

ЧАСТЬ I

Начало

Глава 2

ГДЕ И КАК РАЗВИВАЛАСЬ ДЕМОКРАТИЯ?

Краткий исторический очерк

Как вы помните, я начал с того, что понятие «демократия» обсуждалось на все лады на протяжении последних 25 веков. Интересно, неужели ей и впрямь столько лет? Многие американцы — впрочем, и не только они одни — искренне уверены, что демократия родилась 200 лет назад в Соединенных Штатах Америки. Люди, более сведущие в истории, припомнят Древнюю Грецию и Древний Рим. Так где же она возникла и как шло ее развитие?

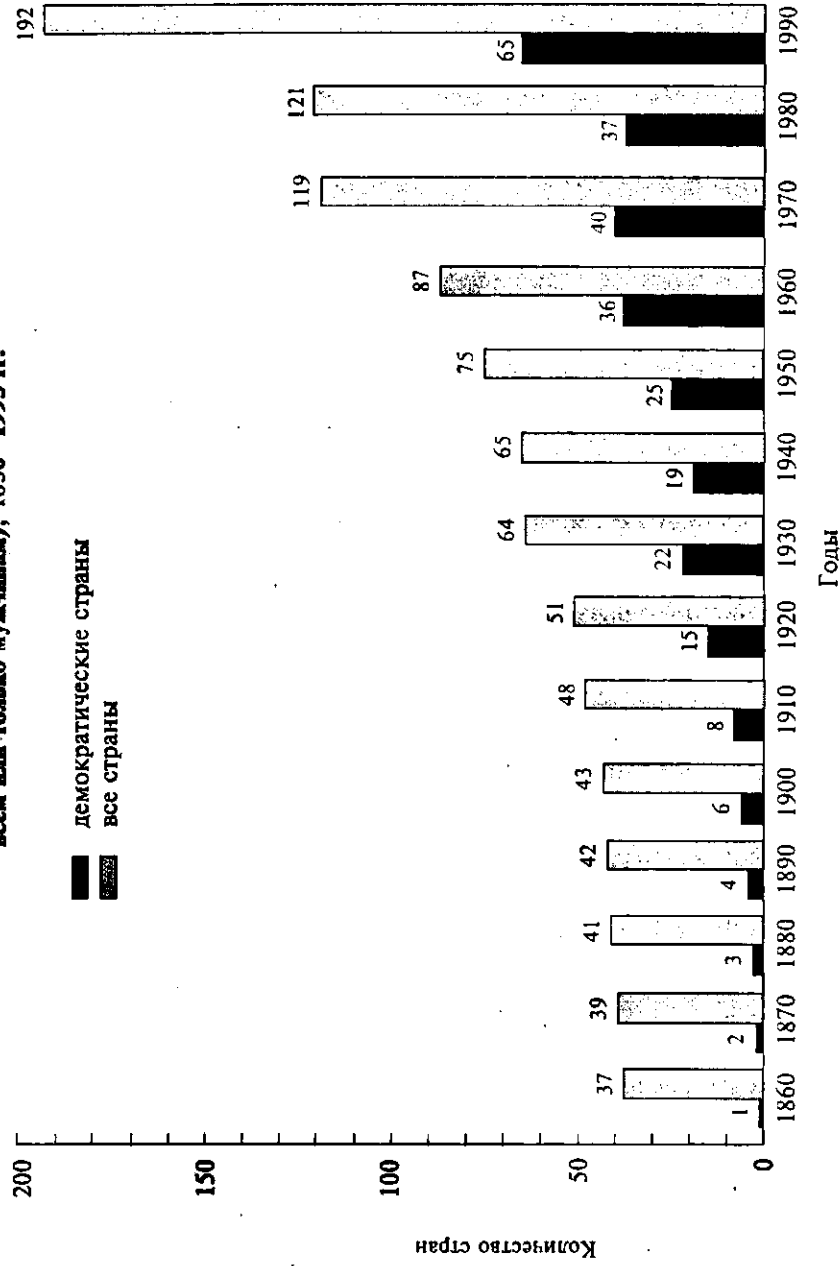
Хорошо было бы, конечно, представить этот процесс как более или менее непрерывное и поступательное движение от ее, так сказать, «изобретения» в Древней Греции два с половиной тысячелетия назад и до наших дней, когда демократия распространилась на все континенты и охватила значительную часть человечества.

Эта картина радует глаз, но она создает обманчивое впечатление, по крайней мере, по двум причинам.

Во-первых, как знает каждый, кто знаком с европейской историей, после нескольких столетий подъема народовластия в Греции и Риме стало клониться к упадку, а затем и вовсе исчезло. Даже в том случае, если бы мы позволили себе широко толковать критерии, по которым та или иная система правления может считаться «народной», «демократической» или «республиканской», их возвышение и упадок все равно нельзя было бы представить как равномерное поступательное движение вверх, к некоему отдаленному пику, лишь время от времени замедляемое краткими периодами спуска. История демократии гораздо больше напоминает путь через плоскую и бескрайнюю пустыню, имеющую редкие возвышенности, — лишь с определенного момента начинается долгий подъем к тем высотам, на которых она сегодня находится (табл. 1).

Во-вторых, было бы неправильно считать, что демократию изобрели раз и навсегда и это изобретение стало служить всем и каждому наподобие паровой машины. Когда антропологи и историки обнаруживают, что схожие между собой орудия труда или виды трудовой деятельности появлялись в разные времена и в разных местах, они обычно стремятся выяснить природу этих совпадений — понять, были ли эти орудия и способы производства

Таблица 1. Демократические страны (те, где избирательное право предоставлено всем или только мужчинам), 1850—1995 гг.



изобретены кем-то одним, а потом получили распространение, или же они возникли в разных местах одновременно и независимо друг от друга? Найти ответ на этот вопрос трудно или даже вообще невозможно. Так же обстоит дело и с развитием демократии в мире. В какой степени ее развитие можно объяснить просто распространением из первобытных очагов, а в какой (если вообще в какой-либо) — самостоятельным возникновением в разные времена и в разных местах?

Хотя по отношению к демократии нельзя дать вполне определенный ответ, однако изучение исторических материалов приводит к следующему выводу: в какой-то и, возможно, весьма значительной степени своим распространением демократия обязана диффузии демократических идей и принципов, однако диффузия не может дать полного объяснения. Судя по всему, демократию, так же как и огонь, живопись, письмо, изобретали не однажды и не в одном месте. В конце концов, если в определенном месте и в определенное время (скажем, в Афинах, около 500 г. до н.э.) сложились условия, благоприятные для возникновения демократии, то почему подобные же благоприятные условия не могли сложиться где-нибудь еще?

Я предполагаю, что демократию могли всякий раз изобретать заново там и тогда, где и когда для этого имелись благоприятные условия. По моему убеждению, эти условия возникали в разных местах и в разное время. Точно так же как наличие плодородных почв и достаточный уровень осадков стимулируют развитие сельского хозяйства, сочетание определенных благоприятных факторов всегда укрепляло тенденцию к развитию демократического способа правления. К примеру, именно из-за благоприятных условий какие-то формы демократии возникали еще при первобытно-общинном строе задолго до того, как в истории появились первые упоминания о демократии.

Рассмотрим такую возможность: какие-то люди образуют компактную и устойчивую группу, члены которой четко разграничивают понятия «мы» и «они», «свой» и «чужие», «мой народ» и «их народ», «мое племя» и «другие племена». Кроме того, предположим, что эта группа — назовем ее «племя» — совершенно независима от чьей-либо власти, а ее члены имеют возможность, если позволительно будет так выразиться, вести собственные дела без всякого вмешательства извне. И наконец, предположим, что значительная часть членов этого племени — ну, например, его старейшины — считают друг друга примерно в равной степени способными управлять всем этим сообществом. С высокой долей ве-

роятности в таких условиях могут возникнуть демократические тенденции. Импульс к демократическому способу правления исходит из того, что мы можем назвать *логикой равенства*.

На протяжении того долгого периода, когда люди жили вместе небольшими группами и поддерживали свое существование охотой, собиранием съедобных корней, плодов, ягод и других «даров природы», они время от времени или, возможно, постоянно развивали такую систему, при которой значительное число членов сообщества (самых старых или наиболее опытных), руководствуясь логикой равенства, стремились выработать те или иные решения совместно. Изучение истории бесписьменных племенных обществ подтверждает, что дело обстоит именно так. И стало быть, в течение тысячелетий демократия в какой-то своей примитивной форме являлась наиболее «естественной» политической системой.

Впрочем, мы знаем, что этот длительный период завершился. Когда люди, организовав жестко зафиксированные сообщества, начали вести оседлый образ жизни (прежде всего для занятий сельским хозяйством и торговлей), упомянутые мной обстоятельства, которые благоприятствовали участию народа в управлении, — групповая самоидентификация, отсутствие вмешательства извне, принятие принципа равенства — стали появляться все реже. Более «естественными» сделались иерархическая система и господство одних людей над другими. В результате этого система народовластия у оседлых народов исчезла на многие века. На ее место пришли монархии, деспотии, аристократии, олигархии, основанные на той или иной форме социальной иерархии.

Затем, около 500 г. до н.э., где-то опять, видимо, стали складываться условия, благоприятные для того, чтобы несколько немногочисленных групп людей начали развивать системы правления, которые предоставляли самые широкие возможности для принятия коллективных решений. Можно сказать, что примитивная демократия была изобретена вновь, но уже на более высоком уровне. Наиболее важные стадии ее развития отмечены в Европе: три из них — на средиземноморском побережье, а остальные — на севере материка.

Средиземноморье

Итак, системы правления, предусматривавшие участие в этом процессе значительного числа граждан, впервые возникли в Древней Греции и Древнем Риме около 500 г. до н.э., причем их основа

оказалась столь прочной, что они, хотя и не без изменений, просуществовали несколько веков.

Греция. Наше нынешнее понятие «страна», подразумевающее некую местность, на территории которой в едином государстве, управляемом единым правительством, проживает все ее население, неприменимо к античной Греции. Наоборот, она представляла собой конгломерат нескольких сотен независимых городов, окруженных сельскохозяйственными угодьями. В отличие от так называемых национальных государств — Соединенных Штатов Америки, Франции, Японии и других стран, которые по большей части и образуют структуру современного мира, располагавшиеся на территории Греции суверенные государства были городами-государствами. Самым знаменитым из них и в классическую, и в более позднюю эпоху были Афины. В 507 г. до н.э. его граждане приняли систему «народных правительств», просуществовавшую почти два столетия, до той поры, пока Афины не были покорены более могущественной Македонией, граничившей с ними на севере. (После 321 г. до н.э. афинское правительство на несколько поколений освободилось из-под ее власти, а затем город был покорен вновь — на этот раз римлянами.)

Именно греки (вероятнее всего, афиняне) ввели в обиход термин «демократия» («*demokratia*»: от греч. слов *demos* — народ и *kratos* — править). Интересно отметить, что хотя в Афинах слово *demos* обычно относилось к городскому населению в целом, однако иногда оно использовалось для обозначения простолюдинов или даже только бедняков. Судя по всему, термин *демократия*, носивший оттенок недоброжелательности, употреблялся аристократами как эмоционально окрашенный эпитет и выражал презрение к простолюдинам, которые сумели отеснить аристократов от управления государством. Так или иначе, афиняне и другие греческие племена применяли понятие *demokratia* по отношению к системе власти в Афинах и во многих других городах-государствах¹.

Среди всех греческих демократий афинская демократия была самой значительной, и тогда, и теперь наиболее известной, она оказала большое влияние на политическую философию и впоследствии часто рассматривалась как совершенный образец участия граждан в управлении государством, т.е., иными словами, являлась примером представительной демократии.

Система власти в Афинах представляла собой сложную структуру — слишком сложную, чтобы здесь можно было дать ее адекватное описание. Центральное место в ней отводилось так называ-

емому собранию, в работе которого должны были принимать участие все граждане. Собрание избирало нескольких главных должностных лиц, например, военачальников, как ни странно это выглядит с нашей теперешней точки зрения. Но основным способом выбора граждан для исполнения прочих общественных обязанностей был жребий, и все обладавшие избирательными правами граждане имели равные шансы быть избранными на тот или иной пост. По некоторым оценкам, рядовой гражданин по крайней мере один раз в жизни имел возможность получить по жребию высшую должность в государстве.

Хотя порою греческие города объединялись, образуя некий прототип представительного правительства, руководившего деятельностью разнообразных конфедераций, лиг, союзов, которые создавались прежде всего для организации коллективной обороны, об этих представительных системах известно мало. Они в буквальном смысле не оставили никакого следа в истории демократических идей и процедур и не повлияли на образование более поздних форм представительной демократии, точно так же как афинская система назначения граждан на те или иные посты по жребию не использовалась в дальнейшем в качестве альтернативы выборам.

Таким образом, *политические институты* греческой демократии, являвшиеся для своего времени новацией, остались незамеченными или были даже решительно отвергнуты в ходе развития современной представительной системы.

Рим. Примерно в то же время, когда в Греции возникла система «народных правительств», такая же система правления появляется и на Апеннинском полуострове, в Риме. Впрочем, граждане Рима предпочли назвать ее республикой (по-латыни *res* означает «дело», «вещь», а *publicus* — «общее»), т.е. в широком смысле — нечто, принадлежащее народу. (К значению терминов «демократия» и «республика» я еще вернусь.)

Поначалу право участия в управлении республикой принадлежало лишь патрициям или аристократам. Однако в ходе развития общества и после ожесточенной борьбы и простолюдины (в Риме их называли плебсом) добились для себя такого же права. Как и в Афинах, право участия предоставлялось только мужчинам, и это ограничение сохранялось во всех последующих видах демократий и республик вплоть до XX в.

Зародившись поначалу в городе довольно скромных размеров, Римская республика путем аннексий и завоеваний распространилась далеко за его пределы и в результате стала править всей Ита-

лией и другими странами. Более того, республика часто предоставляла высоко ценившееся римское гражданство народам покоренных ею стран, и те, таким образом, становились не просто подданными, а римскими гражданами, в полной мере наделенными соответствующими правами и привилегиями.

Каким бы мудрым и великодушным ни был этот дар, мы, оценивая его с наших сегодняшних позиций, видим в нем очень серьезный недостаток: Рим никогда не мог в полной мере привести свои институты народовластия в соответствие с постоянно возрастающей численностью своих граждан и с фактором их географической удаленности от центра республики. С современной точки зрения более чем нелепо выглядит тот факт, что собрания, на которых римским гражданам было предписано участвовать, происходили, как и прежде, в самом Риме — на том самом, ныне разрушенном Форуме, куда в наши дни везут туристов. Однако большинство римских граждан, живших на широко раскинувшейся территории республики, не имели возможности присутствовать на этих народных собраниях, ибо Рим был слишком далеко и путешествие туда становилось возможным в лучшем случае ценой непомерных усилий и расходов. Как следствие, все более увеличивающееся, а под конец подавляющее число граждан были практически лишены возможности участвовать в народных собраниях, местом проведения которых оставался центр римского государства. Представьте себе, что было бы, если бы по мере расширения пределов страны американское гражданство предоставлялось людям, проживающим в разных штатах, но при этом участвовать в общенациональных выборах они могли бы лишь в одном месте — Вашингтоне, округ Колумбия.

Хотя римляне зарекомендовали себя людьми творческими и практическими, выборный характер замещения важных государственных должностей не привел к решению, которое, как нам сейчас представляется, выглядело вполне очевидным и заключалось в создании эффективной системы *представительного* правления, основанной на деятельности *демократически избранных* представителей народа.

Но прежде чем делать поспешные выводы, что римляне значительно уступали нам по части изобретательности и сообразительности, давайте вспомним о том, что с детства мы настолько привыкли ко многим новшествам, что они кажутся нам естественными и очевидными, и мы невольно недоумеваем, почему до них не додумались наши предки, почему они раньше не смогли ввести их в обиход. Многие из нас принимают как должное то, что в свое

время было изобретено и открыто. Точно так же последующие поколения будут удивляться, как это *мы* проглядели *иные* новации, без которых они не представляют себе жизни. Не случится ли так, что по прошествии скольких-то веков и мы, не сумевшие преобразовать свои политические институты, покажемся нашим потомкам такими же лишенными творческой жилки людьми, какими сегодня нам представляются римляне?

Хотя Римская республика просуществовала значительно дольше, чем афинская демократия и чем любая современная демократия, однако начиная приблизительно со 130 г. до н.э. ее подтачивали гражданские распри, войны, милитаризация, коррупция и упадок того непреклонного гражданского духа, которым прежде гордились римляне. Установление диктатуры Юлия Цезаря положило конец истинным демократическим процедурам — от них почти ничего не осталось. А после убийства Цезаря в 44 г. до н.э. республика, которой некогда управляли ее граждане, превратилась в империю, покорную воле своего владыки.

С падением республики в Риме «народные правительства» полностью исчезли в Южной Европе. О демократии, если не считать того, что она оставалась политической системой немногочисленных, разбросанных по территории Италии племен, забыли почти на тысячу лет.

Италия. Подобно тому как после глубоких климатических изменений вновь возникают исчезнувшие виды флоры и фауны, так около 1100 г. народовластие начало появляться во многих городах Северной Италии. И снова это происходило в относительно мелких городах-государствах, а не в крупных регионах или странах. Повторяя «римскую модель», позднее воспроизводимую всеми современными представительными демократиями на ранних этапах их становления, к участию в работе органов власти городов-государств допускались поначалу только члены семейств, принадлежащих к высшим слоям общества — знать, крупные землевладельцы и т.п. По прошествии времени горожане, стоявшие на низших ступенях социально-экономической иерархии, начали предъявлять свои права на участие в управлении обществом. Представители тех слоев, которые мы сегодня могли бы назвать «средним классом», — люди, разбогатевшие в первом поколении, купцы и банкиры, высококвалифицированные ремесленники, объединенные в гильдии или цеха, солдаты, находившиеся под командованием рыцарей, — были не только более многочисленны, чем доминировавшая в обществе элита, но и способны к луч-

шей самоорганизации. Более того, они могли угрожать кровавыми восстаниями, а в случае необходимости исполнить свои угрозы. В результате во многих городах эти люди — *popolo*, как они сами себя называли, добились права участвовать в управлении.

На протяжении двух столетий, а кое-где и дольше, в целом ряде итальянских городов одна за другой возникали подобные республики. Многие из них — к примеру, Флоренция и Венеция — стали центрами ремесел, искусства, науки, средоточием прекрасной поэзии и музыки, непревзойденной архитектуры и градостроительства, увлеченно открывали заново античный мир Греции и Рима. Завершалась эпоха, впоследствии названная Средневековьем, а ей на смену шло Возрождение — время невиданного до той поры всплеска творческой созидательной активности.

Однако, к несчастью для развития демократии, во второй половине XIV в. республики в некоторых крупнейших городах начали постепенно отступать под натиском извечных, исконных врагов системы народовластия — экономического упадка, коррупции, олигархии, войны, территориальной экспансии, узурпации власти авторитарными правителями, будь то князья, короли или солдаты. Но этим не исчерпывался список противников — на длинном и извилистом пути исторического развития городу-государству как основе народовластия было суждено встретиться еще с одним из них, неизмеримо превосходящим его в своем могуществе. Речь идет о национальном государстве. Города были обречены на слияние с этими более крупными и сильными образованиями, становясь в большинстве случаев административными единицами государства.

Славная эпоха городов-государств близилась к завершению.

В двух словах о словах

Вы, наверное, заметили, что, говоря о политическом строе Греции, Рима, Италии, я употреблял выражение «народные правительства». Афиняне для обозначения существовавшего у них народного правительства придумали термин *демократия*. Римляне с помощью латыни назвали свой строй *республикой*, а позднее это же слово использовали итальянцы применительно к своим городам-государствам. У вас может возникнуть законное недоумение — обозначают ли понятия *демократия* и *республика* два разных вида конституционной системы или же эти два слова отражают всего-навсего различия в тех языках, которыми они обязаны своим происхождением?

Верный ответ на этот вопрос был безнадежно запутан Джеймсом Мэдисоном², который в 1787 г. написал нашумевшую статью в поддержку только что предложенного проекта американской конституции.

Мэдисон, один из главных творцов конституции, государственный деятель, прекрасно разбиравшийся в политологии своего времени, различал «чистую демократию, под которой я понимаю общество, состоящее из небольшого числа граждан, собирающихся и назначающих себе правительство» и «республику, под которой я понимаю форму правления, где имеет место представительная система».

Однако предложенное Мэдисоном различие не имело реальной исторической основы: ни в Древнем Риме, ни, к примеру, в Венеции не существовало «представительной системы». На самом деле ранние республики почти полностью соответствовали мэдисоновскому определению демократии. Более того, оба термина, взаимозаменяя друг друга, употреблялись в XVIII в. в Соединенных Штатах Америки. Однако предложенная Мэдисоном классификация не встречается в трудах известного французского политического философа Монтескье, которым Мэдисон восхищался и на которого часто ссылался. Он и сам, вероятно, сознавал, что отмеченное им различие не имеет исторической основы, а потому мы должны прийти к выводу, что оно было сделано лишь для того, чтобы дискредитировать критиков предложенной конституции, утверждавших, будто она недостаточно «демократична».

Впрочем, как бы там ни было (вопрос прояснен не до конца), «голые факты» свидетельствуют о том, что *демократия* и *республика* (вопреки мнению Мэдисона) обозначают не различия в видах «народного правительства», а благодаря известной путанице отражают всего лишь несовпадения между греческим и латинским языками, в которых эти понятия возникли.

Северная Европа

Все без исключения системы «народного правительства» в Греции, Риме и Италии — назовем ли мы их демократиями или же республиками — были лишены нескольких важнейших особенностей, характерных для современной системы представительной власти. Античная Греция, как и Италия эпохи Средневековья и Возрождения, при наличии местных «народных правительств» была лишена эффективного общенационального правительства. Древний Рим имел, так сказать, одно местное правительство, принципы которого базировались на участии в его работе народа, но там не было национального парламента, состоящего из избранных представителей.

При рассмотрении всех этих систем нам бросается в глаза отсутствие по крайней мере трех основополагающих политических институтов — *национального парламента*, состоящего из *выборных представителей* и *всенародно избранных местных правительств* (т.е. органов местного самоуправления), полностью подчиненных

национальному правительству. Эту систему, сочетающую в себе демократию на местном уровне со всенародно избранным парламентом на высшем уровне, еще предстояло изобрести.

Впервые подобное сочетание политических институтов возникло в Англии, Скандинавских странах, Нидерландах, Швейцарии и еще в нескольких регионах, располагавшихся к северу от Средиземного моря.

При том что модели политического развития в каждой из этих стран сильно отличались друг от друга, в значительно упрощенном виде эта версия будет выглядеть примерно так: там и тут свободные граждане и знать начинают принимать непосредственное участие в местных собраниях. К ним добавляются региональные и национальные собрания представителей, часть которых или все должны быть *избраны*.

Местные собрания. Я начну с викингов, не только потому, что отношусь к ним с особым чувством, но и потому, что их опыт, имеющий огромное значение, сравнительно мало известен. Мне случалось бывать на одной норвежской ферме, расположенной в 80 милях к северо-востоку от Тронхейма, с которой когда-то эмигрировал мой дед по отцу (и которая, к моему большому удовольствию, поныне называется «Dahl Vestre», или «Западный Даль»). В близлежащем городке Стейнкьер до сих пор можно видеть большие камни, выложенные в форме ладьи, — туда примерно с 600-го по 1000 г. регулярно приходили свободные граждане, обладающие всеми правами, чтобы провести там собрания, по-норвежски называвшиеся «тинг». (Примечательно, что английское *thing* происходит от древнеанглийского слова, означающего одновременно и «дело, вещь», и «собрание».) Подобные места (иные из них насчитывают еще больше лет) часто встречаются в окрестностях.

В 900 г. собрания свободных викингов устраивались не только в Тронхейме, но и во многих других регионах Скандинавии. Как и в Стейнкьере, «тинг» обычно проводили где-нибудь на открытом месте, огороженном поставленными стоймя большими камнями. Во время подобных собраний свободные викинги обсуждали, принимали или отвергали законы (как было, например, когда вместо прежних языческих верований было введено христианство), а также избирали или утверждали короля, который был обязан поклясться в том, что будет следовать законам, принятым на «тинге».

Викинги ничего или почти ничего не знали, да и не хотели знать о демократических и республиканских процедурах, существовавших тысячу лет назад в Греции и Риме. Действуя в соответствии

с логикой равенства, которое считалось неотъемлемым правом свободного человека, они сами создали систему своих собраний. О том, что в X в. идея равенства была жива и широко распространена среди датских викингов, можно судить по тому, что во время плавания по одной из французских рек на вопрос окликнувшего их с берега герольда: «Кто ваш господин?» — викинги ответили: «У нас нет господина. Мы все равны»³.

Однако не следует и преувеличивать. Равенство, которым так гордились викинги, было прерогативой только свободных людей, но и они были далеко не равны между собой в имущественном и социальном плане. Ниже свободных людей стояли рабы. Так же как древние греки и римляне, как европейцы и американцы несколькими столетиями позже, викинги владели рабами — ими становились военнопленные или те несчастные, кто был захвачен во время набегов на соседние племена, или те, кого попросту покупали на существовавших исстари и повсеместно невольничьих рынках. В отличие от «свободных по рождению» рабы, даже получая «вольную», сохраняли зависимость от своих прежних хозяев. Если на социальной лестнице ниже свободных находились рабы, то выше стояла родовая аристократия, обладавшая богатством (прежде всего землей) и наследственным статусом. И наконец, эту пирамиду венчал король, чья власть была ограничена тем, что он получал ее не по наследству, а в результате выборов, а также давая обязательства повиноваться законам и следуя необходимости завоевывать лояльность знати и поддержку свободных простолюдинов.

Несмотря на то что равенство, как видим, было серьезно ограничено, класс свободных людей — крестьяне, мелкие арендаторы или землевладельцы-фермеры — был достаточно многочислен, чтобы оказывать длительное демократическое влияние на политические институты и традиции.

В других краях Европы местные условия также порой благоприятствовали прямому участию народа во властных институтах. Так, например, высокогорные альпийские луга обеспечивали определенную степень защиты и независимости свободным людям, занимавшимся скотоводством. Вот описание Реции (впоследствии швейцарский кантон Граубюнден), относящееся к 800 г.: «Свободные крестьяне оказываются там в единственной в своем роде ситуации, способствующей равноправию. Связанные воедино своим общим положением и общими правами пользования [горными пастбищами], они культивируют чувство равенства, не имеющее ничего общего с иерархическим, ревностно пекущимся о незыб-

лемости сословных границ сознанием, присущим средневековому феодализму. Этот совершенно особый дух будет определять впоследствии возникновение демократии в Ретийской республике»⁴.

От народных собраний — к собраниям законодательным. Когда викинги двинулись на запад, по направлению к Исландии, они воссоздали на новых местах и свои политические институты. Более того, предвзятое повсеместное возникновение национальных парламентов, в 930 г. они создали нечто вроде «супертинга», так называемый альтинг, или Национальное Собрание, остававшееся источником законотворчества в Исландии на протяжении более трех столетий, до тех пор, пока страна не была окончательно покорена Норвегией⁵.

