

Минимальная теория демократии: смысл и пределы возможного

Андрей Румянцев

Ожидания, которые вызывает слово демократия, во многом справедливы лишь в отношении прямой демократии или репрезентативной демократии с использованием императивного мандата. От этих двух форм народо-властия принципиально отличается репрезентативная демократия на основе свободного мандата, имеющая место на национальном уровне во всех известных демократических странах. Представленная в данной статье минимальная модель демократии демонстрирует основные черты этой формы власти, ее возможности и предпосылки для успешной работы.

→ *Репрезентативная демократия; свободный мандат; выборы; поляризация общества; конкуренция элит*

I. Минимальная теория демократии

1. Демократическая иерархия

Понятие демократии относится к числу многозначных¹. Причины этого в меньшей степени интеллектуального и в большей степени эмоционально-эстетического или политического плана. Так как слово «демократия» носит сильную позитивную эмоциональную нагрузку, людям хочется, осознанно или нет, чтобы оно означало близкие им политические и философские концепции. Кроме того, придавая понятию демократии определенные значения, проще манипулировать общественным сознанием.

В аналитических целях такой подход контрпродуктивен. Это же справедливо и с практической точки зрения, так как целеполагание заведомо принимает нереалистичный характер: ставятся неправильные цели и для их реализации предлагаются неправильные пути.

Построение общества по иерархическому принципу считается одной из общечеловеческих универсалий². Поэтому следует стремиться не к отмене иерархий как таковых, а к их институциональному оформлению таким

образом, чтобы их работа отвечала интересам максимально большого числа членов общества. Исторически известные эгалитаристские проекты слишком часто вырождались в кровавые диктатуры, как это случилось во Франции в конце XVIII века, в России после прихода к власти большевиков или в Камбодже в период правления «красных кхмеров».

Для целей данной статьи мы примем минимальную концепцию демократии, которая позволяет разрабатывать реалистичные сценарии развития общества. Согласно этой концепции, *демократия означает возможность смены руководящего персонала государства по итогам выборов*.

В явном виде эта концепция была предложена Максом Вебером под названием «плебисцитарного вождизма»³. Большое влияние на развитие научного и политического дискурса оказала модель демократии «как процедуры», предложенная Йозефом Шумпетером в 1942 году⁴. В дальнейшем минимальная концепция была детализирована в экономической теории демократии Энтони Даунса⁵. В это же время Роберт Даль и Чарльз Линдблом разрабатывали концепцию «полиархии», важнейшим признаком которой является возможность мирной смены лидеров путем

голосования «не-лидеров»⁶. В 1982 году американский политолог Уильям Райкер обосновал, почему минимальная модель демократии лучше отражает реалии, чем классическая (названная им «популистской»)⁷. К минимальной концепции демократии обращаются и современные российские авторы⁸.

Минимальная теория демократии отличается от классической теории демократии, понимающей демократию как полнофункциональное народовластие. Такое понимание до сих пор распространено, хотя оно неоднократно подвергалось убедительной критике⁹.

Преимущество минимальной теории демократии заключается в том, что она выделяет одно-единственное, но действительно важное и необходимое свойство режимов, которые могут считаться демократическими. Наличие этого свойства легко поддается проверке. И, что может быть самое важное, существующие в мире режимы «реальной» демократии действительно обладают этим свойством, пусть и с оговорками, о которых пойдет речь в данной статье, в то время как наличие черт, описываемых классической теорией демократии, вызывает серьезные сомнения.

Социальные теории не поддаются доказательству в том виде, как это возможно в отношении теорий естественнонаучных. Как правило, теория считается подтвержденной при наличии достаточно большого числа фактов, которые с ней согласуются (индуктивный метод). В этой небольшой статье мы не будем приводить многостраничное перечисление политических и правовых событий, подтверждающих обоснованность минимальной теории демократии, ограничившись лишь несколькими наиболее яркими. Впрочем, их наличия достаточно, чтобы показать шаткость классической теории демократии.

2. Тонкая нить связи между избранными и избирателями

Главный вывод, который вытекает из минимальной теории демократии, — это относительная независимость государственно-политического аппарата от населения. Этот аппарат принимает решения самостоятельно, а население одобряет или отвергает результаты его деятельности «в общем и целом». По этой причине другое название для данной модели — «плебисцитарная»¹⁰ демократия.

Примером общего плана, иллюстрирующим работу демократии подобного типа, является процесс евроинтеграции в том виде, как он протекает где-то с начала 1990-х годов. Несмотря на скептицизм широких слоев населения, интеграция углубляется и расширяется. Степень авторитаризма правящего слоя неодинакова в разных странах Европейского Союза, где-то для одобрения наиболее значимых решений проводятся референдумы, при необходимости до тех пор, пока народ не выразит таковое¹¹, где-то обходятся формальным голосованием парламента. Ярким примером «тайной дипломатии по-ЕС-овски» является то, как ведутся переговоры между ЕС и США о создании зоны свободной торговли: не только общественность, но также национальные парламента и даже, возможно, правительства не имеют доступа к данным о ходе переговоров¹².

В реальных демократиях регулярно возникает серьезное расхождение между позициями партийно-политической элиты и населения. Это особенно наглядно в странах, конституции которых содержат элементы прямой демократии. В феврале 2014 года в Швейцарии по итогам референдума было принято решение о введении регулирования притока иммигрантов в страну. Инициатором проведения стала Швейцарская народная партия, считающаяся ее противниками популистской. Против регулирования выступил практически весь политический истеблишмент: все остальные парламентские партии, парламент целиком (нижняя палата: 140 голосов «против», 54 «за»; верхняя палата: 37 «против», 5 «за») и правительство¹³. Несмотря на это, за регулирование проголосовали 50,3 % участников референдума¹⁴. Для сравнения: партия-инициатор получила на последних парламентских выборах 26,6 % голосов¹⁵.

Примером авторитарного подхода является введение евро в Германии: решение об этом было принято политической верхушкой, несмотря на то что, согласно опросам, большая часть населения относилась к этому шагу скептически. Так, в 2001 году, незадолго до введения евро в наличный оборот, в ходе репрезентативного опроса на вопрос: «Как вы оцениваете решение о введении евро?» 23 % ответили «оцениваю позитивно», а 60 % — «оцениваю не позитивно»¹⁶. Символично,

что роль населения ограничилась участием в социопросе по поводу принятого ранее решения.

В той же Германии в 2005 году произошел почти анекдотический случай, наглядно продемонстрировавший реальное соотношение воли избирателей и действий политических партий. Во время избирательной кампании в Бундестаг большую роль играл вопрос о повышении налога на добавленную стоимость (НДС), социал-демократы выступали против такого повышения, их соперники из Христианско-демократического союза требовали повышения на 2 %. По итогам выборов была образована так называемая «большая» коалиция, состоящая из представителей обеих еще накануне соперничавших партий. Новое правительство приняло решение о повышении НДС, но не на 1 %, как это ожидалось бы в результате компромисса: $(0+2)/2=1$, а на 3 %. Внятных объяснений такой «арифметике» так и не последовало.

Существует ряд приемов, позволяющих избежать лобового столкновения между политическими лозунгами и реальными делами. В частности, искусство формирования предвыборных платформ заключается в том, чтобы «обещать, не обещая». Если это удастся, то нарушить обещания становится невозможно. Случающиеся отклонения лишь подтверждают оправданность этой стратегии. Так, одним из немногих конкретных заявлений канцлера Меркель во время избирательной кампании 2013 года было обещание не вводить плату за использование автобанов легковыми автомобилями. Однако теперь выясняется, что такая плата все же, скорее всего, будет введена.

Свобода партий при образовании коалиций также свидетельствует о высокой степени автономии политического класса. Избиратели, голосуя за определенную партию, могут иметь очень отдаленное представление о том, с кем она в случае участия в правительстве образует коалицию.

Конечно, можно найти примеры, когда избирательные обещания исполняются. Но такие примеры будут перемешаны с противоположными, что подтверждает тезис о высокой степени независимости политической элиты от избирателей. Решение о том, исполнять предвыборные обещания или нет, политический класс принимает самостоятельно, с уче-

том текущей целесообразности и пределов возможного.

