Welzel. New York: Cambridge University Press, 2014.
- Dawson R., Prewitt K. and Dawson K.* Political Socialization. Boston: Little, Brown, 1977.
- Deutsch K.* Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationality. Cambridge, MA: MIT Press, 1953.
- Dinas E. and Gemenis K.* (2010) Measuring Parties' Ideological Positions With Manifesto Data A Critical Evaluation of the Competing Methods // *Party Politics*. 2010. Vol. 16. N 4.
- Dogan M. and Pelassy D.* How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics. Chatham, NJ: Chatham House, 1990.
- Downs A.* An Economic Theory of Democracy. New York: Harper, 1957.
- Dunleavy P. and Boucek F.* Constructing the Number of Parties // *Party Politics*. 2003. Vol. 9. N 3.
- Duverger M.* Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State. London: Methuen, 1954.
- Duverger M.* A New Political System Model: Semi-Presidential Government // *European Journal of Political Research*. 1980. Vol. 8. N 2.

- Easton D.* An Approach to the Analysis of Political Systems // *World Politics*. 1957. Vol. 10. N 2.
- Easton D.* A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1965.
- Eckstein H.* The Evaluation of Political Performance. London: Sage, 1971.
- Eckstein H.* Regarding Politics: Essays on Political Theory, Stability and Change. Berkeley: University of California Press, 1992.
- Eisenstadt S.* The Political Systems of Empires. New York: Free Press, 1963.
- Eldersveld S.* Political Parties in American Society. New York: Basic Books, 1982.
- Elgie R.* Semi-presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Endgell A. B. et al.* When and Where do Elections Matter? A Global Test of the Democratization by Elections Hypothesis, 1900–2010 // *Democratization*. 2018. Vol. 25. N 3.
- Enelow J. and Hinich M.* (eds.). Advances in the Spatial Theory of Voting. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Eulau H.* Political Science // A Reader's Guide to the Social Sciences / ed. B. F. Hoselitz. New York: Free Press, 1970.
- Ferrara F. and Herron S. E.* Going It Alone? Strategic Entry Under Mixed Electoral Rules // *American Journal of Political Science*. 2005. Vol. 49. N 1.
- Finer H.* The Theory and Practice of Modern Government [1932]. New York: Barnes & Noble, 1961.
- Finer S.* The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics. Harmondsworth: Penguin, 1975.
- Fiorina M.* Retrospective Voting in American National Elections. New Haven: Yale University Press, 1981.
- Franklin M.* The Decline of Cleavage Politics // *Electoral Change: Responses to Evolving Social and Attitudinal Structures in Western Countries* / eds. M. Franklin. New York: Cambridge University Press, 1992.
- Friedrich C.* Constitutional Government and Politics. New York: Harper, 1937.
- Friedrich C. and Brzezinski Z.* Totalitarian Dictatorship and Autocracy. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1956.
- Fukui H.* Japan: Factionalism in a Dominant Party System // *Faction Politics: Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective* / eds. D. Beller and F. Belloni. Oxford: Clio Press, 1978.
- Fukuyama F.* The Modernizing Imperative: The USSR as an Ordinary Country // *National Interest*. 1993. Spring.
- Gallagher M.* Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems // *Electoral Studies*. 1991. Vol. 10. N 1.