Тем временем в самой Норвегии, равно как и в Дании и Швеции, появлялись свои региональные, а затем (по примеру Исландии) и национальные собрания. Хотя постоянное усиление власти короля и контролируемой им централизованной бюрократии снижало важность этих органов, они оставили свой след в истории развития демократии.

К примеру, в Швеции традиция народного участия в собраниях, заложенная в эпоху викингов, в XV в. породила предтечу современного парламента: король начал собирать представителей различных сословий шведского общества — аристократии, духовенства, бюргерства, простолюдинов. Из этих собраний по прошествии времени и возник шведский *риксдаг*, или парламент⁶.

В совершенно иных обстоятельствах этот процесс проходил в Нидерландах и Фландрии, где бурное развитие промышленности, ремесел, торговли, банковской системы помогло созданию городского среднего класса, представители которого сосредоточили в своих руках значительные экономические ресурсы. Правители, постоянно испытывавшие острую нужду в деньгах, не могли ни игнорировать эту золотоносную жилу, ни зажимать ее тисками налогов без согласия владельцев. А для того чтобы заручиться их поддержкой, правителям приходилось созывать собрания представителей городов и основных классов общества. Хотя нельзя утверждать, что из этих собраний, парламентов, или «штатов», как их часто называли, непосредственно развились современные органы законодательной власти, они заложили традиции, ввели в обиход практику и внедрили в сознание людей идеи, которые очень благоприятно сказались на процессе этого развития.

Между тем представительный парламент, хотя и он находился в самом начале своего становления, постепенно обретал тот об-

лик и формы, которые несколько столетий спустя оказали столь мощное влияние на идею и практику представительного правления. Таков был парламент средневековой Англии, который в большей степени являлся продуктом слепой эволюции, нежели плодом сознательного и целенаправленного творчества, и который под давлением необходимости вырос из спорадически проводимых собраний в царствование Эдуарда I (1272–1307).

История о том, как из этих аморфных ростков выкристаллизовался парламент, слишком длинна и сложна, чтобы ее можно было изложить здесь вкратце. Скажу лишь, что в XVIII в. эта эволюция привела к созданию конституционной системы, при которой король и парламент взаимограничивали власть друг друга, а внутри самого парламента власть наследственной аристократии, заседавшей в палате лордов, уравновешивалась властью народа, чьи представители избирались в палату общин; законы, принятые королем и парламентом, затем рассматривались судьями, которые по большей части, хотя и далеко не всегда, были независимы от них обоих.

В 1700-х гг. эта, на первый взгляд, идеально отлаженная система сдержек и противовесов, регулирующая взаимоотношения между основными социальными силами страны и разделение властей, вызвала восхищение во всей Европе. Среди прочих ею восторгались знаменитый французский философ Монтескье и авторы американской Конституции, многие из которых надеялись создать в своей стране республику, обладающую всеми достоинствами английской системы и лишенную при этом такого ее недостатка, как монархия. Республика, появившаяся на свет при их участии, в свое время станет чем-то вроде образца для многих других государств.

Демократизация: процесс начал, но далеко еще не окончен

Пользуясь всеми преимуществами непредубежденного взгляда, мы со всей очевидностью можем заключить, что в начале XVIII в. в Европе возникли политические идеи и процедуры, которым было суждено стать важнейшими элементами более поздних демократических институтов и воззрений. Попробуем вкратце охарактеризовать эти элементы, используя более абстрактный и современный язык, нежели тот, который был в ходу у людей той эпохи.

Под воздействием благоприятных условий и обстоятельств в ряде европейских регионов — прежде всего в Скандинавии, Флан-

дрии, Нидерландах, Швейцарии, Англии — логика равенства способствовала созданию *народных собраний*, на которых свободные люди могли (до определенной степени) принять участие в управлении страной. Идея, что правительства нуждаются в *согласии тех, кем они правят*, поначалу относившаяся исключительно к сфере сбора податей и налогов, постепенно стала касаться всех законов как таковых. Поскольку первичное собрание свободных людей не могло охватить такие крупные административные образования, как большой город, регион или целая страна, то необходимость выработки согласованных решений потребовала создания системы *представительства* в органе, который ведал сбором налогов и законодательством. Разительное отличие от процедуры, бытовавшей в Афинах, заключалось в том, что система представительства обеспечивалась не назначением по жребию или случайным отбором, а *выборами*. И в масштабах страны, нации, национального государства выполнение воли свободных граждан потребовало создания выборных представительных законодательных органов или парламентов, действовавших на нескольких уровнях — местном, национальном, иногда на провинциальном, или региональном, или на каком-либо промежуточном.

Эти возникшие в Европе политические идеи и процедуры создали ту базу, на которой мог начаться процесс демократизации. В числе факторов, положительно повлиявших на ее дальнейшее развитие, были исторические сведения, касающиеся деятельности «народных правительств» в античной Греции, Древнем Риме, итальянских городах. Исторический опыт доказывал, что правительства, выполняющие волю народа, — не просто предмет иллюзорных надежд. Некогда они существовали в действительности, причем на протяжении целых столетий.

О том, чего не было достигнуто. Описанные нами идеи, традиции, исторические прецеденты и процедуры предвещали демократизацию, но в лучшем случае — только предвещали. Не хватало нескольких исключительно важных положений.

Во-первых, даже в тех странах, где начало этого процесса внушало наибольшие надежды, существовало вопиющее неравенство, создававшее почти неодолимые препятствия для демократии, — неравенство между рабами и свободными, богатыми и бедными, между землевладельцами и безземельными, хозяевами и наемными рабочими, мужчинами и женщинами, поденщиками и подмастерьями, высококвалифицированными ремесленниками и владельцами мастерских, бюргерами и банкирами, крупными феодалами

и арендаторами, знатью и простолюдинами, монархами и их подданными, королевскими чиновниками и теми, кем они распоряжались, в правах, обязанностях, в степени влияния и могущества. Даже свободные люди разительно отличались друг от друга положением в обществе, уровнем обеспеченности, родом деятельности, обязанностями, знаниями, свободой, влиятельностью, могуществом. Во многих странах в соответствии с законом, обычаем и установившейся практикой жена свободного человека рассматривалась как его собственность. Таким образом, везде и всегда логика равенства входила в противоречие с суровой действительностью фактического неравенства.

Во-вторых, даже те страны, в которых существовали собрания и парламенты, были еще бесконечно далеки от соблюдения минимальных демократических норм. Парламенты зачастую никак не могли выступать в качестве равноправного партнера монарха, лишь столетия спустя контроль над королевскими министрами перешел от короля к парламенту либо место короля занял президент. Парламенты сами были оплотом привилегий, особенно в тех палатах, где заседали представители аристократии и высшего духовенства. Представители же, избранные «народом», имели в лучшем случае только частичное влияние на процесс законотворчества.

В-третьих, представители «народа» далеко не в полной мере представляли весь этот народ. Прежде всего свободными людьми считались только мужчины. Если не считать женщин, время от времени занимавших королевский престол, то половина всего взрослого населения была отстранена от участия в политической жизни. Однако эти ограничения касались и мужчин, причем их большей части. Еще в 1832 г. в Великобритании право голоса имели лишь 5% населения старше двадцати лет. В том же году в результате ожесточенной борьбы удалось предоставить избирательные права 7% населения (табл. 2)! В Норвегии, несмотря на многообещающие перспективы народного представительства, открывавшиеся во времена викингов, этот процент был лишь ненамного выше⁷.

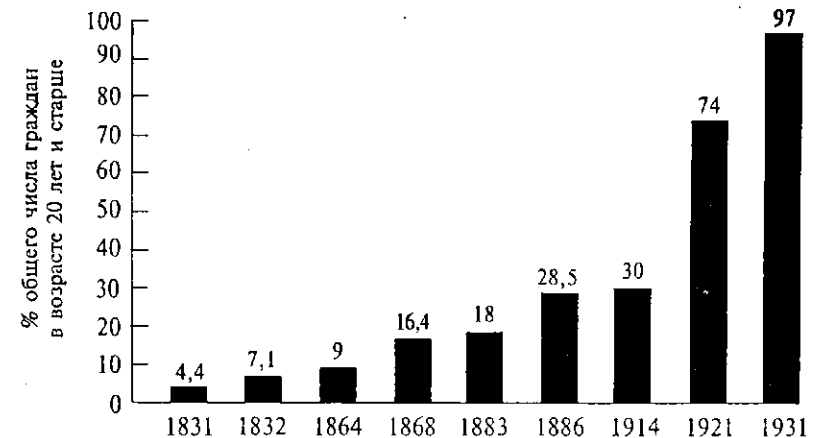
В-четвертых, вплоть до XVIII в. и даже позже демократические идеи и воззрения не встречали широкого одобрения или хотя бы достаточного понимания. Во всех странах логика равенства была убедительна лишь для немногих избранных. Не существовало даже понимания того, какие политические институты потребуются демократической республике. Свобода слова и печати была сильно ограничена, особенно в части критики монарха. Политическая оппозиция не имела ни легитимности, ни подтвержденных зако-

ном прав. Время «оппозиции его величеству» еще не пришло. Политические партии подвергались едва ли не всеобщему осуждению и считались явлением опасным и нежелательным. Агенты короля почти в открытую подкупали избирателей.

Развитие демократических идей и процедур зависело от наличия определенных благоприятных условий, к тому времени еще не возникших. До тех пор, пока лишь немногие люди верили в демократию и были готовы отстаивать ее даже с оружием в руках, существовавшие привилегии поддерживались с помощью антидемократических правительств. И даже если бы демократические цели и принципы разделяло большее число людей, для дальнейшей демократизации все еще требовались иные условия. Ниже, в части IV, я опишу некоторые самые важные из этих условий.

Кроме того, необходимо иметь в виду, что после многообещающего начала, краткий очерк которого дан в этой главе, процесс демократизации не был плавным и непрерывным восхождением к нашим сегодняшним высотам. На этом пути происходили падения и подъемы, сопротивление, восстания, гражданские войны, революции. В нескольких странах усиление централизованных монархий свело на нет предыдущие достижения демократизации, хотя по иронии судьбы случалось и так, что абсолютные монархи способствовали созданию условий, благоприятствовавших демократизации в некоем отдаленном будущем.

Таблица 2. Избирательная система Великобритании в 1831–1931 гг. (данные взяты из «Британской энциклопедии» [1970], статья «Парламент»)



Бросая взгляд на историю взлета и упадка демократии, мы понимаем: нельзя уповать на то, что естественный ход истории обеспечит неуклонное продвижение демократии вперед или хотя бы относительно стабильное состояние. Нам напоминают об этом те длительные периоды, в течение которых народных правительств не существовало вовсе.

Мне кажется, что торжество демократии во многом определяется рядом счастливых случайностей. Но и эти случайности зависят от того, что делаем мы сами. Даже если нам не приходится рассчитывать на благодетельное вмешательство исторических сил, работающих на пользу демократии, мы отнюдь не являемся жертвами слепых, неподвластных нам стихийных сил. Вооружившись адекватным пониманием того, какие требования предъявляет нам демократия, и желанием эти требования выполнить, мы можем действовать так, чтобы не только сохранить, но и развить демократические идеи и процедуры.

Глава 3

ЧТО ВПЕРЕДИ?

Когда мы обсуждаем проблемы демократии, ничто, пожалуй, не порождает такой путаницы, как один простой факт: понятие «демократия» относится в равной мере и к идеалу, и к реальной действительности. Порой нам трудно их разграничить. Вот пример:

— Думаю, что демократия — это наилучший возможный способ правления, — говорит Алан.

— Ты, наверное, спятил, если считаешь, что так называемое демократическое правительство у нас в стране — наилучшее из возможных, — возражает ему Бет. — Его вообще с большой натяжкой можно признать демократическим.

Алан, разумеется, говорит о демократии как об идеале, тогда как Бет имеет в виду реальную систему власти, обычно называемую демократией. До тех пор, пока собеседники не выяснят, что имеет в виду каждый из них, они будут спорить, не понимая друг друга. На основании своего обширного опыта берусь утверждать, что подобное происходит сплошь и рядом, причем, как это ни

прискорбно, и среди ученых, досконально осведомленных относительно демократических идей и процедур.

Мы легко избежим таких недоразумений, если уточним, какой смысл вкладывается в слово «демократия».

— Да нет же, — продолжает Алан. — Я не имел в виду наше нынешнее правительство. По отношению к нему наши точки зрения совпадают.

— Ну, если ты говоришь об идеальном правительстве, то я готова с тобой согласиться. Полагаю, что ты совершенно прав, — скажет на это Бет. — Убедена, что демократия — лучшая форма правления. Именно поэтому мне и хотелось бы, чтобы наше с тобой правительство было более демократичным.

Философы вели нескончаемые споры о том, какая разница существует между нашими представлениями о целях, намерениях, ценностях и т.д. и нашими представлениями о реальности, действительности и т.д. Суждения первой группы мы произносим в ответ на вопросы типа: «Что мне *надлежит* сделать? Какой поступок будет в данной ситуации правильным?», а суждения второй группы — в ответ на такие вопросы: «Что я *могу* сделать? Какие возможности открыты передо мной? Каковы будут последствия того, что я выберу X, а не Y?» Первые из этих суждений принято называть ценностными (или моральными), вторые — эмпирическими.

В двух словах о словах

Хотя философы затевали бесконечные споры о природе моральных и эмпирических суждений и о существующих между ними различиях, мы не станем углубляться в эти специфические вопросы, ибо в повседневной жизни каждый из нас прекрасно отличает реальное от идеального. Просто будем иметь в виду, что разница между моральными и эмпирическими суждениями — вещь полезная, если только не заходить слишком далеко. Если мы заявим: «Правительство в своих решениях обязано принимать в расчет благополучие и интересы любого человека» или «Счастье есть высшее благо», то вплотную приблизимся к вынесению морального суждения. Примером противоположного, т.е. явно эмпирического суждения может служить знаменитый ньютоновский закон земного тяготения, который гласит, что сила взаимного притяжения двух тел прямо пропорциональна их массе и обратно пропорциональна квадрату расстояния между ними. На практике же многие утверждения имеют двойкий характер, т.е. содержат и эмпирические и моральные черты. Именно так почти всегда происходит с суждениями, касающимися политической деятельности. Например, всякий, кто говорит: «Правительство должно ввести программу

всеобщего медицинского страхования», на самом деле утверждает, что (1) здоровье есть благая цель, (2) правительство обязано стремиться к достижению этой цели и (3) всеобщее медицинское страхование есть наилучший способ достижения этой цели. Более того, мы постоянно выносим множество эмпирических суждений, подобных (3), которые являются наилучшими суждениями, произносимыми нами при столкновении с какой-либо неопределенностью. Они не являются «научными» заключениями в строгом смысле. Чаще всего в их основе лежит совокупность твердой убежденности, нетвердой убежденности, полного отсутствия убежденности и неопределенности. Подобные суждения обычно называют «практическими» или «здравыми». В конечном итоге они хороши уже тем, что уравнивают преимущества какой-либо одной ценности, личности или группы и издержки какой-либо другой ценности, личности или группы. Чтобы описать ситуацию такого рода, я обычно прибегаю к выражению, которое обычно употребляют экономисты, — я говорю, что, преследуя те или иные цели, мы должны выбирать из нескольких альтернатив. В дальнейшем мы рассмотрим все эти варианты моральных и эмпирических суждений.

Демократические цели и действительность

Делать различия между идеалами и действительностью полезно, однако необходимо также понимать, каким образом связаны между собой демократические идеалы (высшие цели) и действительность. На этой взаимосвязи я собираюсь остановиться более подробно в последующих главах, а пока с помощью таблицы дам примерный набросок дальнейшего исследования.

Каждый из четырех разделов представляет собой фундаментальный вопрос:

Что такое демократия? Что значит демократия? Иными словами, какие стандарты мы должны применить, чтобы определить, является ли данное правительство демократическим и если да, то до какой степени?

Таблица 3. Главные элементы

ИДЕАЛЬНОЕ		ДЕЙСТВИТЕЛЬНОЕ	
Цели и идеалы		Реально существующее правительство	
Что такое демократия?	Зачем нужна демократия?	Каких политических институтов требует демократия?	Какие условия благоприятствуют демократии?
Глава 4	Главы 5–7	Часть III	Часть IV

Я полагаю, что подобная система должна отвечать пяти критериям и в этом случае ее можно будет считать демократической в полной мере. В главе 4 я описываю четыре критерия, в главах 6 и 7 показываю, зачем нужен пятый критерий. Следует, однако, помнить, что это критерии идеальной, или совершенной, демократической системы. Надеюсь, что никто из нас не считает, будто мы способны создать таковую, учитывая все те ограничения, которые существуют в реальной жизни. Но критерии дают нам те стандарты, с которыми мы должны сравнивать наши достижения, равно как и несовершенства ныне действующей политической системы и ее институтов. Критерии подсказывают нам решения, приближающие нас к идеалу.

Зачем нужна демократия? Каковы основания считать, что демократия является наилучшей политической системой? Какие ценности лучше всего защищаются демократией?

При ответе на эти вопросы принципиально важно иметь в виду, что мы вовсе не спрашиваем, почему люди поддерживают демократию сейчас или поддерживали ее в прошлом; мы не спрашиваем и о том, как возникли демократические системы. Существует множество разных причин, по которым люди ценят и одобряют демократию. К примеру, некоторые люди даже не думают, почему они поступают таким образом; в определенных «обстоятельствах времени и места» клятвы в своей приверженности демократии становятся данью традиции, приличиям или общепринятому взгляду на вещи. Другие поддерживают демократию, потому что верят, что демократическая форма правления предоставит им более широкие возможности разбогатеть или что демократический строй откроет перед ними многообещающие перспективы политической карьеры, или же потому, что так считает тот, кем они восхищаются, и т.д.

А существуют ли более общие основания, даже, быть может, всеобъемлющего значения, для поддержки демократии? Уверен, что существуют. Эти основания мы рассмотрим в главах 5–7.

Какие политические институты необходимы для того, чтобы с учетом возможностей и ограничений, неотъемлемых от реальной действительности, как можно полнее воплотить в жизнь идеальные нормы?

Как будет показано в следующей главе, демократиями и республиками в различные эпохи и в различных странах назывались политические системы, чьи институты существенно отличались друг от друга. В предыдущей главе мы объяснили одну из причин того, почему различаются между собой демократические институты: они

создавались применительно к значительным различиям в масштабе и размере между теми или иными политическими единицами, имеющими разную площадь территории и разную численность населения. Одни политические единицы (например, английская деревня) имеют небольшую площадь и немногочисленное население, другие (например, Китай, Бразилия или Соединенные Штаты Америки) — обладают гигантской территорией и имеют большую численность населения. Маленький городок вполне может отвечать демократическим критериям, и не создавая тех демократических институтов, которые обязательны для крупной страны.

Начиная с XVIII в. идея демократии была применима в большей степени к целым странам — Соединенным Штатам Америки, Франции, Великобритании, Норвегии, Японии, Индии... Однако политические институты, казавшиеся в небольшом городе необходимыми или желательными условиями демократии, оказались неадекватными в совсем иных масштабах — в масштабах государства, даже если эти государства сравнительно невелики по размеру, например такие, как Дания или Нидерланды. В результате в XIX—XX вв. появился целый ряд новых институтов, которые отчасти напоминали политические институты, существовавшие в демократиях и республиках времен античности и средневековья, однако в целом они представляли собой принципиально новую политическую систему.

Глава 2 дает краткий очерк этого исторического развития. В части III я более подробно описываю политические институты современных демократий и их наиболее существенные различия.

Следует сразу оговориться, когда я утверждаю, что те или иные институты необходимы, это вовсе не означает, что их достаточно для достижения идеальной демократии. В каждой демократической стране наблюдается значительный разрыв между демократией реальной и демократией идеальной. Это несоответствие бросает нам некий вызов — сумеет ли мы сделать «демократические» страны более демократическими?

Но если даже «демократические» страны нельзя считать в полной мере демократическими, то что же тогда говорить о странах, где отсутствуют те или иные (или все) важнейшие политические институты современной демократии, т.е. о странах недемократических? Как могут они сделаться более демократическими, да и вообще возможно ли это? И почему одни страны стали относительно более демократическими, нежели другие? Эти вопросы порождают множество новых. Какие условия в стране (или в лю-

бой политической единице) благоприятствуют развитию и стабильности демократических институтов? И наоборот, какие условия, вероятнее всего, будут препятствовать их развитию и поставят под угрозу их стабильность?

В сегодняшнем мире эти вопросы приобретают чрезвычайное значение. К счастью, на исходе XX в. ответы на них получить гораздо проще, чем 60—80 лет назад, и эти ответы будут несравненно более исчерпывающими, чем в какую бы то ни было иную эпоху, о которой сохранились свидетельства в истории. В части IV я перечисляю все, что нам известно об ответах на эти судьбоносные вопросы теперь, когда XX столетие близится к завершению.

Справедливости ради добавлю, что эти ответы далеки от того, чтобы разрешить все сомнения, но все же они дают нам более надежный, чем когда-либо прежде, отправной пункт для поисков решений.

От оценочных суждений к суждениям эмпирическим

Перед тем как завершить свои пояснения к табл. 3, я прошу вас обратить внимание на следующее. Отвечая на вопрос: «Что такое демократия?», мы выносим суждения, основанные почти исключительно на наших ценностях, т.е. на том, что мы считаем достойной, правильной или желанной целью. При переходе слева направо к вопросу: «Зачем нужна демократия?», наши суждения, которые все еще в значительной степени зиждутся на моральных категориях, начинают зависеть также и от наших представлений о причинно-следственных связях, ограничениях и возможностях, существующих в реальном мире, т.е. они обретают эмпирический характер. Здесь мы уже полагаемся в большей степени на интерпретации очевидных сведений, фактов и косвенных свидетельств. Пытаясь определить, какие политические институты требуются реальной демократии, мы еще больше доверяем свидетельствам и эмпирическим суждениям. Но и здесь то, что имеет для нас значение, частично зависит от наших первоначальных суждений о смысле и ценности демократии. В самом деле, ведь мы беспокоимся о характере политических институтов в реальной действительности в силу того, что для нас важны ценности демократии и ее критерии.

Достигнув правой части таблицы и начиная определять, какие условия оказывают благотворное воздействие на развитие и ста-

О ДЕМОКРАТИИ

бильность демократических институтов, мы выносим совершенно эмпирические суждения; теперь они целиком зависят от того, как мы истолковываем доступные нам данные. К примеру, в какой мере демократические убеждения воздействуют на сохранение демократических институтов? И снова оказывается, что эмпирические суждения важны для нас потому, что нас беспокоит судьба демократии и ее ценностей.

Таким образом, мы движемся от изучения идеалов, целей и ценностей, которые будут рассмотрены в части II, к гораздо более эмпирическому описанию демократических политических институтов, содержащемуся в части III. Вслед за этим в части IV мы поговорим об условиях, благоприятствующих или неблагоприятствующих демократическим политическим институтам, и здесь наши суждения будут почти исключительно эмпирического свойства. И наконец, в последней части я расскажу о том, какие опасности подстерегают демократии в будущем.

ЧАСТЬ III

*Реальная
демократия*

Глава 8

КАКИХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ ТРЕБУЕТ ДЕМОКРАТИЯ КРУПНОГО СОЦИУМА?

Что означает выражение
«государство управляется демократически»?

В этой главе мы сосредоточим основное внимание на вопросе о том, какие политические институты необходимы для *крупномасштабной демократии*, т.е. для *демократического государства*, оставив в стороне требования демократии в отношении небольшого сообщества наподобие какого-нибудь комитета. Нам нужно постоянно иметь в виду, что каждая реально действующая демократическая система не в полной мере отвечает критериям демократии, изложенным в части II и схематично представленным на табл. 4 (с. 42). И наконец, следует помнить, что в этой главе, как, впрочем, и везде, слово *демократия* употребляется применительно и к некоей высшей цели, или идеалу, и к реально существующей политической системе, более или менее далеко отстоящей от этого идеала. И я надеюсь, что читатель сумеет провести нужные различия в употреблении таких понятий, как *демократия*, *демократически*, *демократическое правление*, *демократическая страна* и т.п.

В двух словах о словах

Политические соглашения предполагают временный характер: они, как правило, возникают в стране, где уже перестает действовать система недемократического правления. Говоря о *процедурах*, или *практике*, мы обычно имеем в виду нечто более привычное, укоренившееся, а значит, и более долговременно-прочное. И наконец, термин *институты* предполагает организации, рассчитанные на длительный период, передаваемые из поколения в поколение, как бы по наследству. По мере того как страна переходит от недемократического правления к демократическому, первоначально возникающие *соглашения* постепенно становятся *укоренившимся порядком* (практикой), а тот в свой черед превращается в *институты*. Несмотря на то что различать эти три понятия полезно, для исполнения наших намерений будет удобней об их различиях забыть и употреблять только одно из них — *институты*.

Итак, если *страна* управляется демократически, какие требования предъявляются к ней? Как минимум, в ней должны действовать определенные политические соглашения, процедуры, институты, которые сумеют помочь ей если не в полной мере отвечать демократическим критериям, то, по крайней мере, далеко продвинут ее по пути к идеалу.

Как узнать?

Как можно определить, какие политические институты необходимы для демократии в масштабах государства? Можно обратиться к истории тех стран, которые изменили свои политические институты, чтобы достичь соответствия (пусть частичного) требованиям более полного и эффективного участия народа в процессе управления и в политической жизни. Несмотря на то что в предшествующие эпохи люди, добивавшиеся этого, далеко не всегда вдохновлялись демократическими идеями, однако начиная с XVIII в. и до наших дней прослеживается тенденция оправдывать эти требования ссылками на демократические и республиканские идеалы. Итак, какие же политические институты они стремились установить и какие из них реально «привились» в этих странах?

Можно пойти и по другому пути — рассмотреть те страны, политическая система которых считается демократической большинством их граждан, многими жителями других стран, а также учеными, журналистами и пр. Иными словами, и в политологических дискуссиях, и в обыденных разговорах эта страна называется демократической.

И наконец, есть третий вариант — на примере некоей гипотетической страны или группы стран попытаться вообразить, не отрываясь при этом от реальности, какие политические институты потребуются для того, чтобы хотя бы в более или менее значительной степени достичь демократических целей. То есть проделать некий мысленный эксперимент, с помощью которого мы могли бы тщательно проанализировать человеческие возможности, потребности, неизбежные ограничения, а также набросать эскиз политических институтов, необходимых для того, чтобы демократия в масштабах целой страны могла бы существовать, оставаясь при этом реально достижимой, осуществимой и не выходящей за пределы человеческих возможностей.

К счастью, общим для всех трех предложенных мной методов является один и тот же набор демократических политических ин-

ститутов. Это минимальные требования, предъявляемые к демократической стране (табл. 6).

Таблица 6. Какие политические институты требуются для демократии в масштабах целой страны?