Именно в этом смысл «свободного» мандата, существующего практически во всех (репрезентативных) демократиях. Макс Вебер проводил принципиальное различие между представительствами на основе связанного (императивного) и свободного мандата¹⁷. В первом случае представитель является служащим представляемых. В случае свободного мандата представитель является не слугой, подчеркивает Вебер, а *господином избирателей*. Ханс Кельзен полагал, что понимание парламента как народного представительства — это в лучшем случае полезная фикция; введение парламентаризма явилось одновременно началом и концом демократического развития¹⁸. Кельзен также подверг ироничной критике понятие «свободного мандата», охарактеризовав этот термин как пример *contradictio in adjecto*. Действительно, слово-определение «свободный» или «несвященный» находится в противоречии с определяемым словом «мандат»: латинское слово «*mandatum*» означает поручение, наказ.

Еще одно название для минимальной теории — «элитарная» или «элитаристская» теория¹⁹, отражающее то, что реальная власть находится не у народа, а у элит, чьи группы конкурируют за голоса избирателей («элиты на время»²⁰). С эмпирической точки зрения это не вызывает особого сомнения, так как непосредственные бразды правления во всех известных донные демократических странах находятся у тонкого слоя политиков и аппарата чиновников. Этим объясняется, почему исследователи демократии обращаются к модели «круговорота элит» Гаэтано Моски и Вильфредо Парето, хотя последняя не привязана жестко к демократическому способу «круговорота»²¹. В то же время слово «элита» не должно пониматься в смысле некоей наследственной аристократии. В демократических странах правящая элита формально, а отчасти даже и фактически, открыта для доступа представителей всех слоев населения, обладающих гражданством данной страны.

3. Другие средства коммуникации между элитой и населением

Кроме выборов, практически во всех странах, как демократических, так и не очень, существ-

вуют другие каналы коммуникации между лицами, находящимися у власти, и населением. Это митинги, опросы общественного мнения, средства массовой информации, петиции, агенты тайной полиции и т. д. Их значение может быть важным, они могут оживлять общество, содействовать образованию *постоянной* обратной связи между населением и властью. Хотя в отличие от механизма выборов эти каналы не имеют юридического значения, они могут оказывать влияние на решения властей.

Но с аналитической точки зрения наличие или отсутствие этих каналов не носит принципиального характера. Их наличие само по себе не свидетельствует о демократическом характере общества, так как они вполне могут существовать и в диктатуре. Их отсутствие также само по себе не является признаком авторитарного характера общества, так как в силу стечения обстоятельств основной и единственно заметной формой влияния населения на власть может быть участие в голосованиях. Например, такая ситуация наблюдается в период резкого и быстрого улучшения материального положения населения, когда рост потребностей отстает от скорости их удовлетворения. В то время как механизм голосования является универсальным, наличие, формы и значение других способов коммуникации зависит от особенностей конкретного общества.

К тому же в подавляющем большинстве случаев число участников отдельных форм коммуникации гораздо меньше, чем число избирателей. Показать это можно на следующем числовом примере. Представим себе полумиллионную демонстрацию в стране с населением около 60 млн человек, например во Франции. Такая демонстрация, вне всякого сомнения, окажется значимым политическим событием. 500 тыс. человек составят в такой стране около 1 % от общего числа избирателей (46 млн в 2012 году²²). Для сравнения: в выборах на национальном уровне участвуют в среднем 70–80 %.

4. Германия: власть многопартийного картеля²³

Партийный ландшафт Германии и его динамика неплохо иллюстрируют минимальную теорию демократии. Власть принадлежит

картелю партий, стабильно проходящих пятипроцентный барьер на выборах в Бундестаг. Для господства картеля не имеет принципиального значения, за какую из партий избиратель проголосует, так как по итогам выборов возможно создание коалиции с произвольным набором участников. Это символизирует главный лозунг немецкой партийной политики: «демократические партии должны сотрудничать друг с другом». До 2013 года в их число входили Социал-демократическая партия Германии (СДПГ), Христианско-демократический союз (ХДС), Христианско-социальный союз (ХСС), Свободно-демократическая партия (СвДП) и «Зеленые». Единственной оппозиционной (и, как вытекает из процитированного выше лозунга, «недемократической») партией, представленной в федеральном парламенте, является партия «Левые».

«Неразборчивость в связях» системных партий обусловлена не только их желанием попасть во власть, но и коррелирует с характером политических платформ, различия между которыми принимают все более символический характер. Так, меркелевский ХДС считается второй социал-демократической партией (а по числу голосов — первой), в то время как «Зеленые» стали типичной партией буржуазии.

Партии картеля занимают идентичные позиции по всем наиболее важным вопросам. Это в первую очередь касается внешней политики, что еще раз продемонстрировал украинский конфликт. Хотя ситуация на Украине сложна и предполагает определенный *спектр разных оценок*, партии картеля заняли монолитную позицию. Вместе с тем по другим вопросам, в первую очередь в области экономики и социальной сферы, партии картеля могут придерживаться разных точек зрения. Так, поводом для длительных внутри- и межпартийных баталий были вопросы о введении минимального размера оплаты труда или о введении квот на занятие женщинами постов в высшем менеджменте крупных компаний. Хотя часть этих тем традиционно проходит по категории «символическая» политика, не нужно сбрасывать со счетов, что символы играют немалую роль в жизни людей.

Качество публичной дискуссии напрямую зависит от того, к какой категории относится определенный вопрос. Если вопрос *не* подлежит обсуждению, то по его поводу партии

картеля делают исключительно заявления ритуального типа. Так, хотя представители партии «Левые» сделали несколько содержательных заявлений по поводу ситуации на Украине, обсуждение которых могло бы инициировать дискуссию о смысле и направлении немецкой внешней политики, этого не произошло. Эта ситуация типична: почему Германия придерживается той или иной внешнеполитической позиции, остается тайной за семью печатями. Напротив, вопросы, по которым допускаются разные точки зрения, могут обсуждаться в более живом ключе.

Использованная выше фраза «идентичные позиции по всем наиболее важным вопросам» скрывает «кольцо» в аргументации. Идентичные позиции имеют место по важным вопросам, но какой вопрос считается важным, становится ясно в зависимости от того, существует по нему единство или нет. Это выясняется ситуативно, то есть является результатом политического процесса, в ходе которого возможны переходы определенной позиции из категории обсуждаемых в категорию принимаемых без обсуждения и наоборот. Для целей этой статьи принципиальное значение имеет само наличие категории позиций, которых обязаны придерживаться все системные партии. Свобода системных партий в Германии носит динамичную, но в каждый отдельный момент времени четко очерченную границу.

В представленной выше гармоничной картине есть одно «но». Господство картеля и соотношение сил внутри него носят политический характер, они основываются на поведении избирательного корпуса. Несмотря на то что партии обладают высокой степенью автономии при образовании правительственных коалиций, результат голосования также оказывает серьезное влияние. Смена коалиций, как правило, не является итогом исключительно межпартийных договоренностей, хотя подобное также возможно. В 1982 году СвДП поменяла своего партнера по коалиции, что привело к отставке правительства канцлера Гельмута Шмидта (СДПГ) и приходу к власти Гельмута Коля (ХДС). Определенный привкус от этого коалиционного «переворота» остался, поэтому новое правительство поспешило провести выборы, назначенные на более ранний срок, чем это должно было произойти по графику. Победив на них, правительство

ХДС/ХСС/СвДП получило необходимую демократическую легитимацию.

Хотя избиратель инертен и терпелив, но его терпение не бесконечно. Так, на последних парламентских выборах в 2013 году две партии получили 4,7–4,8 % голосов, чуть-чуть не преодолев пятипроцентный избирательный барьер. Для одной из них это стало катастрофой: входившая в правительство СвДП, бывшая когда-то «делательницей королей» (точнее, канцлеров), покинула Бундестаг. Только что образованная «Альтернатива для Германии» (АдГ), ставшая постоянным объектом травли со стороны системных массмедиа, напротив, продемонстрировала реальность своих шансов. Кроме последней, заметного по немецким меркам результата в 2,2 % добилась другая альтернативная партия — «Пираты».

II. Функции института сменяемости

Предыдущая глава может подействовать угнетающе на сторонников демократии в ее романтизированной форме ничем не ограниченного перманентного «народовластия». Несмотря на свой минимализм, а может быть, даже благодаря ему, реально существующая демократия выполняет ряд важных функций.