- Gallagher M.* Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities // *British Journal of Political Science*. 1992. Vol. 22. N 4.
- Gandhi J.* Political Institutions under Dictatorship. New York: Cambridge University Press, 2008.
- Geddes B., Joseph Wright J. and Frantz E.* Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set // *Perspectives on Politics*. 2014. Vol. 12. N 2.
- Geertz C.* Ideology as a Cultural System // *Ideology and Discontent / ed. D. Apter*. London: Free Press of Glencoe, 1964.
- Golder M.* Presidential coattails and legislative fragmentation // *American Journal of Political Science*. 2006. Vol. 50. N 1.
- Golder M.* Far Right Parties in Europe // *Annual Review of Political Science*. 2016. Vol. 19.
- Goldthorpe J.* Social Class Mobility in Modern Britain: Changing Structure, Constant Process // *Journal of the British Academy*. 2016. Vol. 4.
- Golosov G. V.* Voter Volatility in Electoral Authoritarian Regimes: Testing the "Tragic Brilliance" Thesis // *Comparative Sociology*. 2016. Vol. 15. N 5.
- Golosov G. V.* Party Nationalization and the Translation of Votes into Seats under Single-Member Plurality Electoral Rules // *Party Politics*. 2018. Vol. 24. N 2.
- Golosov G. V. and Kalinin K.* Presidentialism and Legislative Fragmentation: Beyond Coattail Effects // *British Journal of Politics and International Relations*. 2017. Vol. 19. N 1.
- Grofman B.* Political Economy: Downsian Perspectives // *A New Handbook of Political Science / eds. R. E. Goodin and H.-D. Klingemann*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Hadenius A. and Teorell J.* 2007. Pathways from Authoritarianism // *Journal of Democracy*. 2007. Vol. 18. N 1.
- Hague R. and Harrop M.* Comparative Government: An Introduction. London: Macmillan, 1982.
- Harmel R. and Janda K.* Parties and Their Environments: Limits to Reform? New York: Longman, 1982.
- Harmel R. and Janda K.* "An Integrated Theory of Party Goals and Party Change" // *Journal of Theoretical Politics*. 1994. Vol. 6. N 3.
- Harrop M. and Miller W. L.* Elections and Voters: A Comparative Introduction, London: Macmillan, 1987.
- Heady F.* Public Administration: A Comparative Perspective, 3<sup>rd</sup> ed. New York: Marcel Dekker, 1984.
- Heidenheimer A.* Comparative Party Finance: Notes on Practices and Toward a Theory // *Journal of Politics*. 1963. Vol. 25. N 4.
- Held D.* Models of Democracy, Oxford: Polity Press, 1987.

- Hicken A. and Stoll H.* Are All Presidents Created Equal? Presidential Powers and the Shadow of Presidential Elections // Comparative Political Studies. 2013. Vol. 46. N 3.
- Hilgers T. (ed.)*. Clientelism in Everyday Latin American Politics. New York: Palgrave Macmillan, 2012.
- Hirsch F.* Social Limits to Growth. London: Routledge & Kegan Paul, 1977.
- Huntington S.* Political Development and Political Decay // World Politics. 1965. Vol. 17. N 3.
- Immergut E. M.* The Theoretical Core of the New Institutionalism // Politics and Society. 1998. Vol. 26. N 1.
- Inglehart R.* The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics. Princeton: Princeton University Press, 1977.
- Inglehart R.* Culture Shift in Advanced Industrial Society. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Ishiyama J. T. and Kennedy R.* Superpresidentialism and political party development in Russia, Ukraine, Armenia and Kyrgyzstan // Europe-Asia Studies. 2001. Vol. 53. N 8.
- Jackman R.* Political Institutions and Voter Turnout in the Industrialized Democracies // American Political Science Review. 1987. Vol. 81. N 2.
- Jackman R. W. and Miller R. A.* A Renaissance of Political Culture? // American Journal of Political Science. 1996. Vol. 40. N 3.
- Jones M. P. and Mainwaring S.* The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas // Party Politics. 2003. Vol. 9. N 2.
- Karl T. L.* Dilemmas of Democratization in Latin America // Comparative Politics. 1990. Vol. 23. N 1.
- Katz R.* A Theory of Parties and Electoral Systems. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1980.
- Katz R. and Mair P. (eds.)*. How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies. London: SAGE, 1994.
- Kellner P. and Crowther-Hunt N.* The Civil Servants: An Inquiry into Britain's Ruling Class. London: Macdonald, 1980.
- Key V. O.* The Responsible Electorate. Cambridge: Belnap Press, 1966.
- Kinder D. et al.* Presidential Prototypes // Political Behavior. 1980. Vol. 2. N 4.
- Kirchheimer O.* The Transformation of the Western European Party Systems // Political Parties and Political Development / eds. J. LaPalombara and M. Weiner. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- Klingemann H.-D.* Measuring Ideological Conceptualization // Barnes S. et al. Political Action. Beverly Hills: Sage, 1979.
- Knutsen C. H. and Nygård H. M.* Institutional Characteristics and Regime Survival: Why Are Semi-Democracies Less Durable Than Autocracies and Democracies? // American Journal of Political Science. 2015. Vol. 59. N 3.