Для демократии в масштабах целой страны требуются:

1. Выборы должностных лиц
2. Свободные, честные, часто проводимые выборы
3. Свобода выражения
4. Альтернативные источники информации
5. Автономия ассоциаций
6. Всеобщие гражданские права

Политические институты современной представительной демократии

Краткий перечень политических институтов современной представительной демократии таков:

1. *Выборность должностных лиц.* Конституционный контроль за решениями, принимаемыми правительством, осуществляется благодаря тому, что должностные лица избираются гражданами. Таким образом, современное демократическое правительство страны имеет представительный характер.
2. *Свободные, честные, часто проводимые выборы.* Должностные лица избираются в ходе частых и честно организованных выборов, на которых принуждение практикуется сравнительно редко.
3. *Свобода выражения.* Граждане, не опасаясь сурового наказания, имеют право выражать свои взгляды по самому широкому кругу вопросов, а также критиковать должностных лиц, правительство, режим, социально-экономический уклад и господствующую в данном обществе идеологию.
4. *Доступ к альтернативным источникам информации.* Граждане имеют право пользоваться альтернативными и независимыми источниками информации, которыми могут служить другие граждане, эксперты, газеты, журналы, книги, телекоммуникации и пр. Более того, уже существующие источники информации, не контролируемые правительством или какой-либо одной политической группой, старающейся повли-

ять на общественно-политические взгляды и отношения, находясь под эффективной защитой закона.

5. *Автономия ассоциаций.* Граждане для защиты своих разнообразных прав, включая и те, которые предназначены для эффективного функционирования политических институтов, имеют также право образовывать относительно независимые сообщества или организации, в том числе независимые политические партии и «группы интересов».
6. *Всеобщие гражданские права.* Никто из совершеннолетних лиц, постоянно проживающих в данной стране, на которых распространяется ее юрисдикция, не может быть лишен прав, предоставляемых другим лицам и необходимых для пяти вышеперечисленных политических институтов. Сюда входят: право участия в свободных и справедливых выборах должностных лиц государства; право организации штаба избирательной кампании; право свободного выражения; право на создание и функционирование независимых политических организаций; право на доступ к альтернативным источникам информации; право на другие свободы и возможности, которые необходимы для эффективного функционирования политических институтов демократии в условиях целой страны.

Политические институты в исторической перспективе

Как правило, эти институты не появляются в стране одновременно. Мы с вами помним по краткому историческому обзору развития демократии (глава 2), что особенно запаздывают последние два. Вплоть до начала XX в. всеобщее избирательное право отсутствовало и в теории, и на практике демократического республиканского правления. Именно оно в большей степени, чем что-либо другое, отличает современную представительную демократию от всех ее ранних форм.

Время и очередность появления политических институтов могут очень сильно варьироваться. В тех странах, где полный набор этих институтов возник раньше, чем в других, и существует доныне, есть черты неких общих для «старых демократий» закономерностей. Прежде всего начинают проводиться выборы в органы законодательной власти: в Англии — в XIII в., в Соединенных Штатах Америки — в XVII–XVIII вв. (т.е. еще до того, как они

добились независимости). Вслед за выборами высших представителей законодательной власти стали постепенно распространяться требования предоставления большей свободы обсуждения политических тем, а также поиска информации и обмена ею. Еще позднее было завоевано право создавать сообщества с ярко выраженными политическими целями. Политические партии и группировки, по господствовавшему тогда мнению, считались опасными, порождающими в обществе раскол и разногласия, подрывающими существующий строй и стабильность, вредными для общего блага. Но поскольку невозможно было прекратить деятельность политических ассоциаций без применения насильственных методов (а число граждан, считавших эти методы нетерпимыми, постоянно увеличивалось и их влияние возрастало), то эти сообщества могли вести полуподпольное существование, а впоследствии и легализоваться. В законодательных органах группировки превратились в политические партии, либо находившиеся у власти и тогда входившие в правительство, либо формировавшие «теневой кабинет», официально именовавшийся в Англии «лояльной оппозицией его (ее) величества». В Англии XVIII в. партия, поддерживавшая монарха, с течением времени превратилась в партию тори, а партия, поддерживаемая большей частью провинциального мелкопоместного дворянства («джентри»), — в партию вигов. В том же столетии в Швеции приверженцы двух противоборствующих парламентских партий в шутку называли себя «шляпами» и «колпаками»¹.

В самом конце XVIII в. Томас Джефферсон, вице-президент Соединенных Штатов Америки, только что провозглашенной республикой, и спикер палаты представителей Джеймс Мэдисон организовали своих сторонников в конгрессе для противодействия политике президента-федералиста Джона Адамса и его министра финансов Александра Гамильтона. Вскоре они поняли, что для успешной политической борьбы нужно нечто большее, чем простое противостояние федералистам в конгрессе и в кабинете министров, — нужно вытеснить их с занимаемых ими постов. А для этого необходимо одержать победу на общенациональных выборах, для чего в свою очередь требуется сплотить своих сторонников по всей стране. Менее чем за десять лет Джефферсон и Мэдисон с помощью своих единомышленников сумели создать политическую партию, организованную так, что ее ячейки имелись в самых малочисленных избирательных округах, участках и муниципалитетах, что позволяло между выборами и во время избирательных кампаний заручаться поддержкой своих приверженцев и

обеспечивать их явку к урнам для голосования. Эта Республиканская партия (названная затем Демократически-Республиканской партией, а еще поколение спустя — Демократической партией) сделалась первой в стране избирательной партией, опиравшейся на поддержку народа. Итак, мы видим, что политическая партия — один из основополагающих и самых заметных институтов современной демократии раздвинула свои первоначальные границы фракции законодательного собрания, чтобы организовать массы граждан и мобилизовать своих сторонников и единомышленников для победы на общенациональных выборах.

К тому времени (это были 30-е гг. XIX в.), когда молодой французский аристократ Алексис де Токвиль посетил Соединенные Штаты Америки, там уже имелись первые пять из перечисленных нами демократических институтов. На его взгляд, они так глубоко укоренились и широко распространились, что Токвиль без колебаний назвал Соединенные Штаты Америки демократической страной. Он писал, что люди там независимы, «общество само управляет собой», «а власть большинства неограниченна»². Его поразило огромное количество сообществ, которые американцы организуют с самыми разнообразными целями и по любому поводу. И над всем этим множеством ассоциаций выселись две самые крупные политические партии. Токвилю показалось, будто в Соединенных Штатах Америки демократия близка к такой полноте своего развития, какую можно только себе вообразить.

За минувшее с тех пор столетие все пять базовых демократических институтов, которые Токвиль наблюдал во время своего визита в Америку, возникли и укрепились более чем в десяти других странах мира. Многие ученые в Европе и США пришли к выводу, что любая страна, надеющаяся стать цивилизованной и прогрессивной, должна непременно ввести у себя демократическую форму правления.

Однако не хватало шестого основополагающего института — всеобщих гражданских прав. Хотя Токвиль утверждал, что «штат Мериленд, основанный простыми людьми, первым ввел у себя всеобщее избирательное право», для француза, как почти для всех его современников (и для большей части современниц), само собой подразумевалось, что это «всеобщее право» не распространяется на женщин³. Да и не на всех мужчин: в штате Мериленд от участия в выборах были отстранены афро-американцы. По всему миру складывалась аналогичная картина: в более или менее демократических странах, так же как и в Америке, из политической жизни была исключена половина всех совершеннолетних лишь

потому, что эту половину составляли женщины. Кроме того, избирательных прав было лишено и значительное количество мужчин, ставших «жертвами» образовательного или имущественного ценза, причем такое положение поддерживали люди, считавшие себя приверженцами демократического или республиканского правления. Хотя Новая Зеландия допустила женщин к участию в общенациональных выборах в 1893 г., а Австралия — в 1902 г., во многих странах, в иных отношениях считавшихся демократическими, избирательные права женщинам были предоставлены лишь в начале 20-х гг. нашего века, а в Бельгии, Франции, Швейцарии, т.е. в странах, которые большинство людей склонны были считать достигшими высокой степени развития демократии, женщины получили право голоса только после Второй мировой войны.

Поскольку нам довольно трудно понять, какой же смысл вкладывали предшествующие поколения в понятие «демократия», позвольте мне еще раз подчеркнуть основные черты отличия: на протяжении двадцати пяти столетий во всех демократиях и республиках полноправное участие в политической жизни страны могло принимать лишь ничтожное меньшинство совершеннолетних граждан. «Демократические» страны управлялись только мужчинами, причем далеко не всеми. Лишь в XX в. в теории и на практике демократия потребовала, чтобы право на полноценное участие в политической жизни было распространено (за редчайшими исключениями) на все взрослое население, постоянно проживающее в данной стране.

И перечисленные нами шесть политических институтов в совокупности представляют собой не только новый вид политической системы, но и новый вид народовластия, никогда прежде не существовавший в обозримой истории со времен установления «демократии» в Афинах и «республики» в Риме. Поскольку эта совокупность институтов современного представительного демократического правления — явление исторически уникальное, она заслуживает собственного названия. Современный вид демократического правления в масштабах целой страны иногда называется *полиархической демократией*.

Эти шесть политических институтов полиархической демократии возникли в качестве хотя бы частичного ответа на требования полноценного и полноправного участия граждан в политической жизни. В тех странах, которые сегодня, по общему мнению, являются демократическими, присутствуют все шесть институтов. А не являются ли иные из них лишь отзвуком минувших политических баталий? А может быть, они сейчас больше и не нужны для демо-

В двух словах о словах

Полиархия происходит от греческих слов «много» и «правление» и обозначает «власть многих» в отличие от монархии (власти одного) и олигархии или аристократии (власти немногих). Хотя этот термин употреблялся довольно редко, мы с коллегой в 1953 г. вернули его в обиход, чтобы обозначить им современную представительную демократию со всеобщим избирательным правом. В этом значении я и буду использовать его далее. В более строгом смысле полиархическая демократия — это политическая система, имеющая все шесть вышеперечисленных демократических институтов. Этим она и отличается от представительной демократии XIX в., когда избирательная система имела целый ряд ограничений, а также и от демократий и республик еще более раннего периода, где этих ограничений не было, но зато отсутствовали многие из прочих важнейших характеристик полиархической демократии — политические партии, право образовывать политические организации, поддерживающие существующее правительство или стоящие к нему в оппозиции, формирование «групп интересов» и т.д. Отличается она и от демократических процедур, принятых в образованиях столь малочисленных, что их члены могут вырабатывать законы и определять свою политику прямо на общем собрании. (К этому отличию я сейчас вернусь.)

кратического правления? Если же надобность в них не отпала и в наши дни, то почему?

Фактор величины

Прежде чем ответить на эти вопросы, хочу обратить ваше внимание на одно немаловажное обстоятельство. В начале этой главы я предупредил, что в ней мы будем рассматривать институты, необходимые для функционирования демократии в масштабах *страны*. Зачем потребовалось такое уточнение? *Затем, что не все институты, необходимые для функционирования демократии в масштабах страны, требуются для сообщества меньшего масштаба.*

Представьте себе управляемый на демократических началах комитет или клуб, или очень маленький городок. Хотя и здесь равные избирательные права представляются необходимыми, такие небольшие образования вполне могут обойтись без многих избираемых должностных лиц — им потребуются лишь председатель, который будет вести их собрания, и секретарь-казначей, чтобы следить за регламентом и бюджетом. Члены этой ассоциации мо-

гут сами решать все свои проблемы прямо на собраниях, оставляя детали секретарю-казначей. Органы управления небольших организаций не нуждаются в полномасштабной системе, при которой граждане выбирают своих представителей и поручают им принятие законов и определение политического курса. При этом малые организации не перестают быть демократическими в полной мере и высокой степени. Они могут оставаться таковыми и при отсутствии политических партий или других независимых политических ассоциаций. По сути дела, мы разделяем хрестоматийное «демократически-республиканское» представление о том, что в малых сообществах «группировки» не только необязательны, но и попросту вредны. Вместо конфликтов, неизбежно порождаемых «групповщиной», фракционной борьбой, противостоянием политических партий, мы предпочитаем единство, согласие, консенсус, достигаемые в ходе взаимоуважительной дискуссии.

Таблица 7. Почему институты необходимы

В крупном сообществе, каким является страна, такие политические институты, как...	необходимы, чтобы удовлетворять таким критериям демократии, как...
1. Выборные представители	Эффективное участие Контроль за деятельностью правительства
2. Свободные, честные и часто проводимые выборы	Равенство избирательных прав Контроль за деятельностью правительства
3. Свобода выражения	Эффективное участие Компетентность на основе информированности Контроль за деятельностью правительства
4. Получение информации из альтернативных источников	Эффективное участие Компетентность на основе информированности Контроль за деятельностью правительства
5. Автономия ассоциаций	Эффективное участие Компетентность на основе информированности Контроль за деятельностью правительства
6. Включенность в гражданское общество (inclusion)	Полная включенность граждан в жизнь общества

Следовательно, политические институты, столь остро требующиеся для демократического правления, зависят от величины общества. Шесть вышеперечисленных институтов возникли потому, что они необходимы для управления страной, а не меньшим сообществом. Полиархическая демократия — это демократическое правительство, призванное функционировать в масштабах национального государства или страны.

Итак, вернемся к нашим вопросам: по-прежнему ли политические институты полиархической демократии необходимы для демократии в масштабах страны? Если они необходимы, то почему? Чтобы ответить на эти связанные между собой вопросы, давайте вспомним, какие требования предъявляет демократический процесс (табл. 7).

Почему (и в каких случаях) демократия требует избранных представителей?

После того как фокус демократического правления сместился к крупномасштабным единицам вроде моно- или полиэтнических стран, возник вопрос, каким образом граждане могут эффективно участвовать в управлении, если их численность увеличилась или если территория их компактного проживания расширилась настолько, что это не позволяет им собираться в одном месте и принимать законы. И как они могут быть уверены, что наиболее животрепещущие проблемы будут адекватно восприняты должностными лицами, иными словами, как будет осуществляться *контроль граждан за порядком принятия* правительственных решений?

Выполнить эти демократические требования в масштабах такого крупного образования, как целая страна, невероятно трудно и до известной степени вообще невозможно. Но так же как и другие «запредельные требования», предъявляемые демократическими критериями, это требование может служить неким эталоном, который позволяет рассмотреть альтернативные возможности и принять компромиссные решения. Разумеется, эти требования не будут выполнены, если высшие правительственные чиновники смогут определять политическую повестку дня и проводить свой курс независимо от воли граждан. И тогда остается только один выход, позволяющий при всем своем очевидном несовершенстве найти приемлемое решение: граждане должны избирать своих высших чиновников, которые благодаря возможной (в случае неиз-

брана) отставки становятся более или менее ответственными перед народом.

Нам с вами кажется, что это решение лежит на поверхности, однако нашим предшественникам оно вовсе не казалось столь самоочевидным.

Как мы видели в главе 2, еще в относительно недавние времена возможность путем выборов назначать и смещать представителей, уполномоченных принимать законы, оставалась глубоко чуждой и теории, и практике демократии. И, как мы видели, институт избрания представителей возник в общих чертах в средние века, когда монархи осознали: для того чтобы взимать подати, собирать армию, принимать законы, необходимо заручиться поддержкой аристократии, высшего духовенства и, так сказать, не самых простых представителей простонародья из числа жителей крупных городов.

Вплоть до XVIII в. общепринятое представление о демократическом или о республиканском правлении означало, что страной правит народ, а для того, чтобы править, он должен собраться в каком-то одном месте и голосованием принять или отвергнуть эдикты, законы, тот или иной политический курс. Демократия была демократией общего собрания горожан, и в самом понятии «представительная демократия» крылось противоречие. Подразумевалось, а иногда и прямо говорилось, что демократия или республика могут реально существовать лишь в небольшой административной единице вроде города. Философы, разделявшие такой взгляд (например, Монтескье или Жан-Жак Руссо), были непреложно уверены в том, что небольшое государство находится в самом невыгодном положении, особенно при возможном военном противостоянии с более крупным государством, а потому они крайне пессимистично оценивали грядущее наступление истинной демократии.

Тем не менее это широко распространенное представление было опровергнуто и отброшено нарастающей мощью национального государства. Руссо и сам ясно понимал, что для управления такой крупной страной, как Польша (для которой он предлагал конституцию), необходима система представительной власти. А вскоре после этого пришествие демократии в Америку окончательно вытеснило некогда общепринятые представления о данной политической системе.

Но в 1787 г., когда в Филадельфии собрался Конституционный Конвент, который должен был выработать проект конституции, годной для крупной страны с постоянно возрастающей численностью населения, делегаты были еще сильно привержены

исторически сложившейся традиции. Может ли существовать республика в масштабах такого обширного пространства, какое занимали к этому времени Соединенные Штаты Америки, не говоря уж о том, что делегаты предвидели еще большее увеличение этих масштабов? И все же ни один из них не ставил под сомнение то обстоятельство, что, если республика в Америке и будет существовать, она должна принять форму *представительной* республики. Долгий опыт представительства в законодательных органах власти, обретенный в пору колониальной зависимости и в первые годы независимости, когда появились legislatures штатов, а затем «Континентальный Конгресс», делал необходимость представительного правительства практически бесспорной.

К середине XIX в. традиционный взгляд был отринут и позабыт, а если о нем и вспоминали, то лишь для того, чтобы доказать его несостоятельность. В 1861 г. Джон Стюарт Милль писал:

Очевидно, что единственное правление, в полной мере способное удовлетворить требованиям социального государства, — это правление, в котором участвует весь народ; что всякое участие народа в исполнении даже самых малозначительных общественных обязанностей полезно, что это участие повсеместно должно быть настолько массовым, насколько допускает общий уровень самосознания данной общности, и что нет ничего более желательного, чем разделение между всеми высшей власти в государстве. Но поскольку все граждане общины, превосходящей своими размерами один небольшой город, могут принимать личное участие лишь в ничтожно малой толике общественных дел, то идеальным типом совершенного правительства является представительное правительство⁴.

Почему демократия требует свободных, честных, частых выборов?

Итак, если мы признаем желательность политического равноправия, то каждый гражданин должен иметь *равную и реализуемую возможность голосовать, причем все голоса имеют равную силу*. Для соблюдения равенства голосов выборы, разумеется, должны быть свободными и честными. Свободными — это значит, что гражданин может отправиться к урне для голосования, не боясь репрессий; справедливыми — это значит, что каждый голос «весит» одинаково. Но свободные и честные выборы — это еще не все. Представьте себе, что полномочия предоставляются избранным сроком на 20 лет! Если граждане хотят установить окончательный конт-

роль за деятельностью правительства, выборы должны быть еще и частыми.

Ответить на вопрос о том, как сделать выборы свободными и честными, далеко не просто. В конце минувшего столетия тайное голосование бюллетенями стало постепенно приходить на смену открытому голосованию поднятыми руками. Хотя у открытого голосования и сегодня еще остаются приверженцы, пусть и немногочисленные, однако голосование тайное сделалось общепринятой нормой: если в какой-либо стране она нарушается, это значит, что там отсутствуют свободные и честные выборы. Вместе с тем продолжают дебаты по поводу того, какой тип выборов в большей степени соответствует понятию «честные». Можно ли считать, что система пропорционального представительства (ПП), используемая в большинстве демократических стран, честнее, чем система «победитель получает все» (ППВ), принятая в Великобритании и Соединенных Штатах Америки? В пользу и той и другой системы можно привести веские доводы, как мы увидим, когда вернемся к этому вопросу в главе 10. Но в спорах о различных избирательных системах сама необходимость честных выборов не обсуждается, а принимается априорно: наилучшие способы достичь этой и иных разумных целей — это вопрос технический.

С какой периодичностью должны происходить выборы? Исходя из практики, сложившейся в XX в. в демократических странах, мы можем примерно предположить, что выборы в органы законодательной власти можно назвать слишком частыми, если они проводятся ежегодно, и слишком редкими, если от выборов до выборов проходит больше пяти лет. Совершенно очевидно, впрочем, что сторонники демократии имеют полное право расходиться друг с другом во мнениях относительно срока полномочий должностных лиц в данной стране и того, как может варьироваться этот срок в зависимости от существующих типов учреждений и установившихся традиций. Дело лишь в том, что при отсутствии достаточно частых выборов граждане в значительной степени утрачивают контроль за деятельностью избранных ими чиновников.

Почему демократия требует свободы выражения?

Прежде всего свобода выражения необходима для того, чтобы граждане могли эффективно участвовать в политической жизни.

Как могут они обнародовать свои взгляды и убедить в их целесообразности своих сограждан и избранных представителей, если не получат права свободно выражать свое мнение по всем вопросам, касающимся деятельности правительства? Для того чтобы считаться с мнением других, они должны иметь возможность это мнение услышать. Свобода выражения означает не только то, что вы имеете право быть услышанным, кроме того, вы имеете право слышать, что говорят другие.

Для того, чтобы получить *информированное знание* обо всех действиях, предпринимаемых правительством, чтобы понять, каков будет его политический курс, также необходима свобода выражения. Для того, чтобы стать компетентными в вопросах общественного устройства, граждане должны иметь возможность выражать свои взгляды, учиться друг у друга, участвовать в дискуссиях и обсуждениях, узнавать и оспаривать мнения экспертов, претендентов на тот или иной политический пост и людей, чьим оценкам они доверяют, получать информацию иными путями, также зависящими от свободы выражения.

Без свободы выражения граждане очень скоро лишаются способности влиять на программу и очередность правительственных решений. Безмолвные граждане — это идеальные подданные для авторитарного правителя и несчастье для демократии.

Почему демократия требует предоставления гражданам доступа к альтернативным и независимым источникам информации?

Подобно свободе выражения, некоторые базовые критерии демократии нуждаются в доступе к альтернативным и относительно независимым источникам информации. Возьмем, к примеру, *информированное знание*. Каким образом граждане могут получить сведения, необходимые им для понимания тех или иных проблем, если все важные источники информации контролируются правительством? Или если право распространять информацию дано лишь какой-либо одной группе? Следовательно, граждане должны иметь доступ к альтернативным источникам информации, которые не находились бы под контролем правительства и не служили бы интересам какой-то одной группы, выражая ее взгляды.

Другой пример — *эффективное участие* в управлении и *возможность влиять на деятельность правительства*. Как могут гражда-

не эффективно принимать участие в политической жизни, если вся информация, предоставляемая им, исходит из одного источника, т.е. от какой-то одной партии, фракции или группы, связанной общими интересами?

Почему демократия требует независимых ассоциаций?

Как мы видели, потребовался полный переворот в сознании людей, чтобы они согласились с необходимостью создания политических ассоциаций — лоббирующих организаций, групп давления, политических партий. Но если крупная республика требует избрания представителей, то как должно проходить выборное соперничество? Сформировав организацию, например политическую партию, некая группа получает явное преимущество на выборах. И если она намерена им воспользоваться, то почему от этого должна отказаться другая группа, не разделяющая взглядов первой? А почему политическая активность должна замирать между выборами? Можно оказывать воздействие на законодателей, разъяснять свои цели и намерения, искать союзников и объединяться с ними. И вот, в отличие от того, что происходит в маленьких городках, демократия делает в масштабах целой страны появление политических ассоциаций и необходимым, и желательным. Да и потом, как можно противодействовать их появлению и при этом не нарушить фундаментальное право граждан на эффективное участие в управлении страной?! И потому в крупной республике создание политических ассоциаций не только необходимо и желательно, но и неизбежно. Кроме того, независимые ассоциации являются источником гражданской компетентности и информированного знания. Они предоставляют гражданам не только сведения, но и возможность вести дискуссии, устраивать обсуждения тех или иных вопросов и отстаивать свое политическое мастерство.

Почему демократия требует гражданских прав?

Ответ на этот вопрос следует искать в тех аргументах, которые позволили нам сделать выводы, изложенные в предыдущей главе. Едва ли есть необходимость повторять их здесь.

На политические институты, описанные в этой главе (см. табл. 6), можно взглянуть под другим углом зрения. Применительно к стране, в которой отсутствует один или несколько институтов и которая поэтому еще недостаточно демократизирована, знание базовых политических институтов поможет нам выработать стратегию для полного *перехода* к современной представительной демократии. Применительно к стране, относительно недавно осуществившей такой переход, это знание подскажет, какие основополагающие институты требуется *укреплять, развивать, консолидировать*. Поскольку все они необходимы для современной представительной демократии (полиархической демократии), мы можем также счесть, что они устанавливают *минимальный уровень демократизации*.

Те из нас, кто живет в странах «старой демократии», где переход к демократии был осуществлен несколько поколений назад и где политические институты, перечисленные в табл. 6, сейчас уже прочно укоренились, сталкиваются с иной, но не менее сложной проблемой. Ибо существование этих политических институтов — условие необходимое, но еще совершенно недостаточное для того, чтобы достичь полного соответствия критериям демократии, перечисленным в табл. 6 и описанным в главе 4. Вправе ли мы, так сказать, дать себе волю или же мы обязаны сопоставить уже существующие у нас институты с этими критериями? Для меня, как и для многих других, вполне очевидно, что при сопоставлении с демократическими критериями мы обнаружим в уже существующих политических институтах множество недостатков.

Следовательно, точно так же как необходимы выработка стратегии для перехода к демократии в недемократической стране и консолидация демократических институтов в странах, где такой переход совершился относительно недавно, в странах «старой демократии» мы должны оценить, надо ли двигаться дальше от уже достигнутого нами уровня демократии и если надо, то каковы направления этого движения.

Я выскажу эту мысль иными словами: перед многими странами стоит задача ловести свою демократизацию до уровня полиархической демократии. Для граждан стран «старой демократии» проблема заключается в ином — они должны определить, как добиться того, чтобы уровень демократизации *превышал* полиархическую демократию.

Глава 9

ВАРИАНТЫ (I)

Демократия: различия масштаба

Можно ли считать, что демократия существует в различных видах и формах? Если это так, то что они собой представляют? Поскольку слова *демократия* и *демократический* слишком часто употребляются без разбора, нас так и тянет стать на точку зрения Шалтая-Болтая из книги «Алиса в Зазеркалье»:

— Когда я беру слово, оно означает то, что я хочу, не больше и не меньше, — сказал Шалтай презрительно.

— Вопрос в том, подчинится ли оно вам, — сказала Алиса.

— Вопрос в том, кто из нас здесь хозяин, — сказал Шалтай-Болтай.
— Вот в чем вопрос!

Однако слова имеют значение

Если согласиться с мнением Шалтая-Болтая и представить себе, что слова нам подчиняются, то каждый волен называть демократией любой, даже деспотический строй. И происходит подобное гораздо чаще, чем принято считать. Авторитарные лидеры утверждают порой, что их режим на самом деле представляет собой некий особый вид демократии, превосходящий все прочие. К примеру, В.И. Ленин однажды заявил: «Пролетарская демократия в миллион раз демократичнее всякой буржуазной демократии; Советская власть в миллион раз демократичнее самой демократической буржуазной республики»¹. И эти слова прозвучали из уст человека, которому принадлежит решающая роль в создании тоталитарного режима, правившего Советским Союзом более 60 лет.