Во-первых, она ограничивает своеволие группировки элиты, находящейся у власти²⁴. Механизм обратной связи, даже если он заключается «всего лишь» в угрозе не быть переизбранными, оказывает влияние на политическую атмосферу в стране, заставляет лиц у власти пребывать в определенном тоне.

То что механизм выборной демократии влияет на обуздание произвола государственной власти, косвенно подтверждается сравнением того, как себя ведет правительство США внутри страны и за границей. Так, во время скандала, связанного с «прослушиванием» Интернета и прочих сетей коммуникации, американские официальные лица неоднократно делали публичные заявления о том, что всеобщей прослушке подвергаются лишь другие страны, в то время как на территории самих США эта деятельность носит строго контролируемый характер. Заметим, что эта позиция вызвала большое недовольство европейских союзников США, почувствовавших себя в одной компании с Россией и Северной Кореей. В апреле 2014 года админи-

страция Обамы проиграла судебное дело о раскрытии деталей по применению беспилотных летательных аппаратов для ликвидации за рубежом врагов американского народа. Проиграло по той причине, что среди убитых оказались представители этого народа, граждане США²⁵. В странах недемократических может наблюдаться обратный парадокс «внутренней дискриминации». Отношение власти к собственным гражданам здесь может быть хуже, чем к иностранным, особенно к таким, которые являются гражданами доминантных держав.

Во-вторых, возможность смены политического персонала мирным путем имеет сдерживающее значение для роста радикальных настроений в обществе в случае недовольства текущим правительством²⁶. Выборы — это «абсорбция протеста»²⁷.

В-третьих, возможность периодической смены частей правящей элиты позитивно отражается на ее состоянии. Так, давно замечено, что длительное пребывание у власти определенной партии приводит к ее политическому «износу», психологической и физической усталости персонала. В этих условиях пребывание в оппозиции содействует регенерации проигравшей выборы правительственной партии, которая может спокойно, не неся ответственности за принятие решений, переосмыслить свое отношение к текущим политическим вопросам.

В-четвертых, данная конструкция ограничивает влияние сиюминутных изменений в настроениях народных масс. Правительство не обязано мгновенно подстраиваться под такие изменения, а может учитывать более долгосрочные тенденции в обществе. Это избавляет от метаний, конъюнктурщины и обеспечивает более эффективное использование публично-правовых методов управления обществом.

III. Условия эффективности механизма сменяемости

1. Объективные предпосылки

Механизм сменяемости по итогам выборов может работать эффективно лишь тогда, когда выполняется ряд условий. Ниже будут рассмотрены два основных и взаимосвязанных условия: отсутствие поляризации в обще-

стве и предварительная готовность признать результаты выборов.

а) Отсутствие поляризации

Излагая экономическую теорию демократии, Энтони Даунс показал, что в случае сосредоточения избирателей по крайям политического спектра функционирование демократии сталкивается с серьезными проблемами²⁸. Напротив, ситуация упрощается, если предпочтения большинства избирателей концентрируются где-то в центре. Отметим, что понятие «центра» характеризует относительную ситуацию в конкретном обществе и в определенный момент времени. Те же самые взгляды в другом обществе или в том же, но в другое время могут характеризоваться как крайне правые или левые. Иными словами, «центр» — это место политического спектра, которое занимает преобладающая часть населения. В случае поляризации такая точка отсутствует.

Партии, борющиеся за голоса большей части населения, неизбежно начинают формировать схожие программы, в итоге чего выборы теряют свой «судьбоносный» характер. Это приводит к тому, что риски, связанные с поражением на выборах, резко снижаются: победа той или иной партии не приводит к катастрофическим последствиям для другой партии, а также ее сторонников. Ситуация электоральной неудачи становится сравнимой с проигрышем в товарищеском матче, а весь политический процесс приобретает окраску спортивного соревнования. Это сравнение — не просто метафора, а показывает наличие общих черт у обоих процессов. Спортивные соревнования проводятся по определенным правилам, и момент состязательности носит заведомо искусственный характер по сравнению с теми же действиями, происходящими в ином контексте. Например, если стрелок-охотник промажет во время промысла, это может поставить его сородичей на грань голодной смерти, в то время как проигрыш соревнования всего лишь лишит его медали.

Искусственный, «спортивный» характер политической конкуренции подчеркивается возможностью образования коалиции из недавних соперников. В этом, очевидно, проявляется модель сочетания конкуренции и со-

трудничества, являющаяся оптимальной в сравнении с только конкуренцией или только сотрудничеством²⁹. То, как эти переходы представляются публике, является вопросом политической культуры и эстетики. Если такой переход воплощается в слишком резком изменении поведения ведущих политиков от поливания друг друга «грязью» к нарочитой демонстрации гармонии и взаимопонимания, это производит неизгладимое впечатление на непосвященного наблюдателя.

Одной из основных задач механизма выборов является легитимация властной элиты и демократического способа организации власти как такового. Легитимация понимается как психологическая готовность населения, избирателей принять любой результат выборов и заранее согласиться с решениями победившей на выборах партии³⁰. В некотором смысле процедура выборов представляет собой идеальную пропагандистскую машину. Однако в этом заключается и ограниченность этого механизма: пропаганда работает до тех пор, пока проводимая политика не ущемляет слишком сильно интересы значительной части избирателей, а в условиях поляризации общества происходит именно это.

Отсутствие реальной «судьбоносности» выборов приводит к снижению интереса к ним и ставит под угрозу легитимирующее влияние института выборов. В этих условиях искусство правящей элиты заключается в придании избирательной кампании интриги, для чего используется широкий спектр хорошо известных приемов, среди которых одним из важнейших является «персонализация» выборов: выборы инсценируются как захватывающая схватка между лидерами партий. Интересно, что в немецкой литературе применение подобных политтехнологий именуется «американизацией» избирательных кампаний³¹.

б) Предварительное согласие с итогами выборов

Вторым условием работы выборной демократии является заведомое согласие конкурирующих групп с любым исходом голосования. Это условие следует отличать от ситуации, когда выборы представляют собой фарс.

Готовность провести «настоящие» выборы неразрывно связана с пониженным уровнем репрессивности существующего полити-

ческого режима. Следствием этого является возможность для проигравшей стороны пойти на конфронтацию, не опасаясь оказаться подвергнутой преследованию. При этом возможны как уличные, так и политические формы. Примером уличной конфронтации является текущая политическая ситуация в Таиланде. Примером политической конфронтации может служить поведение республиканского большинства в Палате представителей Конгресса США, несогласного с некоторыми радикальными по американским меркам шагами правительства Обамы, особенно введением системы обязательного медицинского страхования («Обамакэйр»). В предельном случае конфронтация может носить силовой характер, примером чего является Гражданская война в США в 1861—1865 годах, начавшаяся после президентских выборов, проигранных сторонниками сохранения рабства.

В случае конфронтации преодоление сопротивления проигравшей стороны потребует дополнительных сил. Если компромисс достигается после выборов и последующей конфронтации, то остается непонятно, зачем вообще нужен институт выборов. По этой причине консенсус о признании результатов выборов должен быть достигнут до голосования и подсчета голосов.

С точки зрения всего общества, путь силового преодоления конфронтации может оказаться слишком затратным, особенно в случаях примерного равенства сил³². Даже если победившая на выборах партия может продать демократический принцип принятия решений большинством, для общества важен не принцип, а результат. Принцип большинства — это способ принятия решений, если этот способ работает плохо, то он нуждается в модификации или замене.

В этой связи можно упомянуть один из пунктов критики классической модели демократии: воля большинства, пишет Шумпетер, это воля большинства, а не воля всего народа³³. На первый взгляд, это утверждение носит тривиальный характер. Но в нем содержится опровержение важного, может быть, даже основного постулата классической теории демократии о том, что меньшинство «должно» подчиняться большинству. В Новое время эта концепция возникла в период становления буржуазной демократии и отражала численный перевес сторонников бур-

жуазии над сторонниками дворянства и аристократии. Впоследствии, по мере демократизации избирательного права, эта позиция сыграла злую шутку над самой буржуазией, оказавшейся в ситуации стабильного меньшинства.