- Koole R.* Cadre, Catch-all or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party // *Party Politics*. 1996. Vol. 2. N 4.
- Kölln A.-K.* Party Membership in Europe: Testing Party-Level Explanations of Decline // *Party Politics*. 2016. Vol 22. N 4.
- Laakso M. and Taagepera R.* Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe // *Comparative Political Studies*. 1979. Vol. 12. N 3.
- Lane J.-E.* Public Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective. London: Routledge, 2005.
- Lane R.* Political Culture: Residual Category or General Theory? // *Comparative Political Studies*. 1992. Vol. 25. N 3.
- LaPalombara J.* Bureaucracy and Political Development. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- LaPalombara J.* Politics within Nations. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1974.
- LaPalombara J. and Weiner M.* (eds.). Political Parties and Political Development. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- Laski H.* A Grammar of Politics, 4<sup>th</sup> ed. New York: Humanities, 1957.
- Lasswell H.* Politics: Who Gets What, When, How? New York: McGraw-Hill, 1936.
- Lasswell H.* The Analysis of Political Behavior: An Empirical Approach. New York: University Press, 1948.
- Lazarev E. and Sharma K.* Brother or Burden: An Experiment on Reducing Prejudice Toward Syrian Refugees in Turkey // *Political Science Research and Methods*. 2017. Vol. 5. N 2.
- Lehoucq F. E. and Molina I.* Stuffing the Ballot Box: Fraud, Electoral Reform, and Democratization in Costa Rica. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Levitksy S. and Way L. A.* The Rise of Competitive Authoritarianism: The Origins and Dynamics of Hybrid Regimes in the Post-Cold War Era // *Journal of Democracy*. 2002. Vol. 13. N 2.
- Lieberson S.* Making It Count: The Improvement of Social Research and Theory. Berkeley: University of California Press, 1985.
- Lijphart A.* The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research // *Comparative Political Studies*. 1975. Vol. 8. N 2.
- Lijphart A.* The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands, 2<sup>nd</sup> ed. Berkeley: University of California Press, 1975.
- Lijphart A.* Religion vs. Linguistic vs. Class Voting: The "Crucial Experiment" of Comparing Belgium, Canada, South Africa, and Switzerland // *American Political Science Review*. 1979. Vol. 73. N 2.
- Lijphart A.* Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven: Yale University Press, 1984.
- Lijphart A.* Degrees of proportionality of proportional representation formulas // *Electoral Laws and Their Political Consequences / eds. B. Grofman and A. Lijphart*. New York: Agathon Press, 1986.

- Lijphart A.* Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990. Oxford: Oxford University Press, 1994.
- Linz J.* The Perils of Presidentialism // *Journal of Democracy*. 1990. Vol. 1. N 1.
- Lipset S.* Political Man: The Social Basis of Politics. New York: Doubleday, 1960.
- Lipset S. and Rokkan S.* Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments // Lipset S. and Rokkan S. Party Systems and Voter Alignments. New York: Free Press, 1967.
- Loewenburg G. and Patterson S.* Comparing Legislatures. Boston: Little, Brown, 1979.
- Loosemore J. and Hanby V.J.* The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytical Expressions for Electoral Systems // *British Journal of Political Science*. 1971. Vol. 1. N 4.
- Luskin R.* Measuring Political Sophistication // *American Journal of Political Science*. 1987. Vol. 31. N 4.
- Lust-Okar E.* Elections under Authoritarianism: Preliminary Lessons from Jordan // Democratization. 2006. Vol. 13. N 3.
- Luttwak E.* Coup d'Etat: A Practical Handbook. Harmondsworth: Penguin, 1969.
- MacIntyre A.* Is a Science of Comparative Politics Possible? *Philosophy, Politics, and Society*, 4<sup>th</sup> ser. // eds. P. Laslett, W. Runciman and Q. Skinner. Oxford: Basil Blackwell, 1972.
- MacIver R.* Introduction // European Ideologies / ed. F. Gross. New York: Philosophical Library, 1948.
- Macpherson C. B.* The Life and Times of Liberal Democracy. Oxford: Oxford University Press, 1977.
- Magaloni B.* Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Magaloni B.* Credible Power-sharing and the Longevity of Authoritarian Rule // *Comparative Political Studies*. 2008. Vol. 41. N 4/5.
- Mainwaring S.* Presidentialism, Multipartyism, and Democracy // *Comparative Political Studies*. 1993. Vol. 26. N 2.
- Mair P. and van Biezen I.* Party Membership in Twenty European Democracies, 1980–2000 // *Party Politics*. 2001. Vol. 7. N 1.
- Massicotte L. and Blais A.* Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey // *Electoral Studies*. 1999. Vol. 18. N 3.
- Matland R. E.* Women's Representation in National Legislatures: Developed and Developing Countries // *Legislative Studies Quarterly*. 1998. Vol. 23. N 1.
- McGarry J and O'Leary B.* Must Pluri-national Federations Fail? // *Ethnopolitics*. 2009. Vol. 8. N 1.
- McKay D.* American Politics and Society. Oxford: Martin Robertson, 1983.
- Meier K.* Representative Bureaucracy // *American Political Science Review*. 1975. Vol. 69. N 2.