Подобные же, не соответствующие действительности утверждения приходилось слышать от лидеров и пропагандистов авторитарных «народных демократий», созданных в тех странах Центральной и Восточной Европы, которые во время и по окончании Второй мировой войны оказались под властью Советского Союза.

Но отчего же мы должны принимать на веру утверждения деспотов о том, будто на самом деле они — самые настоящие демократы? Даже если владелец кобры заявит, что она стала голубкой,

Adler
1984

The Breakdown
of Democratic Regimes

CRISIS, BREAKDOWN,
& REEQUILIBRATION

Juan J. Linz

1.

Introduction

A change of political regime affects millions of lives, stirring a spectrum of emotions from fear to hope. The March on Rome, the *Machtergreifung* by Hitler, the Spanish civil war, Prague in February of 1948, the coup against Allende—such dramas, symbolizing the transfer of power, become fixed in the memory of people as pivotal dates in their lives. Yet the events themselves are in truth the culmination of a longer process, an incremental political change that has evolved over a more or less prolonged period. Is there a common pattern in the processes that have led to changes of regime, or is each a unique historical situation? Is it possible to construct a descriptive model of the process of the breakdown of democracy that could ultimately contribute to a better understanding of its elements and dynamics? If it were possible to construct such a model, which would be an explanatory model, would we know more about the conditions for stability of democracy?

Certainly the problem of the stability and overthrow of political systems has long occupied the minds of those who study politics. In recent years social scientists have devoted considerable attention to the study of the prerequisites for political stability, particularly in democracies.¹ Analyses, however, have tended to be static, with more emphasis on the social, economic, and cultural correlates of stable regimes in a given moment of time than on the dynamic processes of crisis, breakdown, and reequilibration of existing regimes or the consolidation of new ones. This emphasis has resulted primarily from the availability of systematic and quantitative data on a large number of political systems and of new techniques in statistical analysis.² It has also reflected postwar optimism about the durability of democracies, once established. At the same time, however, historians have provided detailed records of the events and the social, economic, and political changes leading to those dramatic moments that brought Mussolini, Hitler, and Franco to power or, as in France, led to :

ence in our effort to construct a descriptive model—and perhaps ultimately an explanatory model—of the processes operating in a change of regime.⁴ Analysis of many seemingly unique historical situations suggests the possibility of common patterns—certain sequences of events that recur in country after country. In fact, the participants often seem aware of such chains of events, and express such awareness in widespread attitudes of resignation, tragedy, inevitability, or hubris.⁵

In these analyses, social scientists, particularly sociologists (especially those with a Marxist orientation), tend to emphasize the structural characteristics of societies—socioeconomic infrastructures that act as a constraining condition, limiting the choices of political actors. They focus on the underlying social conflicts, particularly class conflicts, that in their view make the stability of liberal democratic institutions unlikely, if not impossible. They contend that breakdown is sufficiently explained by great social and economic inequity, concentration of economic power, economic dependency on other countries, and the inevitable antidemocratic reaction of the privileged against the institutions that allow the mobilization of the masses against the existing socioeconomic order. We would be the last to deny the importance of those factors and their considerable effect in particular cases.⁶ Yet even if sociological analyses or those based on culture, national character, or psychological variables could explain *why* the breakdown occurs, we still would have to ask *how*.

In our view, one cannot ignore the actions of either those who are more or less interested in the maintenance of an open democratic political system or those who, placing other values higher, are unwilling to defend it or even ready to overthrow it. These are the actions that constitute the true dynamics of the political process.⁷ We feel that the structural characteristics of societies—their actual and latent conflicts—constitute a series of opportunities and constraints for the social and political actors, both men and institutions, that can lead to one or another outcome. We shall start from the assumption that those actors have certain choices that can increase or decrease the probability of the persistence and stability of a regime.⁸ Undoubtedly, the resulting actions or events tend to have a cumulative and reinforcing effect that increases or decreases the probability of survival of democratic politics. Certainly, in the last stages before the denouement, the opportunities to save the system might be minimal. Our model, therefore, will be probabilistic rather than deterministic.

In this context, the analysis of cases in which a democracy in crisis managed to reequilibrate becomes particularly interesting, since it would prove *a contrario* some of the hypotheses we shall develop. The special merit of Karl Dietrich Bracher's brilliant description of the fall of the Weimar Republic was his emphasis on the patterned and sequential character of the breakdown process through the phases of loss of power, power vacuum, and takeover of

power.⁹ We shall focus on those more strictly political variables that tend to be neglected in many other approaches to the problem of stable democracy, because in our view political processes actually precipitate the ultimate breakdown.¹⁰ We shall do so without ignoring the basic social, economic, and cultural conditioning variables. It also would seem that without attention to the historical political process, it would be difficult to explain why political institutions in different societies do not suffer the same fate on experiencing similar strains. In crisis situations like those we shall be discussing, leadership, even the presence of an individual with unique qualities and characteristics—a Charles de Gaulle, for instance—can be decisive and cannot be predicted by any model.¹¹ Even so, we hope to show that certain types of individual and institutional actors confronted with similar situations have a high probability of responding in ways that contribute to the breakdown of regimes. It is our task to describe and, as far as possible, account for those actions on the road toward breakdown or reequilibration of democracies.

We do not hesitate to admit that our problem formulation seeks to point out opportunities that democratic leaders might use to assure the consolidation, stability, persistence, and reequilibration of their regimes, as well as the pitfalls likely to be encountered in the process. We would hope that our knowledge will help them in their efforts, even though our insights, if valid, should also be useful to those who want to attend a "school for dictators."¹²

Breakdown of Competitive Democracies

The focus of our analysis and of the essays in this book is on competitive democracies,¹³ with no attempt here to extend the study to authoritarian, totalitarian, or traditional political systems.¹⁴

To avoid any misunderstanding of our intellectual effort, it is necessary to define with some precision the type of regime whose breakdown we are analyzing. Our criteria for a democracy may be summarized as follows: legal freedom to formulate and advocate political alternatives with the concomitant rights to free association, free speech, and other basic freedoms of person; free and nonviolent competition among leaders with periodic validation of their claim to rule; inclusion of all effective political offices in the democratic process; and provision for the participation of all members of the political community, whatever their political preferences. Practically, this means the freedom to create political parties and to conduct free and honest elections at regular intervals without excluding any effective political office from direct or indirect electoral accountability. Today "democracy" implies at least universal male suffrage, but perhaps in the past it would extend to the regimes with property, taxation, occupational, or literacy requirements of an earlier period, which limited suffrage to certain social groups.

The exclusion from political competition of parties not committed to the legal pursuit of power—which in reality is limited to enforceable exclusions (of minor parties or of individuals on a temporal and partial basis, as in political screening for civil service)—is not incompatible with the guarantee of free competition in our definition of a democracy.¹⁵ It is the legal equal opportunity for the expression of all opinions and protection by the state against arbitrary and above all, violent interference with that right, rather than an unconditional opportunity for the expression of opinions, that distinguishes a democratic regime. Our definition of democracy would not include regimes that might once have received the genuine support of a majority but have since become unwilling to submit their power to revalidation by the society. It does not require a turnover of parties in power, but the possibility of such a turnover, even when such alternation is *prima facie* evidence of the democratic character of a regime.¹⁶

There can be no doubt that social and political realities in countries included in our analysis have sometimes led them to deviate from even our minimal definition. This is particularly true for the Latin American states and also for rural Italy south of Rome during the first decades of the century, when administrative, social, and economic pressures imposed limits on political civil liberties to the point that even the counting of ballots was suspect. Deviation from the democratic ideal does not necessarily constitute its denial, however, and the regimes under consideration all satisfied our minimal criteria. Only the inclusion of Peru and Colombia might be questioned. That few additional countries—notably Japan in the interwar years, Czechoslovakia, Latvia, Lithuania, perhaps some Balkan countries, and Greece after World War II—might have been included in our analysis indicates how small a number of democracies qualifies even under our minimal definition.

We have deliberately omitted from our definition any reference to the prevalence of democratic values, social relations, equality of opportunities in the occupational world, and education, as our focus here is the breakdown of political democracy, not crisis in democratic societies. The influence of political democracy on nonpolitical aspects of a society—or conversely, the effect of a nondemocratic culture on the persistence or failure of a democratic regime—is clearly worth studying; to include in our definition, however, such elements as the democratization of the society and the degree of equality would not only prevent us from asking many relevant questions but would reduce the number of cases in our analysis.

Given this definition, neither the transformation of a postdemocratic into a totalitarian system, the internal changes leading to posttotalitarian regimes (as in the de-Stalinization of Communist regimes), the breakdown of authoritarian regimes (Portugal in 1974), nor the transition to democracy of traditional monarchical rule fall within our purview. No doubt there are processes common to the breakdown of any regime, and processes distinctive to the fall of

democracies, but it would be difficult, without a comparative study of regime changes in both democratic and nondemocratic systems, to isolate the variables and identify them as one or the other. This is not to overlook some general patterns. No system that could be called totalitarian in any meaningful sense of the term has broken down through internal causes, even those systems that have experienced sufficient transformation to be described as post-totalitarian authoritarian regimes.¹⁷ The Nazi system, and even Fascist rule in Italy—which might be considered an arrested totalitarianism—were overthrown only by external defeat. The breakdown of most authoritarian regimes has led not to the establishment of democracy but to the establishment of another authoritarian regime—perhaps in the case of Cuba, a totalitarian system—after a coup or a revolution. Study of the few cases in which an authoritarian regime transformed itself into a democracy, or was overthrown to give place to one, could contribute to our understanding of the common variables. Although that number is small, there are several cases in which democracies were succeeded by authoritarian regimes and in turn by the reestablishment of democracy. The contributors to this volume who deal with such cases have used the opportunity to explore how one fatal crisis of democracy helped later democratic rulers to avoid some of the errors of their predecessors.¹⁸

We have not included a number of postcolonial democracies that had little time to become institutionalized, whose form of government was largely a transplant from the mother country, and whose consolidation of political institutions usually coincided with the process of state-building. We doubt that our analysis would be applicable to the breakdown of postindependence democratic institutions in Africa and Asia, as in Nigeria or Pakistan, for it is limited in almost every case to states whose existence was consolidated before they became democracies. (Only Finland acquired statehood after World War I, and Austria emerged as a separate state out of the Austrian-Hungarian Empire by the *diktat* of the victors.)

The democracies to which our model applies are all nation-states, even Spain, which, though it has a multinational character for some Spaniards, is regarded by most as a nation-state. Only in Austria, where a significant number of citizens identified with Germany, was the existence of the nation-state questioned. Undoubtedly, including Czechoslovakia in the interwar years and a multinational country like Yugoslavia in our analysis would have highlighted the importance of cultural and linguistic conflicts in the crisis of democracy—though in the case of Czechoslovakia it would be difficult to isolate the internal strains from the external pressures that led to Munich and the secession of Slovakia, and subsequently the end of democracy and independence as well.¹⁹

Should the regimes on which our analysis is based properly be considered competitive democracies, or should they be classified as a special type of

democratic regime? The chapters on some of the Latin American countries will quickly establish characteristics in their democratic institutions, especially in operational aspects, that differentiate them from the old established democracies of Western Europe and even from the unstable "democracies in the making" of Europe. In fact, Alexander Wilde suggested that we should use a modified and less demanding definition of democracy in terms of some common characteristics of competitive political institutions and the peculiar forms that those institutions might take. Unfortunately, there is no meaningful, accepted typology of competitive democracies, nor any accepted measure of the degree of democracy. Only the distinction between democracies based on majority rule and those that Lijphart calls "consociational" has gained wide acceptance.²⁰ Our analysis includes no democracies that could properly be classified as consociational; in fact, none of those so characterized has experienced a breakdown of its institutions. This leads us to suspect that the very political mechanisms described by the term "consociational democracy" might be very effective in handling the strains that might otherwise endanger their democratic institutions. Certainly, the democracies normally considered consociational—the Netherlands, Belgium, Switzerland, post-World War II Austria, and, until its recent breakdown, Lebanon—share many other characteristics favorable to democratic stability.

In summary, our analysis is applicable only to democratic regimes in consolidated nation-states that had achieved independence or a measure of political autonomy a considerable time before the crisis of the regime. In addition, all the democracies analyzed are based on majority rule rather than on complex consociational mechanisms.

Stillborn or Embattled New Democracies

The question of whether our model of the breakdown process might not be based on regimes established only shortly before the crisis that triggered their downfall, and that we might, therefore, be dealing with a failure of consolidation rather than the breakdown of a democratic regime, is an important one.²¹ Such a model, it could be argued, would not be applicable to regimes satisfying the requirement of persistence of patterns elaborated by Harry Eckstein, and particularly not to those that had enjoyed a stable existence of a more than one generation, like the United Kingdom, Switzerland, the Scandinavian countries, Belgium, the Netherlands, and even France.²²

This point cannot be ignored, and we shall return to it when we emphasize the importance of the belief in the legitimacy of democratic institutions as a factor increasing the likelihood of stability in a democracy. Undoubtedly, stability breeds stability, to put it tautologically. Old democracies were once new, beset by the risks facing all new democracies, even in those cases in

which it could be argued that the historical evolution was slower and more involved with continuity of traditional institutions and elites, thus confronting rulers with fewer and more manageable problems. Furthermore, some of the older democracies had the advantage of being small and relatively prosperous countries—those in certain parts of Europe, for example.²³ Historians and sociologists have drawn attention to the unique circumstances under which the transformation of traditional political systems into modern democracies took place in such cases. It could be argued that whenever those slow and unique developments leading to democracy were absent, even before the French Revolution, the probability for the consolidation of democracy was considerably lower.

However, while the specific regimes that were overthrown in such countries as Portugal, Germany, Austria, and Spain had only recently been established, liberal democratic processes had in each case gained ascendancy over half a century, if not longer, under constitutional or semiconstitutional monarchies. In Italy the constitutional monarchy had been instituted simultaneously with the building of the nation in the Risorgimento and had undergone a process of democratization that accelerated, along with that of many more stable democracies, in the first decades of the century, particularly after World War I. In spite of deviations from the ideal represented by oligarchy, limited democracy, and authoritarian periods, the Latin American countries were strongly committed ideologically to liberal democracy, and no other legitimacy formula had wide appeal. It is true that a number of countries had significant intellectual minorities that defended other political formulas, but large majorities favored a legal, rational, democratic legitimacy formula. Only in Germany did the conservative antidemocratic ideologies gain wide and organized acceptance in important sectors of society before the breakthrough of democracy in 1918.

In summary, in the countries analyzed here democracy per se was not new, nor did it in most cases have to contend with widespread hostility before the onset of the crisis, though certain specific regimes and the regime-building forces established only a few years before their demise did come under such attack. It could be argued that in many cases the attack was not initially directed against democracy itself but against the particular content that the regime-building and sustaining forces wanted to give it. In fact, willingness to offer those favoring a different political and social order a more effective role and some guarantees within the democratic process might have prevented their disaffection. Obviously, it is not always possible to distinguish the form of democracy from its substantive content. What is initially conceived as an attack on particular governing forces, therefore, turns quickly into an overthrow of democratic institutions by force or manipulation that makes reestablishment of such institutions impossible for almost a generation.

A somewhat different but related question is raised by those who contend

that the democracies that failed or were overthrown had been instated under conditions that made their success extremely unlikely. To put it more graphically, they were stillborn. Certainly historians can argue that the circumstances surrounding the birth of a new regime—the underlying social structure, the latent social conflicts, and the institutional and ideological heritage from previous regimes—were such that, unless the new democratic rulers were able in an initial phase to transform the society, any serious crisis would inevitably have a destructive outcome. This point of view has often been argued in connection with the Weimar Republic and can be sustained with even more cogency in many Latin American cases.²⁴ In fact, the theorists of the *dependencia* tend to consider the solution of social problems the prerequisite of a stable regime. On a broad historical scale, Barrington Moore has advanced the thesis that unless societies have experienced a basic socioeconomic revolution, particularly in the agrarian power relations and the economic systems associated with the great political revolutions of the West, democracy has no chance of survival.²⁵

Without ignoring the insights that can be derived from these approaches, we contend that a large part of the breakdown process cannot be accounted for by those variables. Indeed, there are countries whose democracies have enjoyed considerable periods of stability in spite of those identical initial handicaps.²⁶ Therefore, we would not say that such democracies were stillborn, even granting that some may have had genetic defects or an aborted period of consolidation. Precedent conditions may, as we shall see, limit the capacity of a regime to handle crises, but breakdown itself cannot be explained without paying attention to political processes taking place after its instauration. The elements favorable to democracy under precedent authoritarian or semidemocratic constitutional regimes, the discrediting and failure of the predemocratic regimes, and the enthusiasm and hope created by the new regimes should not be underestimated. No regime enjoys the full support or compliance of all of its citizens. According to Richard Rose's typology of regime authority, few regimes are fully legitimate or coercive, and most function in a range of intermediate categories.²⁷ The question is, then, what causes a regime to move beyond its functional range to become a disrupted or semicoercive regime that ends in repudiation by large or critical segments of the population?

To phrase the question otherwise would be to say that only democracies enjoying high support and high compliance over long periods of time have a significant chance of avoiding breakdown and repudiation, a hypothesis that would be almost tautological, in addition to being unduly pessimistic. Our hypothesis is that the democratic regimes under study had at one point or another a reasonable chance to survive and become fully consolidated, but that certain characteristics and actions of relevant actors—institutions as well as individuals—decreased the probability of such a development. Our analysis

makes the assumption that those actions show a pattern repeated with variations in a number of societies. The repetition of the same or similar patterns in the breakdown process might give rise to a deterministic interpretation. We want to emphasize, however, the probabilistic character of our analysis and to stress that at any point in the process up to the final point chances remain, albeit diminishing chances, to save the regime. One is reminded of the great German historian Meinecke's comment, upon hearing the news of Hitler's appointment as chancellor: "This was not necessary."²⁸ It would be tempting to try to define at each juncture and for each regime what the odds were in favor of its survival, but our guess is that even after the most painstaking comparative research, few scholars would agree on the probability to be assigned to each case.

Socioeconomic Change as a Factor

Another assumption of our analysis that is open to question is that the distinctive political processes common to competitive democracies are valued in and of themselves by significant sectors of society. The contrary assumption is that democratic institutions are valued only insofar as they produce policies satisfactory to their supporters. Put another way, allegiance to any political system exists only insofar as it guarantees the persistence of, or the opportunity to change, a certain social, normally socioeconomic, order. According to that view, democracy is only a means to an end. Once people realize that their goals cannot be achieved through democratic institutions, the democratic system will be discarded. Those taking this position generally have in mind a certain socioeconomic order, but the same sequence could be postulated for a cultural, religious, or international order.

Obviously, these are extreme formulations of two positions that do not correspond to any concrete historical reality. While legal, rational, democratic authority in the Weberian sense in theory demands allegiance irrespective of the content that the democratic political process would give it,²⁹ both the "natural law" tradition and the more sociological Schumpeterian analysis underline the fact that no democracy can be based exclusively on such an abstract claim of legitimacy.³⁰ Yet we also decidedly reject the assumption that any type of regime is simply the expression and defense of a particular socioeconomic, cultural, or religious order. In fact, democracy is the type of political institutionalization that allows change in those orders without immediate changes in the political sphere, as well as permitting considerable independent influence by the political leadership on those other sectors of the social order. Certainly, *hinc et nunc* and in the short run, it is only analytically possible to separate the political regime from a given social order or from particular processes of politically imposed change. In a longer time perspec-

tive, democracy can serve many and changing ends, and can defend and contribute to the creation of different social and economic orders. Therefore, in principle, a democratic system should be able to rally legions of people pursuing widely varying goals over time. Only in the short run and with a zero-sum, either/or view of conflicts in society—both stances characteristic of extremist positions—does support for democracy as distinct from support for a particular conception of the social order become impossible and meaningless.

Extremist politics are the result of structural strains, and in certain societies, in certain historical situations, they engage large segments of the population. However, their capacity to do so is generally a reflection of a failure of the democratic leadership. The democratic system itself is not the generator. In our view, a democracy is unlikely to be supported unconditionally, irrespective of policies and outcomes for different social groups, but neither is it supported or challenged just because of its identification with a particular social, specifically socioeconomic, order.³¹ Analytically, four different situations can be distinguished, depending on the degree of legitimacy granted by majorities of the population to the democratic political institutions and to the socioeconomic system they defend or are in the process of creating. Certainly, the ideal situation occurs when very large majorities grant legitimacy to both political institutions and the socioeconomic system, and when the social order is not perceived as unjust nor is reasonable change seen as threatening to those who enjoy a privileged position in the existing order. When both are considered illegitimate, little stability can be expected either of the regime or of the society, except through use of large-scale coercion. Most societies that have experienced changes of regime have fallen in the two intermediary situations in the typology, when one's or the other's loss of legitimacy obtains. In those cases a complex set of interrelationships and feedbacks exists between the political and social systems.

To say precisely how much the hostility to, or rigid defense of, the social order contributed to the crisis of the political system, and how much the weakening or loss of legitimacy of the political order exacerbated economic and social problems, would be difficult and would have to be determined in each particular case. For our theoretical purposes, however, it is important to emphasize that the two processes can be kept analytically distinct, though in reality both are likely to occur.³² Making these assumptions, our political analysis of the historical process of breakdown might have greater or lesser relevance to each, but in neither case would it be irrelevant. The constraints imposed on significant segments of society by the illegitimacy of the existing social order or the changes it is undergoing will affect the degree of freedom to institutionalize and defend democratic political institutions, perhaps limiting—though never obliterating—the range of choice for the political actors. In fact, in those situations the consolidation of legitimate political

institutions becomes more important in assuring continued, slow, but nonviolent social change. Rapid revolutionary social change in such circumstances is probably incompatible with democracy; as both radicals and conservatives might agree, the option is one or the other, whether explicitly or implicitly. It is no accident that political actors who are highly indignant about the injustice of the social order are often ready to risk the stability of democracy, which for them is a lesser value than social change. This is the source of the ambivalence of many Socialists, particularly Marxists, toward political democracy.³³ The resultant ambivalent and indecisive policies of their leaders have been a major factor in the breakdown of democracy in many countries—Italy, Austria, Spain, Chile, and to a lesser extent, Germany. The radical critic of the existing social order or, for that matter, of the cultural or religious order, might maintain that if in the short run democracy cannot serve as an instrument for decisive social change, it does not deserve his loyalty. What he might not realize is that the alternative is not revolutionary change, imposed in authoritarian fashion, but the reversal of slow processes of change under conditions of freedom and compromise, by counterrevolutionary authoritarian rule.

Analysis focused largely on actions by democratic rulers that increase or decrease the probability of a breakdown is not unrelated to the assumption that such leaders, at least in the short run, should value the persistence of democratic institutions as highly if not more highly than other goals. Not everyone will (or should) agree with that assumption, but irrespective of such agreement, we feel that it is intellectually legitimate to study the problem of breakdown from this perspective.³⁴

Samuel P. Huntington

THE THIRD WAVE
Democratization in the
Late Twentieth Century

University of Oklahoma Press
Norman and London
1991

Сэмюэл Хантингтон

ТРЕТЬЯ ВОЛНА
Демократизация
в конце XX века



Москва
РОССПЭН
2003

организовали оживленное обсуждение первой половины рукописи. Данкварт Э. Растоу верно подметил четыре пропуска в схеме 1.1, допущенные в издании в твердом переплете и исправленные в настоящем издании.

Я очень благодарен всем этим людям за их интерес к моей работе и весомый вклад в повышение ее качества. Однако в конечном счете ответственность за высказанные в данном исследовании мысли, приведенный материал и допущенные ошибки несу я один.

Сэмюэл П. Хантингтон

Кембридж, Массачусетс

Глава 1

ЧТО?

НАЧАЛО ТРЕТЬЕЙ ВОЛНЫ

Третья волна демократизации в современном мире невероятным и невольным образом началась в двадцать пять минут пополуночи в четверг 25 апреля 1974 г. в столице Португалии Лиссабоне, когда некая радиостанция стала передавать песню «Грандола вила морена». Эта песня послужила для размещенных в Лиссабоне и окрестностях военных частей сигналом к началу государственного переворота, планы которого были тщательно разработаны молодыми офицерами, возглавлявшими Движение вооруженных сил (МФА, от португальского Movimento das Forças Armadas). Переворот прошел быстро и успешно, при минимальном сопротивлении со стороны сил безопасности. Войска заняли ключевые министерства, радиостанции, почту, телефон и аэропорты. Позже утром на улицы хлынули толпы, радостно приветствующие солдат и сующие им в дула винтовок гвоздики. Ближе к вечеру смещенный диктатор Марселу Каэтану сдался новым военным лидерам Португалии. На следующий день он отправился в изгнание. Так скончалась диктатура, рожденная таким же военным переворотом в 1926 г. и возглавлявшаяся свыше тридцати пяти лет суровым штатским Антонио Салазаром в тесном сотрудничестве с португальскими военными¹. Переворот 25 апреля невероятным образом стал началом мирового движения к демократии, поскольку государственные перевороты гораздо чаще свергают демократические режимы, чем устанавливают их. Он также стал таковым невольным, поскольку установление демократии, а тем более — инициирование глобального демократического движения, отнюдь не входило в планы лидеров переворота. Смерть диктатуры не обуславливала рождения демократии. Однако она высвободила огромное количество народных, социальных и политических сил, успешно подавлявшихся во времена диктатуры. В

течение восемнадцати месяцев после Апрельского переворота в Португалии царил неразбериха. Офицеры МФА раскололись на соперничающие консервативные, умеренные и марксистские фракции. Политические партии составили столь же широкий спектр, от ортодоксальной коммунистической партии слева до фашистских групп справа. Шесть временных правительств сменили друг друга, причем у каждого последующего было меньше власти, чем у предшествующего. Делались попытки переворотов и контрпереворотов. Рабочие и крестьяне проводили стачки и демонстрации, захватывали заводы, фермы и средства массовой информации. Умеренные партии выиграли общенациональные выборы в годовщину переворота в 1975 г., однако осенью того же года возникла угроза гражданской войны между консервативным севером и радикальным югом.

Революция в Португалии во многом казалась повторением ситуации в России 1917 г.: Казтану играл роль Николая II, Апрельский переворот — роль Февральской революции, доминирующие группировки в МФА — роль большевиков; страну точно так же охватили экономическая разруха и народные волнения; имелся даже эквивалент Корниловского заговора в виде неудачной попытки правого переворота, предпринятой генералом Спинолой в марте 1975 г. Это сходство не укрылось от внимательных наблюдателей. В сентябре 1974 г. министр иностранных дел временного правительства и лидер социалистической партии Португалии Мариу Соариш встречался в Вашингтоне с госсекретарем США Генри Киссинджером. Киссинджер упрекал Соариша и других умеренных за то, что они не предпринимают более решительных действий, дабы воспрепятствовать установлению марксистско-ленинской диктатуры.

— Вы — Керенский... Я не сомневаюсь в вашей искренности, но вы наивны, — сказал Киссинджер Соаришу.

— Разумеется, я не хочу быть Керенским, — возразил Соариш.

— Керенский тоже не хотел, — парировал Киссинджер².