В качестве альтернативы принципу безусловного подчинения меньшинства большинству возможны два других варианта объяснения работы демократии. Первый — это силовое принуждение меньшинства, которое не обязательно принимает открытый характер. Второй — это заранее достигнутая договоренность о том, что любая из сторон в случае своего поражения примет результаты голосования. На практике такая договоренность может носить имплицитный характер в виде конклюдентных действий, заключающихся в участии в выборах. Без такого соглашения принцип принятия решений большинством остается фикцией. Именно это делает действенным такой инструмент политической борьбы как бойкот выборов. Одновременно становится понятной озабоченность, выражаемая комментаторами в случае низкой явки избирателей, даже если это не является проявлением конкретной акции протеста.

2. Эрац-предпосылки

В определенных ситуациях, когда в обществе отсутствует сколько-нибудь значимый политический центр, ситуации гомогенности можно смоделировать искусственно. Кроме того, может возникнуть необходимость в ограничении доступа в органы власти нежелательных сил, а если это не удастся, то в ограничении свободы действий последних.

Применяемые для этого меры можно поделить на две категории, в зависимости от момента использования: до и во время выборов или после. К первым относятся разного рода правовые и политические фильтры. Ко второй категории относятся меры, ограничивающие усмотрение законодателя.

а) Предварительные фильтры

К участию в выборах Президента *Ирана* допускаются лишь кандидаты, отвечающие ряду условий (ст. 115 Конституции *Ирана*). В частности, это исповедание официальной религии страны и верность основополагающим прин-

ципам, на которых основывается Исламская Республика *Иран*. Решение о допуске кандидатов на выборы принимает Совет стражей конституции³⁴, специфический орган, наделенный широкими полномочиями (ст. 91—99 Конституции *Ирана*).

В *Германии* для достижения гомогенности политического класса, формируемого по итогам выборов, кроме всего прочего, используются два публично-правовых инструмента: запрет политической партии и ограничение пассивного избирательного права. Политическая партия, преследующая антиконституционные цели, может быть запрещена (абз. 2 ст. 21 Основного закона *Германии*). В истории *Германии* такому запрету были подвергнуты две партии: одна правая — Социалистическая имперская партия (1952)³⁵ и одна левая — Коммунистическая партия *Германии* (1956)³⁶. Попытка запрета в 2001—2003 годах неонацистской Национал-демократической партии *Германии* (НДПГ) закончилась неудачей, так как среди партийных функционеров находились агенты политической полиции и не было ясности, какие действия эта партия предпринимает по своей инициативе, а какие — по указанию правительства³⁷.

На федеральном уровне и на уровне земель немцы выбирают только парламенты, которые формируют другие органы власти, для чего применяется порой весьма многоступенчатая процедура, приводящая к минимизации влияния демократической легитимации³⁸. Исключением из этого правила являются выборы органов местного самоуправления, где население избирает как представительные органы, так и руководителей исполнительной власти — бургомистров. Это приводит к необходимости отсева кандидатов, считающихся недостойными.

Кандидаты на должность бургомистра должны отвечать требованию «верности конституции» (нем. *Verfassungstreue*)³⁹. Порядок, в котором определяется выполнение этого требования, регулируется законами о муниципальных выборах, принимаемыми отдельными землями. В части земель отказ в допуске к участию в выборах может быть обжалован в административном суде, в других предусмотрено лишь обжалование итогов выборов целиком⁴⁰. Как правило, кандидаты НДПГ не допускаются к выборам бургомистра, хотя партия участвует в выборах в ландтаги и Бун-

дестаг и в настоящее время представлена в парламентах двух земель.

Во Франции роль фильтра выполняет сохранение в стране архаичной мажоритарной системы. Это должно удерживать от прохождения в парламент страны антисистемную партию «Национальный фронт» (НФ). Пропорциональная система использовалась здесь всего лишь один раз, на выборах в 1986 году, по итогам которых НФ, получив 9,65 % голосов, обеспечил себе 35 мест из 577⁴¹. После этого неудачного опыта правящая элита вернула мажоритарную систему, в условиях которой НФ, получающий в среднем от 7 до 15 % голосов, остается за пределами парламента или получает 1–2 места. На выборах в Европарламент эта стратегия сдерживания не может быть применена, так как право ЕС предписывает обязательное использование пропорциональной системы⁴², по причине чего НФ постоянно представлен в этом органе, начиная с момента своего участия в выборах в 1984 году.

б) Поствыборные ограничения

В подавляющем большинстве стран, считающихся демократическими, используется модель «ограниченной» демократии. Это означает, что усмотрение демократически избранного законодателя при принятии решений ограничено разнообразными инструментами. Важное место среди них занимает институт конституционной юстиции.

Другой способ для достижения этой цели — ограничение государственного суверенитета. Например, свобода законодателей государств — членов Европейского Союза носит суженный характер, так как компетенция по нормативному регулированию многих вопросов принадлежит органам ЕС. В этих условиях, даже если радикальные партии окажутся у власти, они смогут принимать законы лишь в рамках очерченного коридора.

в) Прагматический характер ограничений

Описанные выше механизмы, как правило, применяются по необходимости, что является важным отличием реальной демократии от тирании. Так, институт запрета партий был введен в Германии в начале 1950-х годов, когда существовало глубокое недоверие к мас-

совому немецкому обывателю, еще несколько лет до этого восторженно приветствовавшему идеи фюрера. В условиях существования в современной Германии политического центра, чьи позиции в общем и целом совпадают с позициями истеблишмента, объективная необходимость в запрете партий отсутствует. Напротив, на локальном уровне возникают ситуации, когда в результате выборов во властные структуры могут попасть антисистемные радикалы, по причине чего институт ограничения избирательных прав используется здесь достаточно широко.

3. Изменения в обществе и политические партии

а) Динамика партийного ландшафта

После того как партийно-политический ландшафт стабилизируется, его игроки начинают работать против допуска на сцену новых сил. Конечно, развитие событий в разных странах не следует единому сценарию.

В США две партии, Демократическая и Республиканская, уже больше 150 лет успешно отражают попытки появления «третьей» силы. Партийный ландшафт Великобритании и Германии хотя и носит стабильный характер, но периодически переживает замену одного из важных игроков другим. Так, в Великобритании в первой трети XX века произошла смена постоянного конкурента Консервативной партии: место Либеральной партии заняла Лейбористская. В Германии на последних парламентских выборах в 2013 году не преодолела пятипроцентный барьер и покинула парламент одна из традиционных партий — СвДП. В то же время «Зеленые» постепенно наращивают свое присутствие во власти. В Италии в начале 1990-х годов произошло крушение сложившейся после войны партийной системы. Пришедшая ей на смену также не демонстрирует признаков стабильности, что, в частности, выразилось в оглушительном успехе на парламентских выборах 2013 года «антипартии» комика Беппе Грилло.

Стабилизация политической системы находится в противоречии с наблюдением того, что общество не застывает, а переживает порой довольно глубокие трансформации. Отчасти системные партии, сменяющие друг

друга у власти, демонстрируют внутренние изменения. Отчасти носителями изменений являются новые партии, постепенно интегрируемые в картель партий, потенциально допускаемых к участию в правительстве. Как это происходит, можно показать на примере немецкой партии «Зеленых».

б) Вхождение во власть немецких «Зеленых»: дорога длиной в 30 лет

Представители политических течений, вошедших позднее в партию «Зеленых», участвовали в конце 1960-х — начале 1970-х годов в так называемой «внепарламентской» оппозиции. Этим собирательным термином назывались не все те политические силы, которые не считали себя представленными ни одной из тогда трех парламентских партий, а, по существу, лишь те, которые находились левее социал-демократов.

Участники этого разношерстного движения имели довольно свободные представления о пределах допустимого. Например, будущий министр иностранных дел Германии Йошка Фишер участвовал в избиениях полицейских в ходе акций протеста⁴³. Со временем уличные активисты перешли к применению более спокойных форм участия в политической жизни, образовав партию, принимающую участие в выборах. В 1983 году «Зеленые» впервые попали в Бундестаг, а в 1985-м они впервые оказались в правительстве одной из земель. В течение следующих полутора десятков лет им сопутствовал переменный успех, пока наконец в 1998 году они не вошли в состав коалиционного федерального правительства, возглавленного социал-демократом Герхардом Шредером. Оказавшись у власти, «Зеленые» поддержали классическую империалистическую политику, в частности, одобрив участие Германии в бомбардировках Сербии и оккупации Афганистана. В наше время «Зеленые» представляют собой типичную оппортунистическую буржуазную партию, органично вмонтированную в политический истеблишмент.