- Merriam C. and Cosnell H.* New Aspects of Politics. Chicago: University of Chicago Press, 1925.
- Miller A. et al.* Schematic Assessments of Presidential Candidates // American Political Science Review. 1986. Vol. 80. N 2.
- Mills C. W.* The Power Elite. New York: Oxford University Press, 1956.
- Molinar J.* Counting the Number of Parties: An Alternative Index // American Political Science Review. 1991. Vol. 85. N 4.
- Morgenstern S., Swindle S. M. and Castagnola A.* Party Nationalization and Institutions // Journal of Politics. 2009. Vol. 71. N 4.
- Munck G. L.* Measuring Democracy: A Bridge between Scholarship and Politics. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.
- Müller W. C. and Strøm K.* (eds.). Coalition Governments in Western Europe. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Neustadt R.* Presidential Power: The Politics of Leadership from FDR to Carter. New York: Wiley, 1980.
- Nie N. et al.* The Changing American Voter. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1976.
- Nohlen D.* Elections and Electoral Systems. Bonn: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, 1984.
- Nordlinger E.* Soldiers in Politics: Military Coups and Governments. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1977.
- Norris P.* Why Electoral Integrity Matters? New York: Cambridge University Press, 2014.
- Norris P., Martinez i Coma F., Nai A. and Gromping M.* Perceptions of Electoral Integrity, (PEI-4.5). doi:10.7910/DVN/LYO57K. Harvard Dataverse. V2. 2016.
- Nozick R.* Anarchy, State and Utopia. Oxford: Basil Blackwell, 1974.
- O'Donnell G. and Schmitter P.* Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.
- Olson M.* The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. New York: Schocken Books, 1968.
- Page B.* Choices and Echoes in Presidential Elections. Chicago: University of Chicago Press, 1978.
- Panebianco A.* Political Parties: Organization and Power. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- Parkin F.* Class, Inequality and Political Order. London: MacGibbon & Kee, 1971.
- Parsons T.* The Social System. Glencoe, IL: Free Press, 1951.
- Pateman C.* Participation and Democratic Theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- Pedersen M.* Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948–1977: Explorations in Explanation // Western European Party Systems: Trends and Prospects / ed. P. Merkl. New York: Free Press, 1983.