Однако Португалия, как оказалось, все же отличалась от России. Керенские победили; демократия восторжествовала. Соариш стал премьер-министром, а впоследствии президентом. Лениным же португальской революции, т.е. человеком, в решающий момент, ради достижения желаемого политического результата, пустившим в ход обученные вооруженные отряды, был немногословный продемократически настроенный полковник Антониу Рамалью Эанеш, 25 ноября 1975 г. разгромивший леворадикальные элементы в вооруженных силах и обеспечивший будущее демократии в Португалии.

Португальское движение к демократии 1974 и 1975 гг. было наиболее решительным, но отнюдь не уникальным. Менее очевидные демократические подвижки происходили и в других местах. В 1973 г. в Бразилии лидеры уходящего в отставку правительства генерала Эмилиу Медичи разработали планы политической *distensão* («декомпрессии»), и в 1974 г. генерал Эрнесту Гейзел поручил своему новому правительству начать процесс установления политической открытости. В Испании премьер-министр Карлос Ариас осторожно направляет диктатуру Франко в русло либерализации, пока страна дожидалась смерти диктатора. В Греции внутри режима полковников накапливались противоречия, которые в середине 1974 г. привели к его падению и к появлению несколько позднее в том же году, на новой волне транзита, первого демократически избранного правительства. В следующие пятнадцать лет эта демократическая волна приобрела глобальный размах; около тридцати стран перешли от авторитаризма к демократии и по крайней мере две дюжины других оказались так или иначе затронуты демократической волной.

ПОНЯТИЕ ДЕМОКРАТИИ

Данная книга посвящена переходам к демократии, состоявшимся в 1974—1990 гг. Первым шагом при рассмотрении этой темы должно быть уточнение значения понятий демократии и демократизации, как они употребляются в книге.

Понятие демократии как формы правления восходит еще к греческим философам. Однако современное его употребление берет свое начало от революционных

переворотов в западном обществе конца XVIII в. В середине XX в. в ходе дебатов о смысле слова «демократия» выделились три основных подхода. Демократия как форма правления стала определяться исходя либо из источников власти правительства, либо из целей, которым правительство служит, либо из процедур его образования.

При определении демократии по источнику власти или целям правительства возникают двусмысленность и неточность, создающие серьезные проблемы, так что в данном исследовании используется процедурное определение³. При других системах правления человек становится лидером по праву рождения, благодаря счастливому жребию или богатству, специальному обучению, в результате применения насилия, кооптации, назначения или сдачи экзамена. Основная процедура демократии — избрание лидеров управляемыми ими людьми путем соревновательных выборов. Наиболее существенную современную формулировку такого понятия демократии дал Йозеф Шумпетер в 1942 г. В своем новаторском исследовании «Капитализм, социализм и демократия» Шумпетер вскрыл недостатки «классической теории демократии», определявшей последнюю в таких выражениях, как «воля народа» (источник) и «общее благо» (цель). Успешно развѣнчав подобный подход, он выдвинул «другую теорию демократии». «Демократический метод, — писал он, — это такое институциональное устройство для принятия политических решений, при котором отдельные индивиды обретают власть принимать решения в результате конкурентной борьбы за голоса людей»⁴.

После Второй мировой войны некоторое время шли дебаты между теми, кто стоял на своем, определяя демократию в классическом духе по источнику или цели, и растущим числом теоретиков, принявших на вооружение процедурное понятие демократии по методу Шумпетера. К 1970-м гг. дебаты закончились, и Шумпетер победил. Теоретики все чаще стали проводить различие между рационалистическими, утопическими, идеалистическими определениями демократии, с одной стороны, и эмпирическими, дескриптивными, институциональными, процедурными — с другой, приходя к выводу, что лишь второй тип определе-

ний обеспечивает аналитическую точность и эмпирическую референтность, делающие понятие пригодным к использованию. Широкие дискуссии о нормативной теории демократии резко сократились, по крайней мере в американских научных кругах, и на смену им пришли попытки понять природу демократических институтов, механизм их функционирования, причины их расцвета и гибели. Стало превалировать стремление к тому, чтобы в слове «демократия» было меньше лозунговости и больше здравого смысла⁵.

Следуя традиции Шумпетера, в настоящем исследовании политическая система какого-либо государства в XX в. определяется как демократическая в той мере, в какой лица, наделенные высшей властью принимать коллективные решения, отбираются путем честных, беспристрастных, периодических выборов, в ходе которых кандидаты свободно соревнуются за голоса избирателей, а голосовать имеет право практически все взрослое население. Определенное таким образом понятие демократии включает два аспекта — соревновательность и участие, — которые Роберт Даль считал жизненно важными для своей реалистической демократии или полиархии. Оно предполагает также существование гражданских и политических свобод слова, печати, собраний и организаций, необходимых для политических дебатов и проведения избирательных кампаний.

Такое процедурное определение демократии дает нам ряд характерных признаков — в основном группирующихся по двум указанным Далем осям координат, — по которым можно судить о степени демократичности тех или иных политических систем, сравнивать системы, анализировать их движение в сторону большей или меньшей демократичности. Например, в той мере, в какой политическая система не допускает к участию в голосовании часть своего общества — как было с 70 % чернокожего населения в ЮАР, 50 % населения женского пола в Швейцарии или 10 % чернокожих южан в США, — она недемократична. Точно так же система недемократична в той мере, в какой оппозиция запрещается участвовать в выборах, деятельность оппозиции притесняется или преследуется, подвергаются цензуре или закрываются оппозиционные газеты, производятся манипуляции с голосами избира-

телей и неверный их подсчет. В любом обществе постоянные неудачи на выборах главной оппозиционной политической партии неизбежно вызовут вопросы о степени соревновательности, дозволяемой системой. В конце 1980-х гг. критерий свободных и беспристрастных выборов стал более эффективным благодаря все более частому присутствию на выборах групп международных наблюдателей. К 1990 г. дело дошло до того, что первые выборы в демократизирующейся стране в глазах широкой общественности считались законными лишь в том случае, если за их проведением следили одна или несколько достаточно компетентных и независимых команд международных наблюдателей и если наблюдатели подтверждали соответствие данных выборов минимальным стандартам честности и беспристрастности.

Процедурный подход к определению демократии согласуется с общепринятым употреблением этого слова. Все мы знаем, что военные перевороты, цензура, сфальсифицированные выборы, притеснения и преследования оппозиции, заключение в тюрьму политических противников и запрещение политических митингов несовместимы с демократией. Все мы знаем также, что опытные политические наблюдатели, прилагая процедурные условия демократии к существующим в мире политическим системам, легко могут составить список стран несомненно демократических, несомненно недемократических, а также находящихся где-то посередине, — и, за незначительными исключениями, у разных наблюдателей списки получатся идентичные. Мы знаем, что можем судить о том, как меняется правление со временем, и никто не станет оспаривать утверждение, что Аргентина, Бразилия и Уругвай в 1986 г. были демократичнее, нежели в 1976-м. Политические режимы никогда не будут идеально укладываться на мысленно отводимые им полочки, и любой системе классификации придется мириться с существованием неоднозначных, пограничных и смешанных случаев. Исторически, к примеру, гоминьдановская система на Тайване сочетала в себе отдельные элементы авторитаризма, демократии и тоталитаризма. Кроме того, правительства, изначально демократические, могут покончить с демократией, отменив или строго ограничив демократические процедуры, как

произошло в Корее и Турции в конце 1950-х гг., на Филиппинах в 1972 г. И все же, несмотря на все эти проблемы, классификация режимов в зависимости от уровня допускаемой ими процедурной демократии остается сравнительно простой задачей.

Если всенародные выборы лиц, наделенных высшей властью принимать решения, — суть демократии, то решающий момент в процессе демократизации — замена правительства, которое не было избрано подобным образом, другим, избранным в результате свободных, открытых и беспристрастных выборов. Однако всеобщий процесс демократизации, проходящий до таких выборов и после них, обычно сложен и длителен. Он включает в себя слом недемократического режима, установление режима демократического, а затем — консолидацию демократической системы. Либерализация же, напротив, представляет собой достижение частичной открытости авторитарной системы без избрания правительственных лидеров путем свободных соревновательных выборов. Либерализующиеся авторитарные режимы могут освобождать политических узников, выносить некоторые вопросы на всенародное обсуждение, смягчать цензуру, организовывать выборы на должности, дающие мало властных полномочий, допускать некоторое обновление гражданского общества и совершать другие шаги на пути к демократии — не подвергая при этом принимающую решения верхушку тесту выборов. Либерализация может привести, а может и не привести к полномасштабной демократизации.

При определении понятия демократии следует отметить еще несколько моментов.

Во-первых, определение на основе критерия выборов является минимальным. Некоторые видят в этом слове более широкое и идеалистическое значение. Для них «подлинная демократия» означает *liberté, égalité, fraternité*^{*}, эффективный гражданский контроль над полицией, ответственность правительства перед населением, честность и открытость в политике, компетентную и рациональную совещательность, равные участие

* Свобода, равенство, братство (фр.). — Прим. пер.

и власть и разные другие гражданские ценности. По большей части это хорошие вещи, и при желании можно с их помощью определять понятие демократии. При этом, однако, встанут все те же проблемы, что и при использовании критериев источника или цели. Нечеткие нормы непригодны для успешного анализа. Выборы, открытые, свободные и честные, — суть демократии, ее неизбежное *sine qua non*^{*}. Правительства, создаваемые в результате выборов, могут быть неэффективными, коррумпированными, недальновидными, безответственными, они могут руководствоваться особыми интересами и быть неспособны проводить политику, какой требует общественное благо. Подобные качества могут делать такие правительства нежелательными, но не делают их недемократическими. Демократия — одна из общественных ценностей, но не единственная, и понять отношение демократии к другим общественным ценностям и наоборот можно лишь в том случае, если демократия будет четко выделена из других характеристик политических систем.

Во-вторых, допустим, общество избирает своих политических лидеров демократическими методами, но эти лидеры не пользуются реальной властью. Они могут просто служить ширмой или марионетками какой-то другой группы. Политическая система недемократична в той мере, в какой наиболее могущественный коллектив принимающих решения не избирается в ходе выборов. Однако понятие демократии подразумевает ограничение власти. При демократическом правлении выборные лица, принимающие решения, не обладают тотальной властью. Они разделяют власть с другими группами в обществе. Но если такие демократически избранные руководители, принимающие решения, становятся просто фасадом, за которым гораздо большую власть приобретает не избранная демократически группа, то данная политическая система, совершенно очевидно, является недемократической. Так, например, закономерно может возникнуть вопрос, не слишком ли выборные правительства в Японии конца 1920-х гг. и Гватемале конца 1980-х подпа-

* Обязательное условие (*лат.*) — *Прим. пер.*

ли, под влияние военных, чтобы быть подлинно демократическими. Впрочем, критикам правительства, что слева, что справа, столь же легко заявлять, будто выборные должностные лица — простые «орудия» некой другой группы или будто они осуществляют свою власть исключительно с дозволения некой другой группы и в строгих рамках, ею установленных. Подобные заявления делаются часто и вполне могут быть справедливы. Но их не следует считать таковыми, пока справедливость их не будет доказана. Сделать это, может быть, трудно, однако все же возможно.

Третий момент касается вопроса о непрочности или стабильности демократической политической системы. В определение демократии можно было бы включить понятие стабильности или институционализации. Речь здесь, как правило, идет о степени жизнеспособности политической системы. Стабильность — ключевая характеристика при анализе любой из них. Однако политическая система может быть как более или менее демократична, так и более или менее стабильна. Системы, справедливо классифицируемые как в равной степени демократические, могут существенно различаться по своей стабильности. Так, Фридом-Хауз в своем обзоре существующей в мире свободы, опубликованном в начале 1984 г., достаточно обоснованно характеризует и Новую Зеландию, и Нигерию как «свободные» страны. К моменту, когда был сделан такой вывод, вполне вероятно, свободы во второй из них было не меньше, чем в первой. Однако меньше было стабильности: годоводный военный переворот 1984 г. успешно покончил с нигерийской демократией. Демократические и недемократические системы могут создаваться, но при этом или быть, или не быть долговечными. Стабильность системы и ее природа — разные вещи⁶.

В-четвертых, существует вопрос о том, рассматривать ли демократичность и недемократичность как дихотомичную или непрерывную величину. Многие аналитики предпочли второй подход и разработали критерии демократичности, сочетающие в себе такие показатели, как беспристрастность выборов, ограничения деятельности политических партий, свобода прессы и пр. Подобный подход полезен для некоторых целей, например, для выявления варьирования степени демо-

кратичности в странах, обычно считающихся демократическими (США, Швеция, Франция, Япония), или степени авторитарности в недемократических странах. Однако он создает множество проблем; например проблему значимости показателей. Дихотомичный подход лучше служит цели настоящего исследования; поскольку нас интересует переход от недемократического режима к демократическому. Кроме того, демократия в данной работе определяется на основе единого, сравнительно четкого и повсеместно общепринятого критерия. Даже в тех случаях, когда аналитики пользуются несколько различающимися мерками, их выводы относительно того, какие политические системы являются демократическими, а какие — нет, коррелируют в чрезвычайно высокой степени⁷. Следовательно, в настоящей работе мы будем рассматривать демократию как дихотомичную величину, признавая при этом возможность существования неких промежуточных случаев (как, например, Греция в 1915—1936 гг., Тайланд с 1980 г., Сенегал с 1974 г.), которые с достаточным основанием могут быть названы «полудемократиями».

В-пятых, при недемократических режимах нет избирательного соревнования и широкого участия в голосовании. Помимо этих общих негативных черт у разных форм таких режимов мало общего. К данной категории относятся абсолютные монархии, бюрократические империи, олигархии, аристократии, конституционные режимы с ограниченным избирательным правом, личные деспотии, фашистские и коммунистические режимы, военные диктатуры и другие типы правления. Какие-то из этих форм превалировали в прошлые эпохи, какие-то представляют собой относительно современное явление. В частности, тоталитарные режимы возникли в XX в. после начала демократизации; они пытаются добиться массовой мобилизации своих граждан на служение целям режима. Социологи провели справедливое и важное различие между такими режимами и традиционными недемократическими авторитарными системами. Для первых типичны: единая партия, как правило, возглавляемая одним человеком; вездесущая и могущественная тайная полиция; чрезвычайно развитая идеология, рисующая идеальное общество, которое тоталитарное движе-

ние должно построить; власть и контроль государства над средствами массовой коммуникации и всеми или большинством социально-экономических организаций. Для традиционной же авторитарной системы характерны один лидер или небольшая группа лидеров; отсутствие или слабость партий; отсутствие массовой мобилизации; существование в лучшем случае «менталитета», но не идеологии; ограниченное правительство; «ограниченный, не ответственный политический плюрализм» и отсутствие попыток переделать общество и природу человека⁸. Это различие между тоталитаризмом и авторитаризмом является ключевым для понимания политики двадцатого столетия. Дабы избежать семантической неуклюжести при постоянном повторении слова «недемократический», в настоящем исследовании термин «авторитарный» употребляется применительно ко всем недемократическим системам. Специфические формы недемократических или авторитарных режимов обозначаются как однопартийные системы, тоталитарные системы, личные диктатуры, военные режимы и т.п.

ВОЛНЫ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ

Политические системы с демократическими характеристиками не являются исключительно приметой нашего времени. Во многих уголках мира веками избирали племенных вождей, а в некоторых местах демократические политические институты долго существовали на уровне села. Кроме того, понятие демократии, разумеется, было известно еще в древнем мире. Однако демократия древних греков и римлян отстраняла от участия в политической жизни женщин, рабов, а зачастую и другие категории населения, например проживающих в данном государстве чужестранцев. Степень ответственности правящих органов даже перед столь ограниченным кругом людей на практике тоже чаще всего была невысока.

Современная демократия — это не просто демократия села, племени или города-государства; это демократия национального государства, и возникновение ее тесно связано с развитием последнего. Первоначальный импульс развитию демократии на Западе был

Категория	Число стран	Первая волна	Первый откат	Вторая волна	Второй откат	Третья волна	Третий откат?
L	3						
K	12						
J	6						
I	1						
H	9						
G	10						
F	3						
E	4						
D	5						
C	10						
B	1						
A	10						
Демократические страны		33 (макс.)	11 (мин.)	52 (макс.)	30 (мин.)	65 (макс.)	61 (мин.)
Количественный сдвиг		+33	-22	+41	-22	+35	-4
Всего стран — 74							

Демократические или полудемократические фазы
 Недемократические фазы в странах, прежде бывших демократическими

Схема 1.1. Волны демократизации и откаты

дан в первой половине XVII в. Демократические идеи и демократические движения являлись весьма существенной, хотя и не главной чертой английской революции. Основные Законоположения Коннектикута, принятые гражданами Хартфорда и близлежащих городков 14 января 1638 г., стали «первой письменной конституцией современной демократии»⁹. В общем и целом, однако, пуританские перевороты не оставили наследия в плане демократических институтов ни в Англии, ни в Америке. Более ста лет после 1660 г. система правления в обеих странах неуклонно становилась даже более закрытой и менее представляющей широкие слои населения, чем прежде. Самыми разными путями происходила аристократическая и олигархическая реставрация. В 1750 г. в западном мире не существовало никаких общенациональных демократических институтов. В 1900 г. такие институты были во многих странах. Еще больше государств обрели демократические институты к концу XX в., и возникли они во времена волн демократизации (см. схему 1.1).

Примечание: Классификация стран в схеме 1.1:

- A — Австралия, Исландия, Ирландия, Канада, Новая Зеландия, Соединенное Королевство, США, Финляндия, Швеция, Швейцария;
- B — Чили;
- C — Австрия, Бельгия, Дания, Западная Германия, Италия, Колумбия, Нидерланды, Норвегия, Франция, Япония;
- D — Аргентина, Венгрия, Греция, Уругвай, Чехословакия;
- E — Восточная Германия, Испания, Польша, Португалия;
- F — Латвия, Литва, Эстония;
- G — Ботсвана, Венесуэла, Гамбия, Израиль, Коста-Рика, Малайзия, Мальта, Тринидад и Тобаго, Шри-Ланка, Ямайка;
- H — Боливия, Бразилия, Индия, Пакистан, Перу, Турция, Филиппины, Эквадор, Южная Корея;
- I — Нигерия;
- J — Бирма, Гайана, Гана, Индонезия, Ливан, Фиджи;
- K — Болгария, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Монголия, Намибия, Никарагуа, Панама, Папуа — Новая Гвинея, Румыния, Сальвадор, Сенегал;
- L — Гаити, Судан, Суринам.

Волна демократизации — это группа переходов от недемократических режимов к демократическим, происходящих в определенный период времени, количество которых значительно превышает количество переходов в противоположном направлении в данный период. К этой волне обычно относится также либерализация или частичная демократизация в тех политических системах, которые не становятся полностью демократическими. В современном мире имели место три волны демократизации¹⁰. Каждая из них затрагивала сравнительно небольшое число стран, и во время каждой совершались переходы и в недемократическом направлении. Вдобавок не все переходы к демократии происходили в рамках этих волн. История не отличается упорядоченностью, и политические изменения невозможно разложить по удобным историческим полочкам. История также не является однонаправленной. За каждой из первых двух волн демократизации следовал откат, во время которого некоторые, хотя и не все, страны, совершившие прежде переход к демократии, возвращались к недемократическому правлению. Чаще всего определить момент перехода от одного режима к другому можно лишь условно. Условно определяются и даты волн демократизации и откатов. Тем не менее, доля условности нередко бывает полезна, так что даты волн смен режима выглядят примерно следующим образом:

Первая, длинная волна демократизации	1828—1926
Первый откат	1922—1942
Вторая, короткая волна демократизации	1943—1962
Второй откат	1958—1975
Третья волна демократизации	1974—

Первая волна демократизации. Корни первой волны — в американской и французской революциях. Однако действительное возникновение национальных демократических институтов — это феномен XIX века. В большинстве стран демократические институты постепенно развивались в течение всего столетия, поэтому определить конкретную дату, после которой некая политическая система может считаться демократической, весьма трудно и возможно лишь с долей условности. Тем не менее, Джонатан Саншайн выдвигает два веских критерия, позволяющих установить, когда

политические системы XIX в. достигали демократического минимума в контексте той эпохи: 1) 50 % взрослого мужского населения имеет право голоса; 2) ответственный глава исполнительной власти должен либо сохранять за собой поддержку большинства в выбранном парламенте либо избираться в ходе периодических всенародных выборов. Если принять эти критерии на вооружение, применяя их достаточно свободно, можно сказать, что первая волна демократизации началась с Соединенных Штатов около 1828 г.¹¹. Отмена имущественного ценза в старых штатах и присоединение новых штатов с избирательным правом для всех взрослых мужчин помогли довести долю белых мужчин, действительно голосовавших на президентских выборах 1828 г., более чем до 50 %. В последующие десятилетия и другие страны постепенно расширяли свое избирательное право, сокращали возможность подачи голоса одним лицом в нескольких избирательных округах, вводили тайное голосование и устанавливали ответственность премьер-министров и кабинетов перед парламентами. Швейцария, заморские британские доминионы, Франция, Великобритания и несколько мелких европейских стран совершили переход к демократии к концу столетия. Незадолго до Первой мировой войны более или менее демократические режимы установили у себя Италия и Аргентина. После войны демократическими были только что обретшие независимость Ирландия и Исландия, массовое движение к демократии разворачивалось в государствах, ставших преемниками империй Романовых, Габсбургов и Гогенцоллернов. В самом начале 1930-х гг., когда первая волна уже успешно завершилась, демократические ряды пополнили Испания и Чили. В общем и целом за сто лет свыше тридцати стран ввели у себя по крайней мере минимальные общенациональные демократические институты. В 1830-х гг. Токвиль предсказал этот тренд, когда он только зарождался. В 1920 г. Джеймс Брайс, рассматривая его историю, размышлял о том, не является ли «тенденция к демократии, просматриваемая ныне повсеместно, естественной тенденцией, в силу общего закона социального прогресса»¹².

Первый откат. Однако уже в то время, когда Брайс размышлял о будущем демократической тенденции,

она сходила на нет и превращалась в свою противоположность. Доминантой политического развития 1920—1930-х гг. были уход от демократии и либо возврат к традиционным формам авторитарного правления, либо установление новых, массовых, гораздо более жестоких и всеобъемлющих форм тоталитаризма. Такое движение вспять происходило главным образом в тех странах, которые восприняли демократические формы буквально накануне Первой мировой войны или сразу после нее, для которых не только демократия, но и, во многих случаях, нация были чем-то новым. Из дюжины стран, создавших у себя демократические институты до 1910 г., лишь одна — Греция — пережила после 1920 г. откат. Из семнадцати стран, воспринявших демократические институты в 1910—1931 гг., лишь четыре сохранили их на протяжении 1920—1930-х гг.

Первый откат начался в 1922 г. с месяца марта в Риме, когда Муссолини с легкостью получил в свое распоряжение непрочную и порядком коррумпированную итальянскую демократию. Чуть больше десятилетия понадобилось, чтобы едва оперившиеся демократические институты в Литве, Польше, Латвии и Эстонии были свергнуты в результате военных переворотов. Такие страны, как Югославия и Болгария, никогда не знавшие реальной демократии, подчинились новым формам более жесткой диктатуры. Захват власти Гитлером в 1933 г. покончил с демократией в Германии, сделал неизбежной гибель австрийской демократии в следующем году и, разумеется, в итоге положил в 1938 г. конец чешской демократии. Греческая демократия, уже в 1915 г. расшатанная Национальным Расколом, была окончательно похоронена в 1936 г. Португалия в 1926 г. стала жертвой военного переворота, повлекшего за собой долгую диктатуру Салазара. Военные путчи произошли в 1930 г. в Бразилии и Аргентине. Уругвай вернулся к авторитаризму в 1933 г. Военный переворот 1936 г. привел к гражданской войне в Испании и гибели Испанской республики в 1939 г. Новая, ограниченная демократия, установленная в 1920-е гг. в Японии, в начале 1930-х гг. оказалась вытеснена военным правлением.

Эти смены режимов отражали расцвет коммунистических, фашистских и милитаристских идеологий. Во

Франции, Великобритании и других странах, где демократические институты сохранились, антидемократические движения набирали силу, черпая ее в отчуждении 1920-х гг. и депрессии 1930-х гг. Война, которая велась ради того, чтобы завоевать мир для демократии, вместо этого стимулировала движения, как справа, так и слева, настойчиво стремящиеся уничтожить ее.

Вторая волна демократизации. Вторая мировая война положила начало второй, короткой волне демократизации. Союзническая оккупация способствовала введению демократических институтов в Западной Германии, Италии, Австрии, Японии и Корее, хотя в то же время Советы задушили зарождавшуюся было демократию в Чехословакии и Венгрии. В конце 1940-х — начале 1950-х гг. пришли к демократии Турция и Греция. В Латинской Америке Уругвай вернулся к демократии во время войны, а в Бразилии и Коста-Рике демократические перемены произошли в конце 1940-х гг. В четырех других латиноамериканских странах — Аргентине, Колумбии, Перу и Венесуэле — выборы 1945 и 1946 гг. привели к власти всенародно избранные правительства. Однако во всех четырех демократическая практика оказалась недолгой, и к началу 1950-х гг. там утвердились диктатуры. Аргентина и Перу во второй половине 1950-х гг. вернулись к ограниченной демократии, правда, очень нестабильной из-за конфликта между военными кругами и популистскими движениями апристов и перонистов. В Колумбии же и Венесуэле элиты в конце 1950-х гг. договорились о мерах, призванных покончить с военными диктатурами в этих странах и ввести демократические институты, которые остались бы надолго.

Между тем, начало конца западной колониальной системы породило на свет ряд новых государств. Во многих из них не делалось никаких реальных попыток ввести демократические институты. В некоторых демократия была весьма скудная: в Пакистане, к примеру, демократические институты никогда по-настоящему не пользовались властью и были формально отменены в 1958 г. Малайзия, став независимой в 1957 г., сохранила свою «квази-демократию», за исключением краткого периода чрезвычайного положения в 1969—1971 гг. В Индонезии некая непонятная форма парла-

ментской демократии существовала с 1950 по 1957 г. В нескольких новых государствах — Индии, Шри-Ланке, на Филиппинах, в Израиле — демократические институты продержались лет десять и более, а в 1960 г. крупнейшее государство Африки, Нигерия, вступило в жизнь как демократическое.

Второй откат. К началу 1960-х гг. вторая волна демократизации исчерпала себя. В конце 1950-х политическое развитие и транзит режимов приняли отчетливо авторитарный характер¹³. Наиболее крутые перемены произошли в Латинской Америке. Сдвиг в сторону авторитаризма начался в 1962 г. в Перу, когда военные вмешались в ход выборов с целью изменить их результаты. На следующий год президентом был избран штатский, устраивавший военных, но военный переворот 1968 г. сместил и его. В 1964 г. военные перевороты свергли гражданские правительства в Бразилии и Боливии. Аргентина последовала их примеру в 1966 г., Эквадор — в 1972-м. В 1973 г. военные режимы пришли к власти в Уругвае и Чили. Согласно одной теории, военные правительства Бразилии, Аргентины, а также (что несколько более спорно) Чили и Уругвая представляли собой примеры нового типа политической системы — «бюрократического авторитаризма»¹⁴.