Если сравнивать развитие общества и партии «Зеленых», то можно говорить об их *взаимном* сближении. С одной стороны, часть позиций, которые в начале 1970-х считались радикальными, стали теперь общепринятыми. Это, например, важное значение

состояния окружающей среды или либеральная сексуальная мораль. С другой стороны, «Зеленые» отказались от части требований, которые общество и элиты оказались неготовыми принять, таких как пацифизм и легализация педофилии.

Можно утверждать, что степень вхождения «Зеленых» во власть увеличивалась по мере уменьшения дистанции между позициями этой партии и позициями политического истеблишмента, частью которого они *постепенно* становились. Как уже было сказано выше, это не означает абсолютную идентичность позиций по всем вопросам, а лишь отсутствие «судьбоносности» при выборе той или иной партии.

4. Консенсусная демократия

На максимально возможную консолидацию общества направлена и модель так называемой «консенсусной» (вариант: «согласительной») демократии⁴⁴. Типичными примерами считаются Дания, Нидерланды, Австрия и Швейцария. Признаком этой модели является образование коалиционных правительств либо правительств меньшинства, которые регулярно должны обеспечивать ситуативное большинство голосов в парламенте с участием партий, не входящих в правительство. Описанная выше немецкая партийно-властная система традиционно не относится к числу «консенсусных» демократий, хотя особенно во время существования «больших» коалиций она демонстрирует многие признаки этой модели.

В Швейцарии консенсусная модель закреплена на уровне конституционно-политического обычая, согласно которому в Федеральный совет, являющийся одновременно правительством и коллективным главой государства, входят представители четырех (в настоящий момент: пяти) крупнейших фракций парламента⁴⁵. Интересна причина, приведшая к возникновению этого обычая: смычка крупнейших партий в едином блоке должна была ограничить их желание инициировать референдумы⁴⁶, то есть уменьшить роль прямой демократии политическими средствами, не отменяя последнюю на конституционном уровне. Сопутствующий этому успех оказался умеренным. Находясь в правительстве, партии могут занимать разные позиции и даже

проводить своего рода оппозиционную политику⁴⁷. Так, уже упомянутый референдум о регулировании иммиграции в страну был инициирован Швейцарской народной партией, которой в Федеральном совете принадлежит одно место из семи. Другие партии, представленные в Совете, как и Совет целиком, выступали против подобного регулирования.

IV. Политический спектр: есть ли он?

Использованное выше понятие «политического спектра» подразумевает наличие групп населения с явно выраженными политическими предпочтениями. «Политическими» эти предпочтения могут быть лишь объективно, непосредственно касаясь экономических, социальных, культурных и других вопросов. Тем не менее люди образуют определенные, относительно четко очерченные группы, интегральные наборы предпочтений которых отличаются друг от друга. Эта ситуация характерна для структурированных обществ, в которых население делится по географическим, национальным, религиозным, экономическим и прочим признакам.

Однако такая ситуация существует далеко не всегда. В современных обществах анализ комбинаций предпочтений отдельных людей может не позволить говорить о существовании замкнутых групп. Возможно, такие группы будут объединять меньшую часть населения. Изучение вопроса о структурировании предпочтений избирателей приводит к интересным наблюдениям. Так, во Франции разложение замкнутых политических групп было отмечено Гюставом Лебоном еще в 1895 году⁴⁸. В Нидерландах признаки этого процесса наблюдались в 1960-е годы, когда стала утрачивать свои контуры существовавшая до этого сегментация политического спектра по конфессиональному признаку⁴⁹. В Италии одной из причин краха прежней партийной системы в начале 1990-х годов послужило постепенное разложение двух лагерей избирателей — сторонников коммунистов и христианских демократов⁵⁰. В современных США диагностируется противоположная тенденция политическо-территориальной сегрегации: люди предпочитают селиться поблизости с теми, кто разделяет их политические взгляды⁵¹.

Учет степени выраженности и характера распределения политических предпочтений

важен с точки зрения оценки поляризованности общества. Возможно, что избирательный корпус расколот по одному конкретному вопросу, однако придерживается схожих взглядов по многим другим. Особенно ярко такая ситуация проявляется при голосованиях на референдумах. Например, голоса по вопросу о регулировании иммиграции в Швейцарии разделились почти поровну, за введение регулирования проголосовали 50,3 % швейцарцев, пришедших на выборы. Это, однако, не означает, что швейцарское общество расколото в общем и целом.

Точечная поляризация облегчает возникновение, но затрудняет развитие успеха монотематических партий, занимающих ярко выраженную, радикальную позицию по одному определенному вопросу, причем таким образом, что эта позиция поддерживается значительным числом избирателей. Рано или поздно такие партии вынуждены предлагать полноценную политическую платформу, что лишает их конкурентного преимущества перед другими партиями.

Следует признать, что политические предпочтения населения во многом носят субъективный, случайный характер. Так, население может находиться в состоянии диффузного недовольства, которое при отсутствии подходящих политических сил и фигур так и не разовьется в набор артикулированных интересов. Когда политические настроения носят аморфный характер, высказывания о наличии или отсутствии поляризации становятся невозможными. Представляется, что такова ситуация в России на текущий момент.

V. Пределы демократии

В обществе может сложиться ситуация, когда условия для эффективной работы механизма сменяемости политического персонала отсутствуют и не могут быть смоделированы искусственно. В такой ситуации целесообразнее посмотреть правде в глаза и использовать другие механизмы согласования воли разных групп влияния: круглые столы, временные политические компромиссы в виде образования переходного правительства и т. д. Интерес для изучения представляет опыт постсоветской Украины, в которой широко использовался механизм конституционно-политических соглашений⁵², что до определенного

момента позволяло развиваться событиям в мирном русле.

Даже если, несмотря на противостояние, удастся провести выборы и на них победит одна из политических сил, маловероятно, что это приведет к стабилизации ситуации, так как проигравшая сторона предпримет максимум от нее зависящего, чтобы не дать победителям воспользоваться результатом выборов. Последними примерами такого развития являются события в Египте, Таиланде и Венесуэле.

Институт выборной демократии плохо приспособлен для принятия и реализации «судьбоносных» решений. Если свеженеизбранный парламент принимает новые, радикальные решения, которые потом успешно воплощаются в жизнь, то, скорее всего, мы имеем перед собой не начало процесса трансформации, а его завершение. Парламент выступает в качестве своего рода «нотариального» органа, законодательно оформляющего некую тенденцию, которая к этому моменту де-факто уже воспринята обществом. Если институты выборной демократии и парламентаризма пытаются использовать для навязывания воли одной части населения другой, то это неизбежно приводит к конфликту, интенсивность которого зависит от степени ущемления интересов меньшинства. В пределе это может привести к гражданской войне и сессии.

VI. Как институт сменяемости влияет на форму правления

Наличие и характер оформления института сменяемости властного персонала играют важную роль при организации общества. Мы попробуем проиллюстрировать это, разработав классификацию форм правления, одним

из параметров которой будет возможность сменяемости (или ее отсутствие).

1. Единодержие – группократия – народовластие

Если обратиться к теории множеств и древнегреческим учениям о формах государства, можно предложить следующие три варианта форм правления в зависимости от соотношения числа правящих и управляемых (см. табл. 1). На одном полюсе будет вариант с одним-единственным правящим лицом (меньше одного быть не может). На другом полюсе находится вариант, когда множество управляющих и управляемых совпадают (это максимум, больше быть не может). Между этими двумя крайними вариантами находится спектр форм правления, в которых власть принадлежит некоему *подмножеству* от всех членов общества.

Сразу оговоримся, что рассматриваемые здесь формы правления носят абстрактный характер. Во многих случаях они существуют не по отдельности, а в комбинации. Например, президентская республика или наследственная монархия могут сосуществовать с репрезентативной (парламентской) демократией.