- Peters G. *The Politics of Bureaucracy*. New York: Longman, 1978.
- Poguntke T. and Webb P. (eds.). *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Poulantzas N. *State, Power, Socialism*. London: Verso/NLB, 1980.
- Powell G. B., Jr. *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1982.
- Presthus R. *The Organizational Society*. New York: Vintage, 1962.
- Przeworski A. and Sprague J. *Paper Stones: A History of Electoral Socialism*. Chicago: University of Chicago Press, 1986.
- Przeworski A. and Teune H. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley-Interscience, 1970.
- Putnam R. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1976.
- Pye L. *Communications and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- Pye L. and Verba S. (eds.). *Political Culture and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 1965.
- Rabinowitz G. and Macdonald E. S. *A Directional Theory of Issue Voting // American Political Science Review*. 1989. Vol. 83. N 1.
- Rae D. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press, 1967.
- Ragin C. *The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press, 1987.
- Reif K. and Schmitt H. *Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results // European Journal of Political Research*. 1980. Vol. 8. N 1.
- Remington T. *Sovietology and System Stability // Post-Soviet Affairs*. 1992. Vol. 8. N 3.
- Reynolds A. and Reilly B. (eds.). *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: International IDEA, 1997.
- Riker W. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press, 1962.
- Riker W. *Federalism // Handbook of Political Science*. Vol. 5: Governmental Institutions and Processes / eds. F. Greenstein and N. Polsby. Reading, MA: Addison-Wesley, 1975.
- Riker W. and Ordeshook P. *An Introduction to Positive Political Theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1973.
- Rose R. *Evaluating Election Turnout // Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation*. Stockholm: International IDEA, 1997.
- Rose R. and Mackie T. *Do Parties Persist or Fail? The Big Trade-Off Facing Organizations // When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations* / eds. K. Lawson and P. Merkl. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- Rose R. and McAllister I. *Voters Begin to Choose: From Closed-Class to Open Elections in Britain*. Beverly Hills: Sage, 1986.

- Rose R. and Urwin D. Persistence and Change in Western Party Systems Since 1945 // *Political Studies*. 1970. Vol. 2. N 2.
- Rose R. and Urwin D. Social Cohesion, Political Parties, and Strains in Regimes // *Comparative Political Studies*. 1975. Vol. 2. N 1.
- Sanchez O. Party Non-Systems: A Conceptual Innovation // *Party Politics*. 2009. Vol. 15. N 4.
- Sartori G. Political Development and Political Engineering Public Policy. Vol. 17 // eds. J. Montgomery and A. Hirschman. Cambridge: Cambridge University Press, 1968.
- Sartori G. Parties and Party Systems. Vol. 1: A Framework for Analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- Sartori G. The Sociology of Parties: A Critical Review // *The West European Party System* / ed. P. Mair. Oxford: Oxford University Press, 1990.
- Sartori G. Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. 2<sup>nd</sup> ed. London: Macmillan, 1997.
- Schedler A. The Menu of Manipulation // *Journal of Democracy*. 2002. Vol. 13. N 2.
- Schmitter P. Still the Century of Corporatism? // *The New Corporatism* / eds. F. Pike and T. Stritch. Notre Dame, IN: Notre Dame University Press, 1974.
- Schmitter P. and Lembruch G. (eds.). Trends toward Corporatist Intermediation. Beverly Hills: Sage, 1979.
- Schofield N. The Spatial Model of Politics. London; New York: Routledge, 2008.
- Shevchenko I. The Central Government of Russia from Gorbachev to Putin. Abingdon: Routledge, 2017.
- Shugart M. The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government // *American Political Science Review*. 1995. Vol. 89. N 2.
- Shugart M. "Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns", *French Politics*. 2005. Vol. 3. N 3.
- Shugart M. and Carey J. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Shugart M. and Wattenberg M. P. (eds.). Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds? New York: Oxford University Press, 2001.
- Siaroff A. Two-and-a-Half-Party Systems and the Comparative Role of the "Half" // *Party Politics*. 2003. Vol. 9. N 3.
- Simon H. Models of Man: Social and Rational. New York: Wiley, 1957.
- Stanojevic M. Self-Management in the Context of the Disintegration of "Real-Existing" Socialism // *Praxis International*. 1990. Vol. 10. N 1/2.
- Stockemer D. Women's Parliamentary Representation in Africa: The Impact of Democracy and Corruption on the Number of Female Deputies in National Parliaments // *Political Studies*. 2011. Vol. 59. N 3.
- Stockemer D. What Affects Voter Turnout? A Review Article / Meta-Analysis of Aggregate Research // *Government and Opposition*. 2017. Vol. 52. N 4.