В Азии в 1958 г. военные установили режим военного положения в Пакистане. В конце 1950-х гг. Ли Сын Ман повел подкоп под демократические процедуры в Корее, а демократический режим, пришедший ему на смену в 1960 г., был свергнут в результате военного переворота в 1961-м. Этот новый «полуавторитарный» режим был легитимирован выборами 1963 г., а полностью в крайне авторитарную систему превратился в 1973 г. В 1957 г. Сукарно заменил парламентскую демократию управляемой демократией в Индонезии, а в 1965 г. индонезийские военные уничтожили и управляемую демократию, взяв бразды правления страной в свои руки. Президент Фердинанд Маркос ввел в 1972 г. военное положение на Филиппинах, в 1975 г. Индира Ганди, временно отказавшись от демократической практики, объявила чрезвычайное положение в Индии. На Тайване недемократический гоминьдановский режим кое-как терпел либеральных диссидентов в 1950-е гг., но в «мрачную эпоху» 1960-х гг.

разгромил их и заставил смолкнуть «политический дискурс любого рода»¹⁵.

В Средиземноморье греческая демократия пала под ударами монархического переворота 1965 г. и военного — 1967 г. Турецкие военные свергли гражданское правительство страны в 1960 г., возвратили власть выборному правительству в 1961-м, вновь совершили «полупереворот» в 1971-м, позволили вернуть выборное правительство в 1973-м и, наконец, осуществили полномасштабный военный переворот в 1980 г.

В 1960-е гг. несколько неафриканских колоний Великобритании получили независимость и установили демократические режимы, продержавшиеся у власти значительный период времени. Это Ямайка и Тринидад-и-Тобаго (1962), Мальта (1964), Барбадос (1966) и Маврикий (1968). Однако большая часть новых стран, ставших независимыми в 1960-е гг., находилась в Африке. Наиболее важная из них — Нигерия — начала свой путь как демократия, но в 1966 г. пала жертвой военного переворота. Единственной африканской страной, стойко придерживавшейся демократической практики, была Ботсвана. Тридцать три других африканских государства, получивших независимость между 1956 и 1970 гг., стали авторитарными в тот же самый момент или очень скоро после него. Деколонизация Африки привела к сильнейшему в истории увеличению числа независимых авторитарных правительств.

Глобальный поворот прочь от демократии в 1960-х — начале 1970-х гг. приобрел впечатляющие размеры. По одному подсчету, в 1962 г. плодами государственных переворотов во всем мире являлись тринадцать правительств; к 1975 г. — тридцать восемь. По другой оценке, треть из 32 действующих демократий, существовавших в мире в 1958 г., превратилась в авторитарные режимы к середине 1970-х¹⁶. В 1960 г. в девяти из десяти южноамериканских испаноязычных стран были демократически избранные правительства; в 1973 г. — только в двух, Венесуэле и Колумбии. Эта волна переходов от демократии к авторитаризму тем более поразительна, что увлекла за собой некоторые страны, такие как Чили, Уругвай («Швейцария Южной Америки»), Индия и Филиппины, где демократические режимы держались четверть века и дольше. Авторитар-

ные транзиты подобного рода не только вызвали к жизни теорию бюрократического авторитаризма, призванную объяснить перемены, происходящие в Латинской Америке. Они породили значительно более пессимистический взгляд на пригодность демократии для развивающихся стран и усилили озабоченность жизнеспособностью демократии в странах развитых, где она существовала многие годы¹⁷.

Третья волна демократизации. И вновь диалектика истории опрокинула теоретические конструкции, созданные социальной наукой. В течение пятнадцати лет после падения португальской диктатуры в 1974 г. демократические режимы пришли на смену авторитарным почти в тридцати странах Европы, Азии и Латинской Америки. В некоторых странах произошла значительная либерализация авторитарных режимов. В других движения, выступающие за демократию, обрели силу и легальность. Совершенно очевидно, что существовало сопротивление, бывали неудачи, как, например, в Китае в 1989 г., но, несмотря на все это, движение к демократии, казалось, приобрело характер неудержимой глобальной приливной волны, катящейся от одной победы к другой.

Сначала этот демократический прилив проявил себя в Южной Европе. Через три месяца после португальского переворота рухнул военный режим, правивший Грецией с 1967 г., и там пришло к власти гражданское правительство, возглавляемое Константином Караманлисом. В ноябре 1974 г. в ходе жаркого избирательного соревнования греческий народ отдал решающее большинство голосов Караманлису и его партии, а в следующем месяце подавляющим большинством проголосовал за то, чтобы не реставрировать монархию. 20 ноября 1975 г., всего за пять дней до того, как Эанеш разгромил марксистов-ленинистов в Португалии, смерть генерала Франсиско Франко положила конец его тридцатилетнему правлению в Испании. В течение следующих восемнадцати месяцев новый испанский король Хуан Карлос при поддержке своего премьер-министра Адольфо Суареса добился одобрения парламентом и народом закона о политической реформе, что повлекло за собой избрание нового законодательного собрания. Законодательное собрание составило проект новой конституции,

которая была ратифицирована референдумом в декабре 1978 г. и на основе которой в марте 1979 г. прошли парламентские выборы.

В конце 1970-х гг. демократическая волна докатилась до Латинской Америки. В 1977 г. военные лидеры в Эквадоре заявили о своем желании уйти из политики; в 1978 г. там был составлен проект новой конституции; в 1979-м в результате выборов было сформировано гражданское правительство. Сходный процесс ухода военных со сцены в Перу в 1978 г. привел к выборам в учредительное собрание, в 1979-м — к принятию новой конституции, в 1980-м — к избранию гражданского президента. В Боливии отступление военных повлекло за собой четыре сумбурных года переворотов и срывавшихся выборов; началось все это в 1978 г., но в итоге все же завершилось в 1982 г. избранием гражданского президента. В том же году поражение в войне с Великобританией подорвало позиции аргентинского военного правительства и привело к избранию гражданского президента и правительства в 1983 г. Переговоры между военными и политическими лидерами в Уругвае закончились избранием гражданского президента в ноябре 1984 г. Два месяца спустя долгий процесс *abertura* («открытия»), начавшийся в Бразилии в 1974 г., достиг критической точки с избранием первого гражданского президента этой страны начиная с 1964 г. Между тем военные покидали руководящие посты и в Центральной Америке. В Гондурасе гражданский президент появился в январе 1982 г.; сальвадорские избиратели в ходе остро соревновательных выборов в мае 1984 г. избрали президентом Хосе Наполеона Дуарте; Гватемала провела выборы учредительного собрания в 1984 г., гражданского президента — в 1985-м.

Демократическое движение заявило о себе и в Азии. В начале 1977 г. первая демократия третьего мира — Индия — прожив полтора года в условиях чрезвычайного положения, вернулась на демократический путь. В 1980 г. турецкие военные в ответ на разгул насилия и терроризма в третий раз захватили бразды правления страной. Однако в 1983 г. они ушли со сцены, и в результате выборов было сформировано гражданское правительство. В том же году убийство Бениньо Акино положило начало цепи событий, кото-

¹⁷ Третья волна.
Демократизация в конце XX века

рые в конце концов привели в феврале 1986 г. к уничтожению диктатуры Маркоса и восстановлению демократии на Филиппинах. В 1987 г. военное правительство Южной Кореи выдвинуло своего кандидата на пост президента, который после острого соревнования в ходе предвыборной кампании победил на относительно справедливых выборах. На следующий год оппозиция добилась контроля над южнокорейским парламентом. В 1987 и 1988 гг. правительство Тайваня значительно смягчило ограничения, наложенные на политическую деятельность в этой стране, и взяло на себя обязательство создать демократическую политическую систему. В 1988 г. закончилось правление военных в Пакистане, и оппозиция, возглавляемая женщиной, победив на выборах, получила контроль над правительством.

В конце десятилетия демократическая волна захлестнула коммунистический мир. В 1988 г. в Венгрии начался переход к многопартийной системе. В 1989 г. выборы на съезд народных депутатов СССР принесли поражение нескольким высокопоставленным партийным лидерам и позволили создать весьма независимый Верховный Совет. В начале 1990 г. стали развиваться многопартийные системы в Прибалтийских республиках, а коммунистическая партия Советского Союза отказалась от руководящей роли. В Польше «Солидарность» одержала в 1989 г. полную победу на выборах в государственный сейм, и на свет появилось некоммунистическое правительство. В 1990 г. лидер «Солидарности» Лех Валенса был избран президентом, сменив на этом посту коммуниста генерала Войцеха Ярузельского. В последние месяцы 1989 г. рухнули коммунистические режимы в Восточной Германии, Чехословакии и Румынии, и в 1990 г. в этих странах прошли соревновательные выборы. В Болгарии коммунистический режим также начал либерализоваться, народные движения, выступающие за демократию, появились в Монголии. В 1990 г. в обеих этих странах состоялись, как кажется, достаточно беспристрастные выборы.

Между тем в Западном полушарии мексиканская правящая партия в 1988 г. впервые выиграла президентские выборы лишь с самым минимальным перевесом, а в 1989 г. впервые потеряла власть в государстве. Чилийская общественность в 1988 г. проголосовала во

время референдума за то, чтобы положить конец затянувшемуся пребыванию у власти генерала Аугусто Пиночета и на следующий год избрала гражданского президента. Военная интервенция США в 1983 г. уничтожила марксистско-ленинистскую диктатуру в Гренаде, а в 1989 г. — военную диктатуру генерала Мануэля Норьеги в Панаме. В феврале 1990 г. потерпел поражение на выборах марксистско-ленинистский режим в Никарагуа, в декабре — было избрано демократическое правительство на Гаити.

1970-е и начало 1980-х гг. стали также финальной фазой европейской деколонизации. Конец португальской империи породил пять недемократических правительств. Однако в 1975 г. Папуа — Новая Гвинея стала независимой с демократической политической системой. Ликвидация остатков британской империи, главным образом на островах, произвела на свет дюжину крошечных новых наций, и почти все они сохранили демократические институты, хотя в Гренаде эти институты пришлось восстанавливать с помощью военной интервенции из-за рубежа. В 1990 г. получила независимость Намибия, причем ее правительство было избрано на выборах, проходивших под контролем международных наблюдателей.

В Африке и на Среднем Востоке движение к демократии в 1980-е гг. происходило в ограниченных пределах. Нигерия в 1979 г. сменила военный режим на демократически избранное правительство, но последнее, в свою очередь, было свергнуто в результате военного переворота в начале 1984 г. К 1990 г. некоторая либерализация произошла в Сенегале, Тунисе, Алжире, Египте и Иордании. Южноафриканское правительство в 1978 г. начало медленный процесс свертывания апартеида и расширения политического участия в пользу цветных меньшинств, однако не в пользу подавляющего большинства чернокожего населения страны. После некоторой паузы, а затем — избрания президентом Ф.В. де Клерка этот процесс в 1990 г. был возобновлен переговорами между правительством и Африканским национальным конгрессом. К 1990 г. стали раздаваться требования демократии в Непале, Албании и других странах, имевших прежде весьма скромный демократический опыт или не имевших его вовсе.

В целом движение к демократии носило глобальный характер. За пятнадцать лет демократическая волна прокатилась по Южной Европе, затопила Латинскую Америку, дошла до Азии и уничтожила диктатуру в Советском блоке. В 1974 г. восемь из десяти южноамериканских стран управлялись недемократическими правительствами, в 1990 г. — в девяти правительства были демократически избраны. В 1973 г., по данным Фридом-Хауза, 32 % мирового населения проживало в свободных странах; в 1976 г., из-за введения чрезвычайного положения в Индии, — менее 20 %. В 1990-м, однако, в свободных обществах жило почти 39 % человечества.

В каком-то смысле волны демократизации и откаты укладываются в схему «два шага вперед — шаг назад». До настоящего времени каждый откат аннулировал некоторые, но не все переходы к демократии, совершившиеся в предыдущую волну демократизации. Правда, последняя колонка в табл. 1.1 предполагает менее оптимистичный прогноз на будущее. Государства многократно меняли очертания и размеры, за десятилетия, прошедшие после Второй мировой войны, число независимых государств удвоилось, а доля демократических государств в мире изменялась с завидной регулярностью. В низших точках двух откатов 19,7 % и 24,6 % стран в мире были демократическими. На пиках двух волн демократизации — 45,3 % и 32,4 %. В 1990 г. демократические системы были примерно в 45,4 % независимых государств мира — практически как в 1922 г.

Таблица 1.1

Демократизация в современном мире

Год	Демократические государства	Недемократические государства	Всего государств	% демократических государств
1922	29	35	64	45,3
1942	12	49	61	19,7
1962	36	75	111	32,4
1973	30	92	122	24,6
1990	59	71	130	45,4

Примечание: Здесь не учитываются страны с населением менее 1 млн чел.

Совершенно очевидно, что вопрос о наличии демократии в Гренаде менее важен, чем вопрос о наличии ее в Китае, и не все соотношения общего числа стран и числа демократических государств в равной степени значимы. Кроме того, в 1973—1990 гг. абсолютное количество авторитарных государств впервые снизилось, хотя к 1990 г. третья волна демократизации еще не привела к увеличению процентной доли демократических государств в мире по сравнению с предыдущим пиком, достигнутым шестьдесят восемь лет назад.

ВОПРОСЫ, ПОРОЖДАЕМЫЕ ДЕМОКРАТИЗАЦИЕЙ

Верховный суд руководствуется результатами выборов; обществоведы вечно стараются догнать историю, разрабатывая теории, призванные объяснить, почему то, что случилось, должно было случиться. Они пытались объяснить откат от демократии в 1960—1970-х гг., указывая на непригодность демократии для бедных стран, на преимущества, какие имеет авторитаризм для политического порядка и экономического роста, на причины, по которым само экономическое развитие имело тенденцию порождать новую, более устойчивую форму бюрократического авторитаризма. Уже в то время, когда разрабатывались такие теории, вновь начался переход различных стран к демократии. Неотступно следуя этому повороту, обществоведы сменили тактику и создали обширную литературу, посвященную предпосылкам демократизации, процессам ее осуществления, а со временем — и проблемам упрочения новых демократических режимов. Подобные исследования значительно обогатили имеющиеся знания о процессах демократизации и способствовали общему их осмыслению¹⁸.

К середине 1980-х гг. демократический транзит породил также волну оптимизма по поводу перспектив демократии. Коммунизм стали называть (довольно верно) «великой неудачей», пользуясь выражением Збигнева Бжезински. Кое-кто пошел дальше, утверждая, что «жизнеспособные системные альтернативы исчерпаны» и это означает «уверенную победу экономического и политического либерализма». «Демократия победила!» — бросал клич один автор. Оптимизм в

отношении демократии, говорил другой, «более обоснован, чем пессимизм, царивший в 1975 г.»¹⁹. Более резкий контраст, чем тот, что наблюдался между взглядами на будущее демократии середины 1970-х и конца 1980-х гг., трудно вообразить.

Такие колебания мнений специалистов вновь вызвали к жизни кардинальные вопросы, связанные с отношениями между политической демократией и историческим развитием. Главные из них касаются пространства и прочности демократии. Существует ли необратимая в основе своей, долгосрочная, глобальная тенденция к распространению демократических политических систем по всему миру, как полагали Токвиль и Брайс? Или политическая демократия — это форма правления, ограниченная, за немногими исключениями, пределами меньшинства богатых и/или западных обществ? А может быть, для значительного числа стран политическая демократия — явление временное, периодически чередующееся с различными формами авторитарного правления?

Так ли важны эти вопросы?

Кто-то может заявить, что нет, поскольку для того или иного народа либо его соседей нет особой разницы — демократическими или недемократическими методами управляется его страна. В весьма обширной научной литературе высказывается, к примеру, предположение, что на формирование публичной политики в большинстве случаев сильнее влияет уровень экономического развития страны, чем характер ее режима. Коррупция, неэффективность, некомпетентность, господство узкого круга особых интересов обнаруживаются во всех обществах, независимо от формы правления. Одна книга по сравнительной политике, пользующаяся большим читательским спросом, даже начинается с фразы: «Важнейшее политическое различие между странами заключается не в форме правления, а в уровне управления»²⁰.

В этих аргументах есть доля истины. Форма правления — не единственная важная для страны вещь, и, может быть, даже не самая важная. Разница между порядком и анархией носит более фундаментальный характер, чем разница между демократией и диктатурой.

И все же эта последняя по некоторым причинам тоже имеет решающее значение.

Во-первых, политическая демократия тесно связана со свободой личности. Демократии могут злоупотреблять и злоупотребляли индивидуальными правами и свободами человека, а хорошо отрегулированное авторитарное государство может в весьма значительной степени обеспечивать своим гражданам безопасность и порядок. Однако в целом корреляция между существованием демократии и существованием личной свободы чрезвычайно велика. Определенная доля последней представляет собой существеннейший компонент первой. И наоборот, длительное следование демократической политике способствует расширению и углублению свободы личности. Свобода в некотором смысле — особое преимущество демократии. Если человек заинтересован в свободе как основополагающей социальной ценности, он должен быть заинтересован и в судьбе демократии.

Во-вторых, политическая стабильность и форма правления, как указывалось выше, — две разные вещи. Однако между ними существует и взаимосвязь. Жизнь при демократии часто бывает беспокойная, но для нее нечасто характерно политическое насилие. В современном мире демократические системы менее подвержены гражданскому насилию, чем недемократические. Демократические правительства гораздо реже применяют насилие против своих граждан, чем авторитарные. Демократии также создают общеупотребительные каналы для выражения несогласия и оппозиционных настроений внутри системы. Таким образом, и у правительства, и у оппозиции меньше поводов применять насилие друг против друга. Демократия способствует стабильности еще и тем, что обеспечивает возможность регулярной смены политических лидеров и изменения публичной политики. В демократиях перемены редко случаются внезапно, за одну ночь; почти всегда они происходят малозаметно и постепенно. Демократические системы гораздо лучше защищены от крупных революционных переворотов, чем авторитарные. Как сказал некогда Че Гевара, не может быть успешной революции там, где правительство «пришло к власти в результате народного волеизъявления в той

или иной форме, пусть даже путем махинаций, и сохраняет хотя бы видимость конституционной законности»²¹.

В-третьих, распространение демократии оказывает влияние на международные отношения. Демократии в истории вели войны не реже, чем авторитарные страны. Последние воевали с демократическими странами и друг с другом. Демократии же с начала XIX в. и до 1990 г., за очень незначительными или чисто формальными исключениями, не воевали с другими демократиями²². Пока такое положение вещей сохраняется, распространение демократии означает расширение зоны мира во всем мире. Судя по опыту прошлого, преимущественно демократический мир способен быть миром, сравнительно свободным от международного насилия. Если в особенности Советский Союз и Китай станут демократиями, подобно другим крупным державам, вероятность широкомасштабного межгосударственного насилия значительно снизится.

С другой стороны, мир, перманентно разделенный, скорее всего будет миром насилия. Развитие экономики и средств коммуникации интенсифицирует взаимодействие между странами. Авраам Линкольн в 1858 г. утверждал, что «не сможет устоять дом, разделенный в себе самом. Это государство не может вечно быть наполовину рабским, наполовину свободным». Мир в конце XX в. не является единым домом, но он все сильнее и сильнее интегрируется. Взаимозависимость — главная тенденция времени. Сколь долго сможет существовать все более взаимозависимый мир, будучи наполовину демократическим, наполовину авторитарным?

И наконец, в более узком, местническом смысле, будущее демократии в мире имеет особое значение для американцев. Соединенные Штаты — первая демократическая страна современного мира, и ее самосознание как нации неотделимо от приверженности к либеральным и демократическим ценностям. Другие нации могут кардинально менять свои политические системы, продолжая при этом существовать как нации. У Соединенных Штатов такой возможности нет. Поэтому американцы особенно заинтересованы в развитии

глобальной окружающей среды, благоприятной для демократии.

Итак, будущее свободы, стабильности, мира и Соединенных Штатов в определенной степени зависит от будущего демократии. Данное исследование — не попытка предсказать это будущее. Это попытка пролить на него некоторый свет, анализируя волну демократизации, которая началась в 1974 г., попытка выявить причины данного ряда транзитов (глава 2), процессы их осуществления, стратегии сторонников и противников демократии (главы 3 и 4), проблемы, встающие перед новыми демократиями (глава 5). Завершают ее размышления о перспективах дальнейшей экспансии демократических режимов в мире (глава 6).

При рассмотрении этих тем привлекаются существующие общественнонаучные теории и постулаты, дабы увидеть, какие из них могут помочь при объяснении недавних транзитов. Однако цель данной книги не в том, чтобы разработать некую общую теорию предпосылок демократии или процессов демократизации. Это не попытка объяснить, почему некоторые страны являются демократиями уже свыше столетия, тогда как другие остаются диктатурами. Ее задача более скромна — попробовать объяснить, почему, как и с какими последствиями в 1970—1980-е гг. произошел ряд почти одновременных переходов к демократии, а также понять, что могут значить эти переходы для будущего мировой демократии.

Глава 2 ПОЧЕМУ?

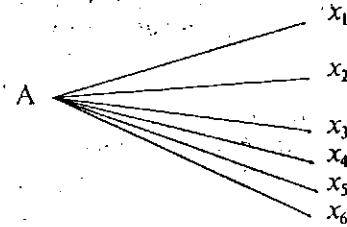
ЧЕМ ОБЪЯСНЯЮТСЯ ВОЛНЫ

Волны демократизации и откаты представляют собой проявления некоего более общего феномена в политике. Порой в истории схожие события более или менее одновременно происходят в разных странах или политических системах. В 1848 г. революции произошли в нескольких европейских странах. В 1968 г. студенческие волнения вспыхнули во многих странах на разных континентах. В Латинской Америке и Африке военные перевороты в различных странах часто бывали тесно сопряжены по времени. Выборы в демократических странах в одно десятилетие приводят к общему сдвигу влево, а в следующее — вправо. Длинная волна демократизации в XIX в. растянулась достаточно надолго, существенно отличаясь тем самым от позднейших волн демократизации и откатов. Последние же охватывали сравнительно короткий период времени. Наша задача — установить возможные причины, вызывающие подобные волны в политике.

Предположим некий микрокосм из шести стран, обозначаемых цифрами от 1 до 6. Предположим также, что в течение сравнительно короткого периода одно и то же событие — демократизация, — обозначаемое как x , происходит в каждой из этих стран. Что могло бы вызвать такое массовое явление x ? Здесь возможны несколько объяснений.

Единая причина. Все шесть x могут иметь одну причину A , возникшую независимо от событий в той или иной из шести стран. Это может быть, например, расцвет некой новой сверхдержавы или какая-то другая крупная переменная в международной расстановке сил. Это может быть большая война или иное важное событие, затронувшее многие общества. Некоторые латиноамериканские государства, к примеру, в 1945 и 1946 гг. либо установили у себя демократические ре-

жимы, либо провели новые всенародные выборы. Имеющиеся данные свидетельствуют, что эти x в значительной мере стали результатом единой причины A , т.е. победы союзников во Второй мировой войне:

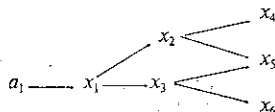


Параллельное развитие. События x могут вызываться сходными процессами, приводящими к появлению одних и тех же независимых переменных (a_1, a_2 и т.д.) и протекающими более или менее одновременно во всех шести странах. Так, например, теоретики утверждали, что страна становится способна к демократическому развитию, когда минует определенные пороги экономического развития, достигнув конкретного уровня валового национального продукта (ВНП) на душу населения или определенного уровня грамотности. В данном случае демократический прогресс в каждой стране обуславливается чем-то, существующим внутри этой страны и характерным для нее, однако сходные факторы могут более или менее одновременно действовать при этом и в других странах, порождая сходные результаты:

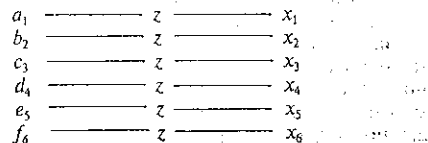
a_1	_____	x_1
a_2	_____	x_2
a_3	_____	x_3
a_4	_____	x_4
a_5	_____	x_5
a_6	_____	x_6

Снежный ком. Важной причиной, вызывающей событие x в одной стране, может стать наступление события x в другой. Если бы все x происходили абсолютно одновременно, это было бы невозможно, однако полная одновременность бывает очень редко, и возможность одновременного развития событий совершенно независимо друг от друга становится все реже.

Весть о значительных политических событиях все чаще разносится по всему миру почти мгновенно, поэтому событие x в одной стране все чаще бывает способно практически в то же время спровоцировать сопоставимое событие в другой стране. Возрастет возможность действия эффекта наглядности. Некая своеобразная, даже уникальная в своем роде причина a_1 может вызвать x_1 в одной стране, затем x_1 — дать толчок сопоставимым событиям в других странах, а те, в свою очередь, могут воздействовать еще на какие-то страны, и так далее, подобно снежному кому.



Излюбленная панацея. Непосредственные причины события x в разных странах могут также существенно различаться. Тем не менее, эти разные причины могут вызывать одну и ту же реакцию, если элиты разных стран разделяют общее убеждение в эффективности именно такой реакции, представляющей собой модное лекарство в духе времени, излюбленную панацею от всех бед. Так же как шесть человек способны более или менее одновременно принимать аспирин для лечения шести совершенно разных физических недугов, шесть стран способны одновременно совершить одинаковые переходы от одного режима к другому, чтобы справиться с совершенно разными проблемами: инфляцией в одной из них, исчезновением закона и порядка в другой, углублением экономического спада в третьей, военным поражением в четвертой и т.д. В данном случае специфические, индивидуальные причины политической перемены (a_1 , b_2 , c_3 и т.д.) воздействуют на общий набор политических убеждений, рождая сходные ответы x :



Эти четыре возможных объяснения политических волн не являются ни исчерпывающими, ни взаимоисключающими, и не обязательно противоречат друг другу. В каждой данной ситуации могут действовать все четыре фактора. Это модели, которые следует держать в памяти, пытаясь объяснить происхождение политических волн.

ЧЕМ ОБЪЯСНЯЮТСЯ ВОЛНЫ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ

Зависимой переменной в данном исследовании служит не демократия, а демократизация. Его цель — объяснить, почему некоторые страны, бывшие прежде авторитарными, стали демократическими в определенный период времени. Все внимание обращено на смену режима, а не на его существование.

Тем самым настоящая работа отличается от исследований, в первую очередь рассматривавших характеристики обществ с демократическими и недемократическими правительствами. В целом ряде таких исследований, к примеру, была показана сильная корреляция между различными социально-экономическими факторами и существованием демократических институтов. Однако, как подчеркивал Данкварт Растоу, есть разница между генетическим объяснением и функциональным¹. Почти все богатые страны являются демократическими, и почти все демократии богаты. Одна эта корреляция ничего не говорит о каузации, и если демократические страны были богаты задолго до того, как стали демократическими (как, собственно говоря, и обстоит дело с большинством северных европейских стран), то, вероятно, богатство само по себе не дает достаточного объяснения совершившемуся в них переходу от недемократической к демократической политике. Точно так же исторически существовала весьма сильная корреляция между протестантизмом и демократией, однако многие страны два века, а то и больше, были протестантскими и в то же время недемократическими, прежде чем стать демократическими. Чтобы объяснить изменение зависимой переменной, обычно требуется какое-то изменение независимой переменной.