2. Способ и срок назначения

Другим, принципиально важным параметром является способ назначения правящего персонала, что позволяет провести дальнейшее разграничение. Назначение возможно в силу наследования либо выборов⁵³. В первом случае мы имеем классические формы (наследственной) монархии либо (наследственной) аристократии. Определение «наследственный» часто не используется, так как подразумевается по умолчанию. Наследование озна-

Таблица 1

Кто правит	Способ и срок назначения	Назначение по итогам выборов	
	Назначение по наследству	Срок не ограничен	Срок ограничен, повторное избрание невозможно либо не гарантировано
Власть одного (единодержие)	Наследственная монархия	Выборная монархия 1) цензовая 2) народная	Президентская республика 1) цензовая 2) народная
Власть группы (группократия)	Наследственная аристократия	Выборная аристократия 1) двухуровневая 2) народная	Парламентская демократия 1) цензовая 2) репрезентативная
Власть всех (народовластие)	Прямая демократия	(не имеет смысла)	

чает право должностного лица самостоятельно определять своего преемника, с которым оно необязательно должно находиться в родственных отношениях.

Хотя споры о престолонаследии занимают почетное место в изложениях исторических событий, ситуация с выборными формами гораздо интереснее. Для более тонкого разграничения нам придется ввести еще один параметр — ограничение *разового* срока пребывания на должности. Это ограничение может отсутствовать. В таком случае выборы проводятся один раз и лицо занимает должность пожизненно. Именно так устроены выборные монархии и выборные аристократии.

Если срок занятия должности ограничен тем или иным образом, то в случае одного лица перед нами хорошо знакомая президентская республика, а в случае группы лиц — парламентская демократия. На практике встречаются разные варианты ограничения пребывания на должности. Так, это ограничение может носить безусловный характер, как это имеет место в Мексике, где президенты избираются на один шестилетний срок без права повторного избрания. Может быть ограничено число сроков пребывания на должности, как это принято в отношении поста президента в США, сочетающееся с возможностью не быть переизбранным на повторный срок. В предельном варианте число сроков не ограничено. Этот вариант — скорее исключение для президентов⁵⁴, но типичен для парламентариев. В таком случае формального ограничения *общего* срока пребывания на должности нет, а единственным лимитирующим фактором остается возможность потерпеть избирательное фиаско. Оговоримся, что выборы должны носить реальный характер, иначе наша классификация теряет смысл.

3. Круг выборщиков (*inclusiveness*)

Понятие выборов, используемое в данной статье, охватывает ситуации, когда нижестоящий субъект определяет вышестоящий. Иначе: менее многочисленный субъект определяется более многочисленным. Аналитически такое возможно в отношении единодержцев и группократии. Причем в обоих случаях в зависимости от доступности активного избирательного права существуют два варианта. Если круг выборщиков единодержца ограни-

чивается определенной группой, то речь идет о цензовой (аристократической) выборной монархии либо о цензовой президентской республике. Если выборщиками является все население, то имеет место народная выборная монархия либо, соответственно, народная президентская республика. Понятие «все население» является спорным. Как правило, участие «всего» населения признается, если к выборам допускаются все взрослые граждане, хотя вопрос об основаниях лишения детей избирательных прав и обсуждается в литературе⁵⁵.

Правящая группа может определяться расширенной группой либо всем населением. Первое имеет место при наличии разного рода избирательных цензов и означает двухуровневую группократию, аристократию либо цензовую демократию, соответственно. Во втором случае речь идет о народной выборной аристократии либо о репрезентативной демократии в современном понимании.

Интересным является вариант, когда группа формирует сама себя. Этот случай необходимо отличать от наследственной аристократии. В последней преемника назначает каждый участник группы самостоятельно. В случае же *кооптации* группа как целое назначает преемников для выбывающих участников.

Последним вариантом является совпадение множества управляющих и множества управляемых. В этом случае институт выборов теряет всякий смысл. Люди попадают в круг власти в силу рождения либо включения в число демоса иным образом, например путем принятия в гражданство⁵⁶. Единственная существующая здесь форма правления — это (непосредственная) демократия.

4. Ситуативное ограничение пожизненности

Принцип пожизненного занятия поста в монархиях и аристократиях не исключает возможности досрочного прекращения пребывания на должности. Случаем, не вызывающим споров, является добровольная отставка, например отречение монарха от престола. В Нидерландах это стало почти политическим обычаем, все три последние королевы отрекались от престола в пользу наследницы или наследника. Более сложным случаем являет-

ся отстранение от власти без согласия отстраняемого лица. Хотя в таком случае срок пребывания на должности *изначально* не ограничен, лицо, занимающее ее, может быть снято против своей воли. Это может происходить в ходе дворцового переворота либо согласно предусмотренной формальной процедуре («импичмент»).

Возможность факультативного отстранения от власти приближает выборную монархию к президентской республике, особенно такой, в которой нет ограничения на число повторных избраний. Разница заключается в форме социального контроля за «единодержцем». В случае импичмента контроль носит ситуативный характер. Хотя при наличии институционализированной процедуры импичмента ее инициация и проведение может быть не только правом, но и обязанностью управомоченных органов, поводом для этого может так никогда и не наступить. Напротив, проведение выборов носит регулярный и безусловный характер.

Вторым отличием является характер оснований для отстранения. В случае импичмента это исключительно негативные явления, злоупотребление властью, нарушение каких-то прав и т. д. Напротив, в случае выборов причины поражения должностного лица, повторно выставившего свою кандидатуру, могут быть разными. Это либо «наказание» за какие-то ошибки, либо наличие лучшего кандидата, либо ситуация, которую иногда описывают странной, но емкой фразой «народ устал и хочет смены лиц».

Завершим сравнение этих двух форм правления еще одним важным замечанием. Если импичмент пожизненного единодержца может быть инициирован населением, то такая форма правления становится еще ближе к президентской республике.

VII. Модель для России: два центра – две системы?

1. Демократия в безопасном режиме

Как было показано выше, степень «демократичности» реально существующих демократий гораздо ниже, чем это принято считать на митингах и в популярной литературе. Это плохая новость для радикальных демократов, но хорошая для российского общества, так

как усиление элементов демократии в России а) возможно, б) не несет с собой неоправданных рисков.

Суть предлагаемой ниже модели заключается в создании двуединого или двуполярного центра федеральной власти. Должность Президента может и далее замещаться по сложившейся в современной России процедуре контролируемого преемства. Правительство же должно формироваться парламентским большинством по итогам «честных»⁵⁷ выборов в Государственную Думу. Если вариант с парламентским большинством окажется слишком сложным в реализации, то возможны другие, менее радикальные варианты. Главное, чтобы правительство находилось хоть в какой-то зависимости от парламента, *выборы* в который отражают настроения населения.

При реализации этой модели можно попробовать обойтись без изменения российской Конституции, текст которой допускает широкий спектр интерпретаций. Но тогда потребуется пересмотр ряда решений Конституционного Суда, которые истолковали Конституцию слишком однобоко, как, например, решение о трех кандидатурах на пост главы правительства⁵⁸.

Сочетание контролируемой преемственности при занятии поста Президента с формированием Правительства по итогам выборов может стать удачным компромиссом, позволяющим решить ряд проблем, присутствующих советской и современной российской системам власти.

Во-первых, это снизит вероятность риска *случайных* «судьбоносных» перемен. Важно понимать, что фактор случайности присутствует в обеих подсистемах двухполюсного центра. Контролируемое преемство не является гарантией против проникновения во власть лиц, чьи действия приводят к незапланированной «судьбоносности». В таком случае выборная компонента может сыграть стабилизирующую роль.

Во-вторых, это обеспечит системе государственной власти больше гибкости, более равномерно распределит ответственность и, возможно, поможет избежать принятия необъяснимых (и до сих пор никем внятно не объясненных) решений, вроде упразднения Высшего Арбитражного Суда или закона о блогерах⁵⁹.

2. Демократия «по-итальянски» тоже демократия

Единственным серьезным *объективным* препятствием для усиления роли парламента являются сомнения в способности российских политических партий выполнить возложенную на них функцию связи между обществом и властью. Это сложная проблема, заслуживающая отдельного рассмотрения. Ниже мы приведем лишь некоторые соображения, демонстрирующие, что возможны разные оценки той ситуации, которая сложилась в области партстроительства в нашей стране.

Как правило, говоря о партиях, российские практики и теоретики имеют перед глазами картину сплоченной кадровой партии единомышленников. Именно так организованы немецкие партии. С наличием партбилета в Германии до сих пор связаны некоторые ассоциации, известные нам из истории, а вопрос об уплате партвзносов периодически приводит к занимательным публичным дискуссиям. Однако партии подобного типа существуют далеко не во всех известных демократиях.