- Stouffer S.* Communism, Conformity and Civil Liberties. New York: Wiley, 1966.
- Svolik M.* Power-sharing and Leadership Dynamics in Authoritarian Regimes // *American Journal of Political Science*. 2009. Vol. 53. N 2.
- Swaan De A.* Coalition Theories and Cabinet Formation: A Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments after 1918. Amsterdam: Elsevier, 1973.
- Taagepera R. and Grofman B.* Mapping the Indices of Seats-Votes Disproportionality and Inter-Election Volatility // *Party Politics*. 2003. Vol. 9. N 6.
- Taagepera R. and Shugart M.* Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems. New Haven: Yale University Press, 1989.
- Tarlton C. D.* Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation // *Journal of Politics*. 1965. Vol. 27. N 4.
- Taylor M. and Laver M.* Government Coalitions in Western Europe // *European Journal of Political Research*. 1973. Vol. 1. N 3.
- Tilly C. (ed.)*. The Formation of National States in Western Europe. Princeton: Princeton University Press, 1975.
- Truman D.* The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion. New York: Knopf, 1951.
- Vanhanen T.* The Emergence of Democracy. A Comparative Study of 119 States, 1850–1979. Helsinki: Finnish Society of Arts and Letters, 1984.
- Verba S. and Nie N.* Participation in America: Political Democracy and Social Equality. New York: Harper & Row, 1972.
- Verba S., Nie N. and Kim J.* Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison. Cambridge: Cambridge University Press, 1978.
- Wellhofer E. S.* The Political Incorporation of the Newly Enfranchised Voter: Organizational Encapsulation and Socialist Labor Party Development // *Western Political Quarterly*. 1981. Vol. 34. N 3.
- Westholm A.* Distance versus Direction: The Illusory Defeat of the Proximity Theory of Electoral Choice // *American Political Science Review*. 1997. Vol. 91. N 4.
- White L.* Introduction to the Study of Public Administration. 4th ed. New York: Macmillan, 1955.
- Wiarda H.* Corporatism and Comparative Politics: The Other Great “Ism”. Armonk: M. E. Sharpe, 1997.
- Wildgen J. K.* The Measurement of Hyperfractionalization // *Comparative Political Studies*. 1971. Vol. 4. N 2.
- Williams-Wyche S.N.* An Empirical Test of Presidentialism's Effect on Party Competition // *Electoral Studies*. 2014. Vol. 33.
- Wilson G. K.* Interest Groups. Oxford: Basil Blackwell, 1990.
- Zariski R.* Party Factions and Comparative Politics: Some Preliminary Observations // *Midwest Journal of Political Science*. 1960. Vol. 4. N 1.

# **Указатель таблиц и схем**

## **Таблицы**

- 1.1. Индекс Хирша по странам в предметной области «Политическая наука и международные отношения» (по данным <http://www.scimagojr.com/>) – с. 15.
- 2.1. Расширение избирательных прав в Великобритании – с. 65.
- 3.1. Доля демократических и авторитарных режимов в мире по десятилетиям, абс. и % – с. 81.
- 3.2. Распределение различных политических режимов в мире, 1972–2017, по данным Freedom House – с. 82.
- 4.1. Эмпирическая типология авторитарных режимов – с. 118.
- 5.1. Отражение гордости населения за свою страну, по данным Алмонда и Вербы, % – с. 133.
- 5.2. Отношение граждан США к свободе слова для коммунистов и атеистов, % (данные за разные годы) – с. 143.
- 5.3. Согласие членов властвующих элит либеральных демократий Европы с утверждениями, отрицающими базовые демократические ценности, % – с. 145.
- 5.4. Доля граждан, вовлеченных в отдельных странах в различные формы политического участия, % – с. 155.
- 5.5. Данные о смертельных исходах политического насилия (человек в год), усредненные по двум десятилетиям – с. 159.
- 6.1. Доля занятых в производстве членов профсоюзов от общего числа занятых в производстве в конце 70-х гг., % – с. 167.
- 7.1. Динамика членства в западноевропейских политических партиях (% от общего числа избирателей) – с. 197.
- 8.1. Средние эффективные числа партий в устойчивых либеральных демократиях (по состоянию на конец 2000-х гг.) – с. 214.
- 8.2. Количественные показатели проблемных измерений для отдельных стран по Аренду Лейпхарту – с. 225.
- 8.3. Национализация партийных систем – с. 233.
- 9.1. Распределение мест между партиями с известными долями голосов (по методу д’Онта) – с. 256.