Проблему, однако, осложняет тот факт, что это изменение независимой переменной может скрываться под видом ее постоянства. Три года экономической стагнации при авторитарном режиме могут не привести к его падению, тогда как пять лет — приведут. Кумулятивный эффект действия независимой переменной с течением времени вызывает изменение зависимой переменной. Или, как заметил Гэбриел Алмонд, «социальные и международные изменения могут продолжаться в течение длительного периода и начать провоцировать изменения в политической системе лишь по достижении некой краткосрочной петли или ряда петель на кривой или кривых»². Изменения в этом смысле чаще всего способны иметь политический эффект, если включают такие независимые переменные, как экономические и социальные тренды.

Зависимая переменная не только динамична; она также носит комплексный характер. Люди полагают порой, что достаточно разделаться с диктатурой, чтобы прийти к воцарению демократии. В действительности же недемократические режимы скорее способны замещаться другими недемократическими режимами. Кроме того, факторы, ответственные за гибель недемократического режима, могут существенно отличаться от тех, которые приводят к созданию режима демократического. Экономический провал авторитарного режима может подорвать позиции этого режима, но экономический успех его скорее создаст базис для демократического режима. Обстоятельства, способствующие установлению демократического режима, могут вовсе не способствовать его консолидации и долговременной стабильности. На простейшем уровне демократизация включает в себя: 1) уничтожение авторитарного режима; 2) установление демократического режима; 3) консолидации демократического режима. И за каждый из этих трех процессов могут быть ответственны разные и весьма противоречивые причины.

Анализ независимой переменной — возможных причин демократизации — тоже ставит свои проблемы. С одной стороны, здесь существует опасность тавтологии. Политические элиты изменяют или свергают авторитарные режимы, устанавливая и упрочивают демократические. Почему они это делают? По-видимому,

действуя в своих интересах, в соответствии со своими ценностями и целями, как они их понимают. Если они хотят демократии, то производят и получают демократию. Или, как выразился Растоу, для создания демократии требуется, чтобы элиты пришли «к процедурному консенсусу относительно правил игры»³. Это привлекает наше внимание к самой, может быть, непосредственной и значительной разъясняющей переменной: убеждениям и действиям политических элит. Это веское объяснение, но все же неудовлетворительное. Демократия может быть создана, даже если народ ее не хочет, следовательно, слова, что демократия будет создана, если народ хочет демократии, возможно, и не совсем тавтология, но близки к тому. Объяснение, заметил кто-то, это место, куда разум приходит отдохнуть. Но почему же соответствующие политические элиты хотят демократии? Наш разум неизбежно стремится дальше, по причинно-следственной цепочке.

Различие между независимой и зависимой переменными наиболее ясно видно, если это величины разного порядка, если, как часто бывает, экономическая переменная используется для объяснения политической. Вся марксистская интеллектуальная традиция толкает анализ в этом направлении. Да и фактор «поиска ключа под фонарем» ее в этом поддерживает. Экономические данные (включая разнообразную статистику на самые разные темы) имеются по многим обществам, особенно начиная со Второй мировой войны, а по западным обществам — еще с XIX в. Аналитиков неизбежно тянет воспользоваться этими данными, чтобы посмотреть, какие корреляционные и каузальные связи могут существовать между экономическими факторами и демократизацией. Иногда такие попытки имеют под собой теоретическую базу, иногда нет.

Обществоведы говорят порой о проблеме сверхдетерминации. Обычно они имеют при этом в виду множественность правдоподобных теорий, призванных объяснить то или иное событие, и возникающую в результате проблему установления относительной ценности этих теорий. Однако это представляет проблему только для тех, кого интересует оценка теорий. Для тех, кто заинтересован в том, чтобы объяснить события, такой проблемы не существует. В политике почти

для всего есть множество причин. Почему на выборах победил этот кандидат, а не тот? Совершенно очевидно, что для объяснения такой простой вещи, как результат выборов, и то понадобится целый ряд переменных и стоящих за ними теорий. Чтобы свершиться исторически, событие почти обязано быть сверхдетерминировано теоретически. И с демократизацией дело явно обстоит так же.

Для объяснения демократизации выдвигались многочисленные теории и определялись многочисленные переменные. Среди величин, как говорят, способствующих демократии и демократизации, называются следующие:

- высокий в целом уровень экономического благосостояния;
- относительно равное распределение дохода и/или богатства;
- рыночная экономика;
- экономическое развитие и социальная модернизация;
- существование феодальной аристократии в какой-то момент истории общества;
- отсутствие феодализма в обществе;
- сильная буржуазия («нет буржуа — нет демократии» в лаконичной формулировке Баррингтона Мура);
- сильный средний класс;
- высокий уровень грамотности и образования;
- инструментальная, а не созерцательная культура;
- протестантизм;
- социальный плюрализм и сильные промежуточные группы;
- развитие политического соревнования раньше расширения политического участия;
- демократические властные структуры внутри социальных групп, особенно тех, которые тесно связаны с политикой;
- низкий уровень гражданского насилия;
- низкий уровень политической поляризации и экстремизма;
- политические лидеры — сторонники демократии;
- опыт существования в качестве британской колонии;
- традиции терпимости и компромисса;
- оккупация страны продемократической иностранной державой;

влияние продемократической иностранной державы;

стремление элиты подражать демократическим государствам;

традиции уважения к закону и правам личности;

гомогенность (этническая, расовая, религиозная) общества;

гетерогенность (этническая, расовая, религиозная) общества;

консенсус относительно политических и социальных ценностей;

отсутствие консенсуса относительно политических и социальных ценностей.

Теории, связывающие эти факторы с демократией и демократизацией, почти всегда правдоподобны. Однако каждая переменная и каждая теория может быть верна лишь для некоторых случаев. За полвека после 1940 г. демократизация была осуществлена в Индии и Коста-Рике, Венесуэле и Турции, Бразилии и Ботсване, Греции и Японии. Поиск некой общей для всех, универсальной независимой переменной, которая могла бы играть значительную роль при объяснении политического развития столь разных стран, если и не тавтологичен, то почти наверняка обречен на неудачу. Причины демократизации существенно различаются в зависимости от места и времени. Множественность теорий и разнообразие опыта свидетельствуют о вероятной справедливости следующих положений:

(1) Нет единого фактора, который мог бы служить достаточным объяснением развития демократии во всех странах или в одной отдельной стране.

(2) Нет единого фактора, который был бы необходим для развития демократии во всех странах.

(3) Демократизация в каждой стране есть результат комбинации причин.

(4) Комбинация причин, порождающих демократию, в разных странах бывает различна.

(5) Комбинация причин, в общем и целом ответственных за одну волну демократизации, отличается от тех, что ответственны за другие волны.

(6) Причины, ответственные за первые смены режимов во время волны демократизации, могут отли-

чатся от тех, что ответственны за более поздние смены режимов той же волны.

Размышляя о многообразии обществ с демократическими правительствами, Майрон Вейнер пришел к выводу, что, дабы объяснить демократизацию, следует посмотреть, «какие стратегии доступны тем, кто добивается демократической революции»⁴. Этот совет высвечивает решающую роль политического лидерства и политического искусства в осуществлении демократии. Однако не следует, объясняя демократическое развитие, полностью отвергать контекстуальные факторы более широкого значения — социальные, экономические, культурные. Цель или воронка (можете подобрать собственную метафору) причинности существует, при этом международные, социальные, экономические, культурные и наиболее непосредственные политические факторы действуют все вместе, зачастую конфликтуя между собой, либо благоприятствуя созданию демократии, либо поддерживая авторитаризм.

Таким образом, причины демократизации варьируют, и значение их со временем способны значительно варьировать. Здесь не место для подробного исторического анализа того, что порождало демократизацию до 1974 г. Однако краткий обзор главных, как представляется, причин первой и второй волн не помешает, хотя бы в целях создания контекста для более развернутого обсуждения причин третьей волны.

Экономическое развитие, индустриализация, урбанизация, появление буржуазии и среднего класса, развитие рабочего класса и его ранних организаций, постепенное сглаживание экономического неравенства — все это, по-видимому, сыграло свою роль в движении северных европейских стран XIX в. к демократии. Как правило, это были также страны, где интеллектуальный этос формировался под влиянием Локка, Бентама, Милля, Монтескье, Руссо и идеалов Французской революции. В странах, заселенных выходцами из Британии, — США, Канаде, Австралии, Новой Зеландии — действовали многие из тех же факторов, подкрепляемые гораздо большими экономическими возможностями, слабостью существующих статусных систем и более равным распределением дохода, кото-

рое стало возможно в обществах фронта. Предположительно протестантизм также способствовал демократизации; три четверти стран, где демократические институты развились до 1900 г., по религиозному составу населения были преимущественно протестантскими.

Победа западных союзников в Первой мировой войне и послевоенный демонтаж империй значительно повлияли на демократизацию. Периферийные европейские страны — Финляндия, Исландия, Ирландия — сравнительно успешно поддерживали демократические системы; расположенным ближе к центру государствам — преемникам империй Романовых, Габсбургов и Гогенцоллернов это не удалось. Короче говоря, первостепенными факторами, ответственными за первую волну демократизации, очевидно, были экономическое и социальное развитие, экономическая и социальная обстановка в странах, основанных британскими поселенцами, а также победа западных союзников в Первой мировой войне и последовавший в результате крах основных континентальных империй.

Во второй волне демократизации явно доминировали политические и военные факторы. Большинство стран, перешедших тогда к демократии, попадают в одну из трех категорий. Во-первых, ряду стран: Западной Германии, Италии, Японии, большей части Австрии и Южной Кореи — демократию навязали победоносные западные союзники. Во-вторых, многие другие страны двинулись в демократическом направлении, потому что именно западные союзники выиграла войну. К этой категории относятся Греция, Турция, Бразилия, Аргентина, Перу, Эквадор, Венесуэла, Колумбия⁵. В-третьих, ослабление западных государств в результате войны и подъем национализма в их заморских колониях заставили их начать процесс деколонизации. Значительное число новых государств стартовали как демократии, несколько меньшее число их поддерживали демократические институты в течение довольно большого периода времени. Таким образом, за вторую волну ответственны главным образом победа признанных западных демократий во Второй мировой войне и осуществленная этими демокра-

тиями после войны деколонизация. То были исторически дискретные события. Третья волна стала результатом совершенно иного набора причин.

ЧЕМ ОБЪЯСНЯЕТСЯ ТРЕТЬЯ ВОЛНА

Чтобы объяснить третью волну демократизации, нужно ответить на два вопроса. Во-первых, почему тридцать стран с авторитарными системами перешли к демократическим политическим системам, а около сотни других не перешли? Во-вторых, почему смена режима в этих странах произошла в 1970-е и 1980-е гг., а не в какое-то другое время?

Что касается первого вопроса, отказ тех или иных стран от авторитаризма мог бы зависеть от природы существовавших в них авторитарных режимов. Однако режимы, пришедшие к демократии в третью волну, представляли собой весьма пеструю картину. Среди них были однопартийные системы, военные режимы, личные диктатуры и расовая олигархия в Южной Африке. К каждой из этих категорий относились и страны, которые не демократизировались за пятнадцать лет, прошедшие после 1974 г.: среди однопартийных систем — это Китай и Вьетнам, среди военных режимов — Бирма и Индонезия, среди личных диктатур — Ирак и Куба. Следовательно, природа авторитарного режима не может служить объяснением того, почему одни режимы перешли к демократии, а другие нет.

Иной подход к ответу на этот вопрос привлекает наше внимание к истории смен режима в демократизировавшихся странах. Страны, следовавшие *циклической модели*, то и дело меняли демократическую систему на авторитарную и наоборот. Эта модель была характерна главным образом для Латинской Америки, включая такие государства, как Аргентина, Бразилия, Перу, Боливия и Эквадор, но встречалась и в других странах, например Турции и Нигерии. Данные страны имели тенденцию постоянно колебаться между более популистскими демократическими правительствами и более консервативными военными режимами. При демократическом режиме радикализм, коррупция, беспорядок достигают недопустимого уровня, и военные свергают его, к немалому облегчению и при шумном

одобрении народа. В свое время, однако, поддерживающая военный режим коалиция распадается, режиму не удается эффективно справиться с экономическими проблемами страны, офицеров-профессионалов начинает тревожить политизация вооруженных сил, и вот, снова к великому облегчению и при шумном одобрении народа, военные уходят сами или их выгоняют с руководящих постов. Тем самым смена режима в таких странах выполняет ту же функцию, что и смена партий в стабильной демократической системе. Страна не выбирает попеременно то демократическую, то авторитарную политическую систему; эта постоянная смена демократии авторитаризмом и авторитаризма демократией *и есть* политическая система данной страны.

Другой моделью смены режима была модель *второй попытки*. Страна с авторитарной системой меняет ее на демократическую. Затем либо демократическая система терпит неудачу из-за отсутствия в стране социальной базы для демократии, либо лидеры новой демократической системы проводят экстремистскую политику, вызывающую острую ответную реакцию, либо какой-то катаклизм (депрессия, война) приводит режим к краху. К власти на более или менее долгий срок приходит авторитарное правительство. В конце концов, однако, делается вторая, более успешная попытка установить демократию, и успех ее, по крайней мере отчасти, обуславливается тем, что прежний неудачный опыт научил чему-то демократических лидеров. Ряд стран — Германия, Италия, Австрия, Япония, Венесуэла, Колумбия — разными путями создали у себя достаточно стабильные демократические системы во время второй волны, после того как пережили откат, который свел на нет более ранние попытки такого рода. Испанию, Португалию, Грецию, Корею, Чехословакию и Польшу можно будет причислить к странам, следующим модели второй попытки, если демократические режимы третьей волны в них стабилизируются.

Третьей моделью была *прерванная демократия*. Речь идет о странах, которые устанавливают у себя демократические режимы, существующие сравнительно долгий период времени. Однако в какой-то момент в

них появляются нестабильность, поляризация или другие условия, приводящие к приостановке демократических процессов. В 1970-е гг. демократия была временно отменена в Индии и на Филиппинах — демократически избранными главами исполнительной власти, в Уругвае — выборными лидерами в сотрудничестве с военными, в Чили — военными лидерами, свергшими выборное правительство. Но долгий опыт демократии в этих странах, тем не менее, не позволил политическим лидерам, временно ее отменившим, полностью покончить с демократической практикой. Во всех четырех случаях они в конечном итоге сочли себя обязанными пойти на проведение всенародного голосования в той или иной форме — и проиграли.

Четвертая модель смены режима представляла собой *прямой переход* от стабильной авторитарной системы к стабильной демократической системе — либо со временем, путем постепенной эволюции, либо в результате внезапной замены первой на вторую. Эта модель была типична для транзитов первой волны. Попытки третьей волны в Румынии, Болгарии, на Тайване, в Мексике, Гватемале, Сальвадоре, Гондурасе и Никарагуа приблизятся к данному образцу, если демократия в них консолидируется.

И наконец, есть еще *модель деколонизации*. Демократическая страна вводит демократические институты в своих колониях. Колония становится независимой и, в отличие от большинства бывших колоний, успешно свои демократические институты сохраняет. Во время третьей волны так случилось, например, с Папуа — Новой Гвинеей. Как указывал Майрон Вейнер, данная модель свойственна главным образом бывшим британским колониям, большинство из которых получили независимость в ходе второй волны⁶. Те же, кому пришлось дожидаться третьей волны, чтобы стать независимыми и демократическими, по большей части представляли собой мелкие, островные государства. К ним относились Антигуа и Барбуда, Белиз, Доминика, Кирибати, Сент-Кристофер и Невис, Сент-Люсия, Сент-Винсент и Гренадины, Соломоновы о-ва, Тувалу, Вануату. Пожалуй, за исключением очень немногих оставшихся колоний (напр., Гонконга, Гибралтара, Фолклендов), эти страны — последнее демократизирую-

щееся наследие Британской империи. Из-за малых размеров они, кроме особо оговоренных случаев, не включаются в анализ стран третьей волны в настоящем исследовании.

Если сравнительно стабильные и долго существующие авторитарные и демократические режимы обозначить как *A* и *D*, а менее стабильные и недолговечные — как *a* и *d*, то пять моделей развития режима можно представить следующим образом:

- (1) цикличная: $a - d - a - d - a - d$
- (2) вторая попытка: $A - d - a - D$
- (3) прерванная демократия: $A - D - a - D$
- (4) прямой переход: $A - D$
- (5) деколонизация: $D/a - D$

Страны третьей волны демонстрируют все пять моделей смены режима. Впрочем, двадцать три из двадцати девяти стран, демократизировавшихся в 1974--1990 гг., имели прежний опыт демократии. В некоторых случаях этот опыт остался далеко в прошлом, в некоторых был совсем недавним, а в некоторых имело место и первое и второе. Но, так или иначе, в какой-то момент он был. В большинстве же стран, имевших в 1974 г. авторитарные системы и не демократизировавшихся к 1990 г., предыдущего опыта демократии не было. Таким образом, в 1974 г. существовал великолепный способ предсказать, станет ли страна с авторитарным правлением демократической, — посмотреть, была ли она уже когда-нибудь таковой. Однако в 1989 г. третья волна вступила во вторую фазу и начала затрагивать страны, не имевшие в прошлом сколько-нибудь значительного демократического опыта, включая Румынию, Болгарию, Советский Союз, Тайвань и Мексику. Это поставило решающий вопрос: насколько третья волна способна превзойти первую и вторую? Не станут ли страны, не знавшие демократии в прошлом, стабильными демократиями в будущем?

Правдоподобные ответы на вопрос о том, почему некоторые страны перешли к демократии, а другие нет, не обязательно отвечают на второй вопрос: почему эти переходы случились именно тогда, когда случились, а не в какое-то другое время? Представляется невероятным, чтобы столь массовый транзит в течение

каких-то полутора десятилетий был чистой случайностью. Очевидно, разумно будет предположить, что все эти переходы были вызваны отчасти общими причинами, действующими на многие страны, параллельным развитием некоторых стран и влиянием более раннего транзита на более поздний. Предыдущий демократический опыт, однако, не объясняет, почему сдвиг в сторону демократии в этих странах пришелся именно на 1970-е и 1980-е гг. Кто-то относил демократический транзит 1980-х гг. на счет «стремления к свободе», пустившего глубокие корни и широко распространившегося среди угнетаемых авторитарными правителями народов. Существование такого стремления может отличать демократизовавшиеся страны от недемократизовавшихся, но оно не может объяснить, почему демократизация произошла тогда, когда произошла. Как показывают события 1953, 1956, 1968 и 1980—1981 гг., жители Восточной Европы стремились к свободе десятилетиями, но получили ее только в 1989 г. Почему не раньше? В других странах народ мог прежде в своей истории не проявлять стремления к свободе, но в 1970—1980-е гг. оно в нем развилось. Перед нами стоит проблема — как объяснить, почему такое желание появилось именно тогда? При анализе мы вынуждены искать какие-то другие процессы, возможно, его породившие.

Вот вопрос, на который необходимо ответить: какие изменения правдоподобных независимых переменных, скорее всего имевшие место в 1960—1970-е гг., произвели зависимую переменную — демократизирующую смену режима — в 1970—1980-е гг.? Пять таких изменений, по видимому, сыграли значительную роль в том, что транзиты третьей волны произошли именно в тех странах, где произошли, и в то время, когда произошли:

(1) обострение проблемы легитимности авторитарных систем в мире, где широко признаны демократические ценности, зависимость этих режимов от функциональной легитимности и уничтожение этой легитимности военными поражениями, экономическими неудачами и нефтяными кризисами 1973—1974, 1978—1979 гг.;

(2) беспрецедентный глобальный экономический рост в 1960-е гг., который во многих странах поднял

жизненный уровень, повысил уровень образования и значительно увеличил городской средний класс;

(3) разительные перемены в доктрине и деятельности католической церкви, продемонстрированные на Втором Ватиканском соборе в 1963—1965 гг., и превращение национальных церквей из защитников status quo в противников авторитаризма и проповедников социальной, экономической и политической реформы;

(4) перемены в политике внешних акторов, в том числе новая позиция Европейского Сообщества по вопросу о расширении членства в конце 1960-х гг., крупный сдвиг в политике США в сторону пропаганды прав человека и демократии в других странах начиная с 1974 г., драматический переворот, совершенный в конце 1980-х гг. Горбачевым в советской имперской политике;

(5) эффект «снежного кома», или демонстрационный эффект, произведенный первыми переходами к демократии в третью волну и усиленный средствами международной коммуникации, стимулировавший последующие попытки смены режима в других странах и дававший для них образцы.

УТРАТА ЛЕГИТИМНОСТИ И ПРОБЛЕМА ФУНКЦИОНАЛЬНОСТИ

Легитимность — расплывчатое понятие, которого политические аналитики предпочитают избегать. Тем не менее, оно имеет существенное значение для понимания проблем, встающих перед авторитарными режимами в конце XX в. «Даже у самого сильного не хватит силы, чтобы всегда быть хозяином, — замечал Руссо, — если он не обратит силу в право, а повиновение в долг». Откуда же берутся «право» авторитарных лидеров на власть и «долг» народа повиноваться им?

В прошлом легитимацию недемократического правления обеспечивали традиция, религия, божественное право королей, общественное почтение. В эпоху грамотного, мобилизованного населения эти традиционные обоснования авторитаризма теряют силу. Авторитаризм нового времени оправдывал себя с по-

* Сложившегося положения (лат.) — Прим. пер.

мощью национализма и идеологии. Однако эффективность первого в значительной степени зависит от наличия заслуживающего доверия образа врага, противостоящего чаяниям народа. К тому же национализм — народная сила и может легитимировать демократическое правление с тем же успехом, что и авторитарное. Главным идеологическим оправданием авторитаризма в новое время стал марксизм-ленинизм. Он дает логическое обоснование однопартийной диктатуре и власти узкого круга сохраняющей себя в неприкосновенности бюрократической элиты. Правда, большинство авторитарных режимов конца XX в. не были коммунистическими. Но они вместе с коммунистическими режимами столкнулись с большими проблемами в деле утверждения и поддержания своей легитимности.

Победа западных союзников во Второй мировой войне практически породила вторую волну демократизации. Еще более всеобъемлющие и прочные перемены она произвела в интеллектуальной среде политики. Люди в большинстве стран пришли к признанию — если не претворению в жизнь — риторики и идей демократии. На свет появился всемирный демократический этос. Даже те, чьи действия носили явно антидемократический характер, зачастую оправдывали их демократическими ценностями. Открытые возражения против демократии как понятия почти исчезли из публичных дебатов в большинстве стран мира. «Впервые в мировой истории, — отмечалось в отчете ЮНЕСКО в 1951 г., — не выдвигаются антидемократические доктрины. Против других часто бывают направлены обвинения в антидемократических действиях или позициях, но все практические политики и политические теоретики согласно подчеркивают демократический элемент в институтах, которые защищают, и теориях, за которые ратуют»⁷.

Столь всеобъемлющее распространение демократических норм в значительной мере опиралось на приверженность этим нормам самой могущественной страны в мире. Главный альтернативный источник легитимности, марксизм-ленинизм, пользовался поддержкой второй сильнейшей державы. Однако коммунисты регулярно отдавали дань силе демократических ценностей, подчеркивая демократические элементы в

своей идеологии, используя демократическую фразеологию и преуменьшая роль ленинистской партии как авангарда общества и диктатуры пролетариата.

Многие авторитарные режимы в 1970-е гг. столкнулись с проблемами легитимности также из-за прежнего опыта демократии в их странах. В каком-то смысле политическое тело их общества было заражено демократическим вирусом, и даже если предыдущий демократический режим не добился особых успехов, все же убеждение, что истинно легитимное правление должно базироваться на демократической практике, осталось. Поэтому авторитарные правители были вынуждены оправдывать собственные режимы с помощью демократической риторики, заявляя, будто они являются подлинно демократическими или станут таковыми в будущем, как только удастся справиться с насущными проблемами, стоящими перед обществом.

Проблемы, связанные с легитимностью авторитарных режимов, варьировали в зависимости от природы режима. Однопартийные системы, представлявшие собой продукт самобытного политического развития, как в революционно-коммунистических государствах, Мексике, КНР, имели более надежный базис легитимности. Идеология и национализм могли здесь на пару служить опорой режиму. В странах же, где, как в Восточной Европе, коммунизм и однопартийная система были навязаны внешними силами, режим мог использовать к своей выгоде лишь идеологию, а не национализм, который всегда был потенциальным источником нестабильности. Со временем, однако, коммунистическим правительствам стало труднее привлекать идеологию для поддержки своей легитимности. Идеология теряла свою привлекательность, по мере того как стагнировала государственная бюрократия и окостеневали социально-экономические неравенства. Коммунистическая идеология также стала главным препятствием для экономического роста, лишая режим способности легитимировать себя с помощью экономических свершений. Таким образом, марксизм-ленинизм в коммунистических государствах поначалу обеспечивал идеологическую легитимность, но по мере ослабления этого эффекта он же не дал развиваться легитимности, базирующейся на экономических достижениях.

При прочих равных условиях большинство режимов со временем утрачивают легитимность, по мере того как делается тот или иной выбор, не исполняются обещания, развивается фрустрация. В большинстве случаев поддерживающая режим коалиция также со временем распадается. Однако демократические системы обновляются путем выборов, дающих возможность прийти к власти новой коалиции с новой политикой и новыми обещаниями на будущее. Для авторитарных режимов, напротив, самообновление представляет главную проблему, и отсутствие механизмов самообновления немало способствует эрозии легитимности этих режимов. Острее всего данная проблема, конечно, в государствах — личных диктатурах, где самообновление (исключая реинкарнацию) по самой природе режима невозможно.

В немногих случаях авторитарные режимы создали механизмы регулярной смены верховных лидеров и, следовательно, по крайней мере ограниченного обновления. В Мексике и Бразилии был хорошо институционализирован принцип, согласно которому президент не может быть преемником самому себе. Выгода от такой системы рутинизированной преемственности получалась по меньшей мере двоякая. Во-первых, она пробуждала у ключевых фигур авторитарного истеблишмента надежду, что в следующий раз и у них будет шанс занять верховный пост или высокую должность, лишая их тем самым стимула устраивать беспорядки или свергать существующее руководство. Во-вторых, регулярная ротация на верховном руководящем посту делала возможными и даже весьма вероятными перемены в политике. В Мексике десятилетиями более левые президенты сменяли более правых и наоборот. И в Бразилии примерно так же две слабо структурированные коалиции — сорбоннская группа и националисты — боролись за власть среди военных. Сорбоннская группа пришла к власти после переворота 1964 г.; ее сместили, когда генерал Артур Кошта-и-Сильва занял президентский пост в 1967 г.; в 1974 г. она вернулась к власти вместе с Гейзелом. Подобные механизмы и процессы дали этим режимам возможность избежать некоторых дисфункциональных аспектов авторитаризма, а также средство обновить их легитим-

ность, по крайней мере в ограниченных пределах. Каждый новый президент обещал что-то новое хотя бы потому, что это был не прежний президент. С 1929 по 1989 г. в Мексике существовал необыкновенно стабильный авторитарный режим, которому требовалось применять репрессии лишь в самых скромных масштабах, поскольку его легитимность поддерживалась как революционной идеологией, так и регулярной сменой политических лидеров. В самобытных коммунистических режимах было первое, но не было второго; в Бразилии было второе, но не было первого.