Например, немецкие партии совершенно невозможно сравнивать с партиями американскими. Популярной темой, касающейся системных немецких партий, является падение числа их членов. Обсуждение подобного вопроса в отношении американских партий не имеет смысла по причине отсутствия института членства, сравнимого с немецким⁶⁰.

Не подтверждается фактами и мнение о том, что партии обязательно должны пользоваться устойчивой поддержкой некоторого слоя населения, чьи интересы они выражают. Как показывает итальянский опыт, в демократии возможны и партии «одного» лица.

«Форца Италия» была создана Сильвио Берлускони после того, как он решил увенчать свою карьеру успешного медиамагната карьерой политика. Схема, сработавшая в данном случае, выглядит так:

ДЕНЬГИ → ПАРТИЯ → ВЫБОРЫ → ВЛАСТЬ

Для сравнения приведем схему, имеющую место в России:

ВЛАСТЬ → ПАРТИЯ → ВЫБОРЫ

Принципиальная разница между этими двумя схемами — место, занимаемое выборами. В демократии, даже если это демократия «по-итальянски», выборы не являются по-

следним, завершающим, и по этой причине избыточным элементом. Качество партий — важное свойство, однако еще важнее наличие конкуренции между ними и хотя бы *потенциальная* возможность выиграть выборы.

В конечном счете, если подвергнуть критическому анализу механизмы реальных демократий, в них можно обнаружить множество скандальных ограничений и серьезных отклонений от идеала. Не удастся найти лишь одно — массовых манипуляций на выборах. Время от времени происходящие «проколы», связанные с подсчетом голосов⁶¹, лишь подчеркивают это.

3. «Шпага и счеты»: разделение труда

По своей логике предлагаемая модель сравнима с механизмом конституционной или дуалистической монархии, в которой все три элемента — монарх, правительство и парламент — выполняют отведенные им важные роли. В исторически известных конституционных монархиях складывалось следующее распределение компетенции. Короне принадлежали полномочия в области обороны и внешней политики, в то время как правительство, поддерживаемое парламентским большинством, занималось экономическими и социальными вопросами. В этом контексте интересно описание Шумпетером гибридной дворянско-буржуазной модели управления обществом: часть функций, там где требуется «твердая рука», была возложена на элементы публичной власти, занятые представителями аристократии и дворянства, другая, там где требовался организаторский и предпринимательский талант, — на представителей буржуазии⁶².

Судя по всему, распределение компетенции в дуалистической монархии носило «естественный» характер, что подтверждается современным российским опытом. Действующая российская власть может зачесть на свой счет серьезные успехи в области внешней политики и оборонного строительства. Однако выстроенная модель экономики не может считаться удачной. Ее недостатки общеизвестны. Примитивная структура российской экономики — это не только экономическая проблема, но также культурная и социальная. Лица, желающие заняться трудом или бизне-

сом в «реальном» секторе, найдут не слишком много возможностей для осмысленного приложения своих сил и капиталов. Если геополитические успехи не будут сопровождаться необходимыми изменениями внутри российского общества, то неблагоприятный сценарий развития неизбежен.

Очевидно, что для управления армией и оборонной промышленностью, с одной стороны, и для регулирования гражданской экономики — с другой, нужны разные люди и разные навыки. Это является еще одним аргументом за двухполюсную структуру высшей российской власти.

Румянцев Андрей Георгиевич — доктор права (Dr. jur.).

post@law.net.ru

¹ Это было диагностировано Лебоном еще в 1895 году, см.: *Le Bon G. Psychologie der Massen*. 15. Aufl. Stuttgart: Kröner, 1982 (оригинальное издание: *Le Bon G. Psychologie des foules*. Paris: Félix Alcan, 1895). S. 72, 76. Сто лет спустя американский политолог Роберт Даль охарактеризовал то, как используется понятие «демократия», следующим образом: «Термин, который означает все, не означает ничего» (*Dahl R. A. Democracy and Its Critics*. New Haven; London: Yale University Press, 1989. P. 2).

² При этом не имеет значения, закреплена ли эта универсалия на генетическом уровне либо является результатом социальной эволюции. См.: *Buss D. M. Evolutionary Psychology: The New Science of the Mind*. 4th ed. Boston: Pearson; Allyn & Bacon, 2011. P. 361–388; *Wilson E. O. The Social Conquest of Earth*. New York: Liveright Publishing Corporation; London: W. W. Norton and Company Ltd., 2013. P. 97–99. См. также: *Dahl R. A., Lindblom Ch. E. Politics, Economics and Welfare: Planning and Politico-economic Systems Resolved into Basic Social Processes*. New York: Harper & Row, 1963 (оригинальное издание: New York: Harper & Brothers, 1953). P. 233.

³ *Schmidt M. G. Demokratietheorien: eine Einführung*. 5. Aufl. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2010. S. 164–180.

⁴ *Schumpeter J. A. Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. 7. Aufl. Tübingen; Basel: Francke, 1993 (оригинальное издание: *Schumpeter J. Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper & Brothers, 1942). S. 427–480.

⁵ *Downs A. An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row, 1957.

⁶ *Dahl R. A., Lindblom Ch. E.* Op. cit. P. 227, 278–279.

⁷ *Riker W. H. Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. San Francisco: W. H. Freeman, 1982.

⁸ См., например: *Краснов М. А.* Постсоветские государства: есть ли зависимость политического режима от конституционного дизайна? // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 2 (99). С. 29–45, 29–30.

⁹ См., например: *Schumpeter J. A.* Op. cit. S. 397–426.

¹⁰ В российской и зарубежной литературе термин «плебисцитарный» может использоваться в двух разных значениях. В значении, которое имеется в виду в этой статье, «плебисцитарность» подчеркивает наличие принципиальной поддержки власти населением, которое не участвует в решении дел государства напрямую. Второе значение связано с институтом прямой демократии и обозначает возможность населения принимать конкретные решения на референдумах.

¹¹ С целью одобрения Лиссабонского договора о реформировании Европейского Союза Ирландии пришлось голосовать дважды, в 2008 и 2009 годах.

¹² Хороший обзор текущей ситуации: *Bevc T. Vom Geist der westlichen Demokratie* // Telepolis. 2014. 14. Mai (<http://www.heise.de/tp/artikel/41/41716/>).

¹³ <http://www.srf.ch/news/schweiz/abstimmungen/abstimmungen/masseneinwanderungs-initiative/initiative-gegen-masseneinwanderung-worumgeht-es>.

¹⁴ См.: <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20140209/det580.html>.

¹⁵ См.: <http://www.parlament.ch/d/wahlen-abstimmungen/parlamentswahlen/wahlen-2011/Seiten/eckdaten.aspx>.

¹⁶ Опрос Института демоскопии Алленсбах, проведен в феврале-марте 2001 года (http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_reportsdocs/prd_0107.pdf).

¹⁷ См.: *Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft*. Erster Teil. Kapitel III. § 21. Цит. по: *Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft*. Paderborn: Voltmedia, o.J. S. 293.

¹⁸ См.: *Kelsen H. Allgemeine Staatslehre*. Berlin: Julius Springer, 1925. S. 312–317, 344.