- 9.2. Разница в распределении мест между партиями с известными долями голосов при использовании различных методов – с. 258.
- 9.3. Распространенность различных типов избирательных систем, применяемых на выборах нижних или единственных палат национальных парламентов, в 165 странах мира (2010–2015) – с. 274.
- 9.4. Пример несправедливой нарезки избирательных округов – с. 284.
- 10.1. Индексы партийно-групповых связей (ПГС) в отдельных странах (усредненные результаты выборов 60-х гг.) – с. 295.
- 10.2. Средняя явка на общенациональные парламентские выборы в странах с различными политическими режимами (по состоянию на апрель 2018 г.) – с. 319.
- 11.1. Институциональный дизайн 105 стран с выборными президентами (по состоянию на апрель 2018 г.), ранжировано по показателю «политических свобод» Freedom House – с. 351.
- 11.2. Законодательные полномочия президентов – с. 354.
- 11.3. Полномочия президентов по отношению к правительствам – с. 356.
- 11.4. Распределение стран мира по различным типам институционального дизайна в региональном разрезе (по состоянию на апрель 2018 г.) – с. 367.
- 11.5. Процентное распределение видов институционального дизайна в 194 странах мира по уровням демократии (показатель «политических прав» по Freedom House), апрель 2018 г. – с. 376.
- 11.6. Доля налогов, взимаемых центральными правительствами, в общих объемах налогообложения унитарных государств и федераций, % – с. 379.
- 12.1. Представительство женщин в парламентах разных стран, 1950–1980 гг., % – с. 394.
- 12.2. Профессиональная принадлежность членов парламентов отдельных стран, % – с. 395.
- 12.3. Процентные доли женщин в нижних палатах парламентов 191 страны мира (по состоянию на начало 2018 г.) – с. 396.
- 12.4. Доля мест в верхних палатах федеральных парламентов, отводимая представителям избирателей, находящихся в наиболее благоприятном положении – с. 402.
- 12.5. Возможные составы коалиций согласно пяти теориям коалиционной политики – с. 409.
- 12.6. Ранжирование предсказательной силы теорий коалиционной политики – с. 410.
- 12.7. Время, в течение которого действовали правительства «минимальных побеждающих коалиций», «сверхбольшинства» и «меньшинства» (за период 1945–1980 гг.) – с. 412.
- 13.1. Социальное происхождение профессиональных бюрократов в некоторых странах, % – с. 420.
- 13.2. Способы контроля над бюрократией – с. 425.

**Схемы**

- 1.1. Модель политической системы по Д. Истону – с. 25.
- 1.2. «Дilemma узника» – с. 34.
- 3.1. Формы правления по Аристотелю – с. 72.
- 3.2. Афинская демократия в 507 г. до н. э. – с. 77.
- 3.3. Исторические взаимосвязи форм и моделей демократии – с. 89.
- 6.1. Каналы влияния заинтересованных групп – с. 169.
- 8.1. Треугольник относительных размеров с названиями отдельных сегментов – с. 216.
- 8.2. Партийные системы мира, 1986–2005 гг. – с. 217.
- 11.1. Двухмерная модель взаимоотношений между исполнительными властями и парламентами по М. Шугарту и Дж. Кэри – с. 338.

*Учебное издание*

**Голосов Григорий Васильевич**

**СРАВНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТОЛОГИЯ**

Учебник

Редактор, корректор *Д. М. Капитонов*

Верстка *А. Б. Левкина*

Дизайн обложки *А. Ю. Ходом*

Издательство Европейского университета

в Санкт-Петербурге

191187, Санкт-Петербург, Гагаринская ул., 6/1А

Тел. +7 (812) 386 76 27

Факс +7 (812) 386 76 39

E-mail: [books@eu.spb.ru](mailto:books@eu.spb.ru)

Сайт и интернет-магазин издательства:

[WWW.EUPRESS.RU](http://WWW.EUPRESS.RU)

электронное издание: 02.06.2020