- ¹⁹ См.: *Schmidt M. G.* Op. cit. S. 184.
- ²⁰ *Zippelius R.* Rechtsphilosophie. 4. Aufl. München: C. H. Beck, 2003. S. 155.
- ²¹ *Dahl R. A., Lindblom Ch. E.* Op. cit. P. 315–316.
- ²² См.: <http://www.france-politique.fr/election-presidentielle-2012.htm>.
- ²³ Возможно, читателя покоробит использование термина «картель». В защиту выбора этого термина можно сказать следующее. Во-первых, термин «картель» неплохо отражает параллели с соответствующими договоренностями компаний по разделу рынка и согласованию действий с целью недопущения (новых) конкурентов. Во-вторых, в немецкой литературе ученые-юристы разной политической направленности используют понятие «олигархия» и производные от него для обозначения господства партий в современной Германии или даже Европе. См., например: *Schachtschneider K. A.* Prinzipien des Rechtsstaates. Berlin: Duncker & Humblot, 2006. S. 46–49, 176–182; *Zippelius R.* Allgemeine Staatslehre. 16. Aufl. München: C. H. Beck, 2010. S. 152.
- ²⁴ См., например: *Riker W.* Op. cit. P. 9–11; *Холмс О.* Конституция и конституционализм // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 3 (88). С. 56–84, 74–75.
- ²⁵ US ordered to release memo in Anwar al-Awlaki drone killing // *Guardian*. 2014. 21 April (<http://www.theguardian.com/world/2014/apr/21/us-release-memo-anwar-al-awlaki-drone-killing>).
- ²⁶ См., например: *Dahl R. A., Lindblom Ch. E.* Op. cit. P. 316–317.
- ²⁷ *Luhmann N.* Legitimation durch Verfahren. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1983 (оригинальное издание: Neuwied am Rhein: Luchterhand, 1969). S. 171.
- ²⁸ См.: *Downs A.* Op. cit. P. 117–127. Поляризация представляет собой опасность для сохранения работоспособности демократии, см.: *Dahl R. A.* Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven; London: Yale University Press, 1971. P. 105–106.
- ²⁹ См.: *Dahl R. A.* Polyarchy. P. 155–160. См. также: *Schumpeter J.* Op. cit. S. 469.
- ³⁰ См.: *Luhmann N.* Op. cit. S. 28.
- ³¹ См.: *Korte K.-R.* Wahlen in Deutschland. 8. Aufl. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2013. S. 131–151.
- ³² См.: *Dahl R. A.* Polyarchy. P. 15–16.
- ³³ См.: *Schumpeter J. A.* Op. cit. S. 432.
- ³⁴ См., например: *Свешникова Ю. В.* Политико-правовой контекст президентских выборов 2013 года в Иране // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 2 (99). С. 17–28, 23. В литературе используются два варианта названия этого органа: Совет стражей конституции или Наблюдательный совет.
- ³⁵ Решение Федерального конституционного суда Германии от 23 октября 1952 года, BVerfGE 2, 1.
- ³⁶ Решение Федерального конституционного суда Германии от 17 августа 1956 года, BVerfGE 5, 85.
- ³⁷ Решение Федерального конституционного суда Германии от 18 марта 2003 года, BVerfGE 107, 339 [365–370].
- ³⁸ Примером такой процедуры является формирование состава Федерального конституционного суда, см., например: *Румянцев А. Г.* Немецкое общество, государство и право в 1949–2009 годах: что было, что изменилось и чего можно ожидать // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 3 (70). С. 60–82, 63.
- ³⁹ См., например: *Waibel G.* Gemeindeverfassungsrecht Baden-Württemberg. 5. Aufl. Stuttgart: W. Kohlhammer, 2007. Rn. 359.
- ⁴⁰ См.: *Schoch F.* (Hrsg.) Besonderes Verwaltungsrecht. 15. Aufl. Berlin u. a.: de Gruyter, 2013. Rn. 86.
- ⁴¹ См.: <http://www.france-politique.fr/chronologie-in.htm>.
- ⁴² См.: *Румянцев А. Г.* Пятипроцентный барьер на выборах в Европарламент признан в Германии неконституционным // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 6 (85). С. 94–102, 94.
- ⁴³ По его собственным словам, тогда он «поддался очарованию революционного насилия», см.: Außenminister Fischer: Ich habe einen Polizisten verprügelt // *Spiegel Online*. 2001. 3. Januar (<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/aussenminister-fischer-ich-habe-einen-polizisten-verpruegelt-a-110439.html>).
- ⁴⁴ См.: *Schmidt M. G.* Op. cit. S. 319–335. В части литературы проводится разграничение между консенсусной (нем. *Konsensusdemokratie*, англ. *consensus democracy*) и согласительной (нем. *Konkordanzdemokratie*, англ. *consociational democracy*) моделями демократии, но для целей данной статьи это различие может быть опущено.
- ⁴⁵ См.: *Häfelin U., Haller W., Keller H.* Schweizerisches Bundesstaatsrecht. 8. Aufl. Zürich u. a.: Schulthess, 2012. Rn. 1624–1625c.
- ⁴⁶ См.: *Brühl-Moser D.* Die Schweizerische Staatsleitung: im Spannungsfeld von nationaler Konsensfindung, Europäisierung und Internationalisierung; mit Bezügen zu Belgien, Deutschland,

- Frankreich, Grossbritannien und Österreich. Bern: Stämpfli, 2007. S. 588.
- ⁴⁷ См.: *Brühl-Moser D.* Op. cit. S. 594.
- ⁴⁸ См.: *Le Bon G.* Op. cit. S. 110–111.
- ⁴⁹ См.: *Dahl R. A.* Polyarchy. P. 114.
- ⁵⁰ См., например: *Grasmück D.* Das Parteiensystem Italiens im Wandel: die politischen Parteien und Bewegungen seit Anfang der neunziger Jahre unter besonderer Berücksichtigung der Forza Italia. Marburg: Tectum, 2000. S. 19–22.
- ⁵¹ См.: *Bishop B.* The Big Sort: Why the Clustering of Like-Minded American is Tearing Us Apart. Boston; New York: Houghton Mifflin Company, 2008.
- ⁵² См.: *Евсеев А. П.* Развитие договорных форм в конституционном праве: украинский и мировой опыт // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 1 (98). С. 34–45.
- ⁵³ Другие формы, известные исторически, например жребий, мы не будем рассматривать с целью упрощения изложения.
- ⁵⁴ Такова ситуация в Азербайджане, Беларуси, Казахстане (справедливо только для Президента Назарбаева) и Туркменистане, см.: *Краснов М. А.* Указ. соч. С. 31–32. Во Франции ограничение числа президентских сроков, следующих подряд, было введено лишь в 2008 году; однако возможность по «российскому» образцу пойти на третий срок после перерыва сохраняется. Комиссия, рассматривавшая предложения об изменениях во французскую Конституцию, выступила против ограничения, так как тем самым ограничивалась и свобода избирателей. Но под давлением Президента Саркози это ограничение было все-таки принято. См.: *Ghevontian R.* La révision de la Constitution et le Président de la République: l'hyperprésidentialisation n'a pas eu lieu // Revue française de droit constitutionnel. 2009. N° 1 (77). P. 119–133, 123–124.
- ⁵⁵ Важный англоязычный термин, используемый в этом контексте: *inclusiveness*, см., например: *Dahl R. A.* Democracy and Its Critics. P. 126–127.
- ⁵⁶ В части швейцарских кантонов решения о предоставлении гражданства принимаются собраниями граждан муниципалитетов. В 2003 году Федеральный суд Швейцарии счел процедуру, использованную для этого в одном из муниципалитетов, неконституционной (решение от 9 июля 2003 года, BGE 129, 217). Измененный после этого федеральный закон «О приобретении и утрате швейцарского гражданства» разрешает принятие решений на собраниях граждан при условии, если предложения об отрицательных решениях были предварительно заявлены и обоснованы (ст. 15а, 15б).
- ⁵⁷ Слово «честные» поставлено в кавычки, потому что «нечестные» выборами не являются.
- ⁵⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 года № 28-П/1998 по делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации.
- ⁵⁹ См.: Федеральный закон от 5 мая 2014 года № 97-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей».
- ⁶⁰ См., например: *Katz R. S.* Politische Parteien in den Vereinigten Staaten // Fokus Amerika. 2007. Nr. 7. S. 4.
- ⁶¹ Кроме всемирно известной эпопеи «Буш–Гор», подобное происходит на менее глобальном уровне. Так, после прошедших в 2009 году выборов в ландтаг немецкой земли Шлезвиг-Гольштейн партия «Левые» потребовала пересчета голосов, поданных за списки в одном из избирательных округов. Требование было вызвано тем, что на параллельно проходивших в этот же день выборах в Бундестаг в этом округе партия получила гораздо больше голосов. Подозрения оказались оправданными, в результате чего «Левые» получили на 1 мандат больше (6 вместо 5). Преимущество правительственного большинства уменьшилось до 1 места. См.: Schwarz-Gelb in Kiel: Regierungsmehrheit schmilzt auf nur eine Stimme // Spiegel Online. 2010. 22. Januar (<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/schwarz-gelb-in-kiel-regierungsmehrheit-schmilzt-auf-nur-eine-stimme-a-673482.html>).
- ⁶² *Schumpeter J.* Op. cit. S. 221–226.