Проблема легитимности военных режимов и личных диктатур 1970-х гг., особенно тех, которые появились во время второго отката, как правило, проходила в своей эволюции три фазы. Смещение демократического режима авторитарным почти всегда приветствовалось подавляющим большинством общественности с чувством большого облегчения и горячего одобрения. В этой начальной фазе новый режим обладал «негативной легитимностью», проистекающей из неудач демократического режима и очевидных различий между первым и вторым. Новые режимы, как правило, оправдывали себя тем, что борются с коммунизмом и внутренней подрывной деятельностью, усмиряют социальные волнения, восстанавливают закон и порядок, уничтожают коррупцию и продажных гражданских политиканов, укрепляют национальные ценности, волю и сплоченность. Так, например, греческие полковники в 1967 г. легитимировали себя призывами к «идеологии антикоммунистического государства»; бразильский военный режим в свои первые годы тоже добивался легитимности на базе «лозунгов с приставкой "анти": антикоммунизм, антидеструктивность, антихаос»⁸.

Разумеется, со временем негативная легитимность стала утрачиваться. Авторитарным режимам 1960-х и 1970-х гг. почти неизбежно приходилось надеяться лишь на свою эффективность, коэффициент полезной деятельности, как на один из главных, если не самый главный источник легитимности. В некоторых случаях, как, например, в Перу и на Филиппинах, лидеры авторитарных режимов обещали экономическую и социальную реформу. В большинстве других случаев они

обещали экономический рост и развитие. Однако стремление добиться функциональной легитимности породило так называемую проблему функциональности. В демократических государствах легитимность правителей обычно зависит от того, насколько они отвечают ожиданиям ключевых групп избирателей, т.е. от отдачи, которую от них получают. Легитимность же системы зависит от процедур, от способности голосующих избирать себе правителей путем выборов. В конечном итоге правители, пребывающие у власти, перестают действовать эффективно, теряют легитимность, терпят поражение на выборах, и власть переходит к другому составу правителей. Утрата правителями функциональной легитимности ведет к утверждению заново процедурной легитимности системы. В авторитарных системах, которые не являлись однопартийными системами, невозможно было провести различие между легитимностью правителя и легитимностью режима. Плохое функционирование в одно и то же время уничтожало как легитимность правителей, так и легитимность системы.

Анализируя восемь крупнейших кризисов политического развития, от британского Акта о реформе 1832 г. до экономических реформ Карденаса в 1930-х гг., Гэбриел Алмонд, Скотт Флэнген и Роберт Мундт обнаружили, что для каждого случая было характерно «исчезновение компонентов экономической функциональности (депрессия, безработица, дефицит продовольствия, голод)»⁹. Неудовлетворительная экономическая функциональность играла ключевую роль и в возникновении кризиса авторитарных режимов в 1970-х гг. Кампания за социальную и экономическую реформу на Филиппинах быстро заглохла, в конце концов от нее отказались и в Перу. Многие авторитарные правительства потеряли возможность обретать легитимность за счет экономического роста в результате повышения цен на нефть в 1970-е гг. и экономической политики, которую они проводили.

Взлет цен на нефть в 1973—1974 гг. вызвал глобальный экономический спад. Он поставил вопрос об управляемости демократии в треугольнике «Европа — Северная Америка — Япония» и значительно повредил попыткам авторитарных режимов третьего мира ис-

пользовать экономическую функциональность для поддержания своей легитимности. Таким странам, как Филиппины, Испания, Португалия, Греция, Бразилия и Уругвай, был нанесен особенно жестокий удар в силу их практически полной зависимости от импортируемой нефти. Ситуацию усугубило второе повышение цен на нефть в 1979 г. В Западной Германии, Великобритании, Франции, Канаде и США правящие партии были отстранены от власти. В третьем мире способность сохранившихся авторитарных режимов поддерживать свою легитимность с помощью экономической функциональности еще сильнее уменьшилась. Скачкам цен на нефть и их экономическим последствиям принадлежит значительная доля заслуг в деле ослабления авторитаризма в 1970-х — начале 1980-х гг.

За редкими исключениями, политика, принятая на вооружение авторитарными правительствами, для того чтобы справиться с нефтяными и долговыми кризисами, зачастую лишь ухудшала экономическую ситуацию, приводя к стагнации, депрессии, инфляции, низкому или отрицательному уровню роста, увеличению задолженности либо сразу к нескольким из этих условий в той или иной комбинации и в результате еще больше лишая режим легитимности. Примером могут служить Филиппины:

«Экономический фундамент Нового общества начал трещать во время нефтяного кризиса 1973—1974 гг. и последовавшего за ним глобального спада. На Филиппинах, импортировавших 90% нефти, затраты на энергию выросли вчетверо, а цены на предметы экспорта упали. Со вторым скачком цен на нефть в 1979 г. скорость экономического обвала возросла. Маркос отреагировал новыми займами и расходами, с 1979 по 1983 г. удвоившими внешний долг Манилы. Почти половина займов были краткосрочными, и... международные кредиторы начали беспокоиться: лишь за последние четыре месяца 1982 г. были отозваны кредиты примерно на 700 млн долларов»¹⁰.

Начиная с 1980 г. доход на душу населения на Филиппинах неуклонно сокращался.

В Аргентине экономическая политика Мартинеса де Оса в 1978—1980 гг. вызвала искусственный бум, «который не мог длиться долго. Импорт стал таким

дешевым, что местная промышленность разваливалась, не выдерживая конкуренции. Экспорт — таким дорогим, что сельское хозяйство оказалось вытеснено с мирового рынка... В 1981 г. шарик лопнул... Экономика рухнула буквально за одну ночь.

За девять месяцев резко подскочил уровень инфляции и безработицы. Стоимость песо, оказавшегося под огромным давлением в результате биржевых спекуляций, упала более чем на 400%. Аргентинцы, имевшие долги в долларах, внезапно обнаружили, что теперь им придется отдавать в песо в пять раз больше. Они не могли уплатить столько... Между тем охваченные паникой вкладчики начали осаждать банки. Резервы страны резко сократились¹¹.

В Уругвае военный режим в начале 1980-х гг. обзавелся вторым по величине внешним долгом на душу населения в Латинской Америке и вызвал четырехлетний спад, урезавший реальную заработную плату наполовину по сравнению с той, что была десятилетием раньше. В Португалии огромные затраты на войну в колониях в сочетании с повышением цен на нефть и плохим управлением экономикой привели к столь же печальным экономическим результатам:

«Одной из других потерь [в войне] стала экономика Португалии. К моменту переворота уровень инфляции в стране достиг 30 % (будучи самым высоким в Западной Европе), дефицит в торговле был велик как никогда, безработица росла — невзирая на постоянный поток эмигрантов, искавших работу или бежавших от призыва на военную службу.

Поскольку чуть ли не половина средств, отпускаемых правительством, уходила военным, уровень "твердых" инвестиций — которые и создают экспорт и рабочие места — был самым низким в Западной Европе...

Португалия, импортирующая 80% энергии и почти половину продовольствия, особенно тяжело пострадала от глобального спада и вспышки инфляции, которые последовали за нефтяным эмбарго, объявленным Организацией стран — экспортеров нефти (ОПЕК) в 1973 г. Португальские экспортные рынки разваливались, цены на все, от трески до билетов на бой быков, опережали заработную плату. Хотя и профсоюзы, и стачки в Новом государстве были вне закона, рабочие

под предводительством коммунистов устроили в 1973 г. до 40 крупных забастовок. Заводы, принадлежащие "Интернэшнл телефон энд телеграф", "Грундиг", "Бритиш Лейланд" и другим фирмам, закрывались¹².

Греция испытала значительный, хотя и несбалансированный экономический рост при военном режиме; пришедшем к власти в 1967 г. Однако новая военная группировка, захватившая власть в конце 1973 г., «показала себя решительно неспособной справляться с насущными проблемами, стоящими перед страной... Продолжалась неконтролируемая инфляция, и на Греции, обладающей очень немногими собственными источниками энергии, особенно тяжело отразился нефтяной кризис, последовавший за Войной на Йом Кипур»¹³. В Перу «попытки военного режима подстегнуть экономический рост в стране... окончились ничем. Производительность и в промышленности, и в сельском хозяйстве снижалась, реальная заработная плата падала, открытая безработица росла, инфляция усиливалась, а государственный долг Перу поднялся на головокружительную высоту». Даже в Бразилии были проблемы с экономической функциональностью. Когда ее режим во второй половине 1970-х гг. начал постепенно демократизироваться, экономические проблемы обострились, и «способность правительства обеспечивать экономический рост и обещать бразильцам лучшее будущее заметно поуменилась». К 1982 г. значительная часть бразильской общественности винила во всех недостатках просчеты в политике правительства¹⁴.

Коммунистические режимы были сравнительно изолированы от скачков цен на нефть и других событий в мировой экономике, хотя у Польши и Венгрии появились немалые долги. Там недостаточная экономическая функциональность явилась результатом командной экономики, навязанной им Советским Союзом после Второй мировой войны. В 1950-е гг. такие экономики росли очень быстрыми темпами. В 1960-е гг. рост замедлился, а в 1970-е и 1980-е начался застой. Экономические неудачи вызвали огромное недовольство существующей политико-экономической системой и некоторую оппозицию ей. Однако экономической стагнации самой по себе было недостаточно, чтобы породить движение в демократическом направ-

³ Третья волна.
Демократизация в конце XX века

лении. Она стала фактором, способствующим демократизации в данных странах, не раньше, чем Советский Союз это позволил. В Восточной Европе политика главенствовала над всем, и советская поддержка примиряла коммунистические режимы с последствиями недостаточной экономической функциональности.

Военные неудачи в 1974—1989 гг. внесли свой вклад в падение или ослабление по крайней мере пяти авторитарных режимов. В двух странах с личной диктатурой вооруженные силы стали проявлять недовольство, поскольку вынуждены были сражаться с повстанцами, в борьбе с которыми видели мало шансов на победу. Явная неспособность португальского правительства и его армии выиграть свои колониальные войны стала подоплекой образования МФА и Апрельского переворота. На Филиппинах примерно такое же Движение за реформу вооруженных сил (РАМ) атаковало кумовство, бездарность, коррупцию, процветавшие в армии при попустительстве Маркоса. Осознание растущей силы партизан-коммунистов из Новой народной армии (НПА) в последние годы режима Маркоса в целом способствовало ослаблению последнего. Большие издержки, связанные с афганской войной, и неспособность советской армии довести ее до успешного завершения помогли политической либерализации, которую принес Советскому Союзу Горбачев. В Греции и Аргентине конфликты, спровоцированные военными режимами, привели к поражению и гибели этих режимов.

Авторитарный режим утрачивал легитимность и в том случае, если выполнял свои обещания. Достигнув своей цели, он терял цель. Это означало исчезновение причины, почему общественность должна была поддерживать данный режим, учитывая другие издержки (напр., отсутствие свободы), с ним связанные, а также провоцировало внутри режима неуверенность и конфликты по поводу того, какие новые цели ему следует перед собой поставить. В Аргентине в 1980—1981 гг., например, произошел резкий спад в экономике. В то же время режим уничтожил партизан Монтонеро и восстановил в стране порядок (если не закон). Это устранило главную причину поддержки режима, а военное правительство «стало выказывать признаки скуки именно потому, что достигло одной из своих

главных целей: разгрома вооруженных партизанских групп». Примерно так же в Бразилии в 1974 г. «режим, безусловно установив порядок, был вынужден либо приступить к долгосрочной институционализации своей власти, либо, напротив, начать процесс либерализации»¹⁵. Сходная ситуация сложилась в Уругвае, после того как военное правительство уничтожило «тупамарос». Поскольку легитимность авторитарных режимов базировалась на критериях функциональности, они теряли ее и в тех случаях, когда не были функциональны, и в тех, когда были.

Столкнувшись с эрозией легитимности, авторитарные лидеры могли реагировать и реагировали одним или несколькими из пяти способов. Во-первых, они могли просто отказываться признать свою растущую слабость, надеясь или будучи убеждены, что сумеют удержаться у власти. Такие тенденции поддерживались слабостью механизмов обратной связи при большинстве авторитарных режимов и заблуждениями многих диктаторов. Но ни надежда, ни убеждение чаще всего не оправдывались. Во-вторых, режим мог попытаться выжить, становясь все более репрессивным, фактически заменяя испаряющееся на глазах чувство долга вынужденным повиновением. Это часто требовало перестановок в руководстве, как и случилось в Греции в 1973 г., в Аргентине в 1981 г. и в Китае в 1989 г. Если лидеры режима в основном приходили к согласию относительно необходимости такого курса, они были в состоянии значительно отсрочить наступление последствий утраты ими легитимности.

Третья возможность — спровоцировать внешний конфликт и попытаться восстановить легитимность, обратившись к национализму. Весной 1974 г. режим Иоаннидиса организовал переворот на Кипре, в результате которого был свергнут архиепископ Макариос и приведено к власти правительство, расположенное к энosis (союзу) с Грецией. Турки вторглись на Кипр; Иоаннидис попытался поднять греческую армию и народ на борьбу с ними. Но греки в военном отношении были неспособны мериться силами с турками, и командующие войсками отказались пойти на это. Режим полковников пал самым постыдным образом — фактически в результате забастовки собственного офи-

церского корпуса. В Аргентине легитимность военного режима достигла низшей точки в 1982 г., после экономических неудач, и генерал Леопольдо Галтиери попытался вновь завоевать поддержку своему правительству вторжением на Фолкленды. Если бы он добился военных успехов, то стал бы величайшим героем аргентинской истории. Его провал и возвращение островов Великобритании ускорили переход к демократии, который произошел в следующем же году.

Попытки авторитарных лидеров удержать исчезающую легитимность с помощью войны с внешним врагом встречают неизбежное препятствие. Вооруженные силы военного режима вовлечены в политику, они могут вообще не иметь эффективной командной структуры (как было в Аргентине), и чем старше режим, тем сильнее в них тенденция политизироваться (это одна из причин, почему у профессионально ориентированных военных лидеров часто появляется желание уничтожить военный режим). С другой стороны, при личной диктатуре, подобной диктатуре шаха в Иране или Маркоса на Филиппинах, армия может не участвовать в политике, но политика проникает в армию, поскольку диктатор больше всего боится переворота. Поэтому при назначениях на должности предпочтение отдается некомпетентным людям и близким знакомым. Таким образом, для вооруженных сил как военных режимов, так и личных диктатур чаще всего характерен низкий уровень военного профессионализма и боеспособности, а следовательно, как свидетельствуют примеры Греции и Аргентины, провоцирование войны для них — стратегия высокого риска.

Четвертая возможность — попытаться создать для своего режима некое подобие демократической легитимности. Большинство авторитарных режимов — кроме базирующихся на идеологии однопартийных систем, — существовавших в начале 1970-х гг., заявляли, что в надлежющий срок восстановят демократию. Когда они стали утрачивать функциональную легитимность, от них все настойчивее начали требовать выполнения этого обещания, и сами они все сильнее ощущали побуждение попытаться релегитимировать себя путем выборов. В некоторых случаях лидеры явно

верили, что сумеют честно победить на выборах. Но такого почти никогда не бывало, особенно если оппозиции удавалось добиться хотя бы минимального единства. Проблема функциональности, таким образом, уступала место проблеме выборов. Нужно ли организовывать выборы? Если это было сделано, нужно ли подтасовывать результаты? Если сделано и это, добьются ли они легитимности? А если результаты выборов не подтасованы, не проиграют ли?

В-пятых, авторитарные лидеры могли схватить быка за рога и взять на себя инициативу уничтожения авторитарного правления и введения демократической системы. Так часто случалось, но почти всегда это требовало смены руководства внутри самой авторитарной системы.

Утрата легитимности обычно будила сомнения в умах авторитарных лидеров и вызывала в руководстве раскол по вопросу о том, какие ответные меры выбрать. В итоге нерешительность, разногласия, колебания в предпринимаемых действиях еще больше лишали режим легитимности и заставляли политические группировки задуматься о возможном преемнике.

Режим-преемник не обязательно был демократическим. В 1978 и 1979 гг. Иран и Никарагуа перешли от модернизирующихся личных диктатур соответственно к исламскому фундаментализму и марксизму-ленинизму. Когда в середине 1970-х гг. третья демократическая волна уже покатилась, в Африке и некоторых других уголках третьего мира также совершился ряд переходов к марксистско-ленинистским режимам. Португалия после некоторой борьбы пошла по демократическому пути; ее бывшие колонии, получив независимость, — по марксистско-ленинскому. С середины 1960-х гг. до начала 1980-х общее число ярко выраженных марксистско-ленинистских режимов в третьем мире выросло с шести до семнадцати. По большей части эти режимы имели сравнительно узкую базу и не отличались экономическими успехами или длительной политической стабильностью. В начале 1960-х гг. и латиноамериканским политикам, и лидерам США политический выбор Латинской Америки представлялся как выбор между реформой и революцией, Джоном

Кеннеди и Фиделем Кастро: Однако Латинская Америка, за немногими исключениями, не получила ни реформы, ни революции, а получила репрессию в виде военных и бюрократически-авторитарных режимов. Затем экономические неудачи этих режимов уничтожили данную форму правления как альтернативу на ближайшее будущее.

Правые диктатуры, как на Филиппинах и в Сальвадоре, часто стимулируют рост левых революционных движений. Однако в Южной Америке репрессии, безжалостно и успешно проводимые военными режимами, физически устранили многих экстремистов, а заодно заставили марксистские и социалистические группы заново оценить преимущества демократии. В 1980-е гг., отсчитали Хуан Линч и Альфред Степан, латиноамериканские левые начали рассматривать «процедурную демократию» как «норму, полезную саму по себе, и как политическое устройство, дающее и защиту от государственного терроризма, и некоторую надежду на электоральный прогресс в направлении социальной и экономической демократии». Один из отцов теологии освобождения, отец Густаво Гутьеррес из Перу, примерно в том же духе заметил в 1988 г., что «опыт диктатуры заставил теологов освобождения оценить политические права»¹⁶. Развал коммунистических режимов в Восточной Европе еще сильнее ограничил возможности марксизма-ленинизма как альтернативы другим авторитарным режимам. Таким образом, хотя авторитарные режимы выступали во многих формах — военное правительство, однопартийная система, личная тирания, абсолютная монархия, расовая олигархия, исламская диктатура, — в 1980-е гг. они в общем и целом не воспринимались как альтернативы друг другу. Везде, кроме Африки и еще некоторых стран, демократия стала считаться единственной законной и жизнеспособной альтернативой авторитарному режиму любого типа.

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ КРИЗИСЫ

Отношения между экономическим развитием, с одной стороны, демократией и демократизацией — с

другой, сложны и, по-видимому, меняются во времени и пространстве. Экономические факторы оказывают значительное влияние на демократизацию, но не детерминируют ее. Между уровнем экономического развития и демократией существует общая корреляция, однако никакой уровень и никакая модель экономического развития сами по себе не являются необходимыми или достаточными для осуществления демократизации.

Экономические факторы воздействовали на демократизацию третьей волны тремя путями. Во-первых, как указывалось выше, повышение цен на нефть в одних странах и марксистско-ленинские пути в других вызывали в их экономике спад, ослаблявший авторитарный режим. Во-вторых, к началу 1970-х гг. многие страны достигли такого общего уровня экономического развития, который обеспечивал экономическую базу для демократии и облегчал переход к ней. В-третьих, в некоторых странах чрезвычайно быстрый экономический рост дестабилизировал авторитарные режимы, вынуждая их либо либерализоваться, либо усилить репрессии. Короче говоря, экономическое развитие создавало базу для демократии; кризисы, вызываемые либо быстрым ростом, либо экономическим спадом, ослабляли авторитаризм. Не в каждой стране проявлялись все три фактора, но в конечном счете ни одна из стран третьей волны их не избежала. Они рождали экономический импульс и контекст для демократизации в 1970-е и 1980-е гг.

Экономическое развитие. Политические теоретики XVIII в. утверждали, что богатые страны скорее способны быть монархиями, а бедные — республиками или демократиями. Для аграрных обществ это была правдоподобная гипотеза. Однако индустриализация перевернула соотношение между уровнем богатства и формой правления, и в XIX в. возникла положительная корреляция богатства и демократии. Она так и осталась в силе. Большинство богатых стран являются демократическими, и большинство демократических стран — Индия представляет собой драматическое исключение — богаты. Это отношение было выявлено Сеймуром Маргином Липсетом в 1959 г. и решительно

подтверждено большим числом позднейших исследований¹⁷. В 1985 г., например, Кеннет Боллен и Роберт Джекман обнаружили, что «уровень экономического развития оказывает ярко выраженное воздействие на политическую демократию, даже с учетом иных, неэкономических факторов... ВВП представляет собой доминантную объясняющую переменную»¹⁸. В 1989 г. Всемирный банк классифицировал как «страны с высокими доходами» двадцать четыре государства, имеющие доход на душу населения от 6 010 долларов (Испания) до 21 330 долларов (Саудовская Аравия). Три из них (Саудовская Аравия, Кувейт и Объединенные Арабские Эмираты) были экспортёрами нефти и не являлись демократическими. На другом конце шкалы к категории «бедных» Всемирным банком были отнесены сорок две страны со среднедушевым доходом от 130 долларов (Эфиопия) до 450 долларов (Либерия). Только две из них (Индия, Шри-Ланка) имели сколько-нибудь продолжительный опыт демократии. Среди пятидесяти трех «стран со средними доходами», от Сенегала (ВВП на душу населения 520 долларов) до Омана (ВВП на душу населения 5 810 долларов), находились двадцать три демократии, двадцать пять недемократических государств и пять таких, о которых в 1989 г., по всем признакам, можно было сказать, что они находятся в процессе перехода от недемократичности к демократии.

Корреляция между богатством и демократией подразумевает, что переходы к демократии в первую очередь должны происходить в странах со средним уровнем экономического развития. В бедных странах демократизация невозможна; в богатых она уже совершилась. Между ними есть некая зона политического транзита; страны, принадлежащие к этому особому экономическому слою, скорее всего перейдут к демократии, а большинство стран, переходящих к демократии, окажутся именно в этом слое. Как только страна развивается экономически и попадает в данную зону, у нее появляются перспективы демократизации. Во время первой волны демократизации в XIX — начале XX в. демократия, как правило, зарождалась в северных европейских странах, когда их ВВП на душу на-

селения, в долларах по курсу 1960 г., составлял от 300 до 500 долларов. В 1920—1930-е гг. множество факторов, включая экономические кризисы, вызвали первый откат к авторитаризму. В целом, однако, экономическое развитие продолжалось, и, следовательно, уровень дохода, характерный для зоны транзита, разделяющей демократические и недемократические системы, повышался¹⁹.

1950-е и 1960-е были годами весьма впечатляющего глобального экономического роста, особенно в менее развитых странах. С 1950 по 1975 г. ВВП на душу населения в развивающихся странах в среднем увеличился на 3,4% ежегодно, что «превосходило и официально поставленные цели, и тайные ожидания»²⁰. Как для развивающихся, так и для развитых стран такой рост был исторически беспрецедентным. В 1960-е гг. — «десятилетие развития» — годовой прирост ВВП в развивающихся странах в среднем превышал 5%, что в целом было более чем вдвое больше, нежели в европейских странах в соответствующих фазах экономического развития. Конечно, показатели по отдельным странам существенно различались — в Южной Европе, Восточной Азии, на Среднем Востоке и в Латинской Америке они были выше; в Южной Азии и Африке — ниже. Однако в целом экономический взлет после Второй мировой войны, продолжавшийся до нефтяных кризисов 1973—1974 гг., переместил многие страны в зону транзита, создавая в них благоприятные экономические условия для развития демократии. Волна демократизации, начавшаяся в 1974 г., в значительной мере являлась плодом экономического роста двух предыдущих десятилетий.

К 1970-м гг. центр экономической зоны транзита сместился вверх, поднявшись от довоенного уровня дохода 300—500 долларов (по курсу 1960 г.) до 500—1000 долларов. В девяти случаях из двадцати одного (т.е. почти в половине случаев) демократизация в третью волну произошла в странах, находящихся на этом уровне; в четырех случаях — в странах с доходом 300—500 долларов; в двух (Греция, Испания) — в странах, где ВВП на душу населения составлял чуть больше 1000 долларов (все по курсу 1960 г.); в шести (Индия,

Пакистан, Сальвадор, Гондурас, Боливия, Филиппины) — в странах с ВВП на душу населения менее 300 долларов. Разброс по уровню экономического развития, от Индии (87 долларов) до Греции (1 291 доллар), получился весьма значительный, но все же около двух третей переходов к демократии случились в странах, где ВВП на душу населения к моменту перехода составлял приблизительно от 300 до 1 300 долларов. Транзит явно был наиболее вероятен в странах со средним уровнем экономического развития и выше и, как и ожидалось, сосредоточен в зоне, располагавшейся на шкале уровня дохода несколько выше той, которую Саншайн выделил как зону транзита до Второй мировой войны.

Зону транзита третьей волны также можно увидеть, рассматривая данные, представленные в таблице 2.1. Страны здесь классифицируются по ВВП на душу населения в 1976 г. (по отчетам Всемирного банка), а также по тому, были ли в них в 1974 г. демократические политические системы, демократизировались ли или либерализовались они в 1974—1989 гг. либо сохраняли все эти годы недемократические режимы²¹. Эти цифры вновь показывают, что страны третьей волны значительно отличались друг от друга по уровню экономического развития: Индия и Пакистан имели в 1976 г. ВВП на душу населения менее 250 долларов, тогда как Чехословакия и Восточная Германия — свыше 3 000 долларов. Однако двадцать семь либерализовавшихся или демократизовавшихся стран из тридцати одной находились посередине, не будучи ни бедными, ни богатыми, и у половины стран третьей волны ВВП на душу населения в 1976 г. составлял от 1 000 до 3 000 долларов. Три четверти стран, достигших данного уровня экономического развития в 1976 г. и имевших недемократические правительства в 1974 г., демократизировались или значительно либерализовались к 1989 г. Короче говоря, обществоведы, желавшему в середине 1970-х гг. предсказать, где в будущем совершится демократизация, стоило бы попросту ткнуть пальцем в недемократические страны, находящиеся в зоне транзита, с ВВП на душу населения 1 000 — 3 000 долларов.

Таблица 2.1
Экономическое развитие и демократизация
третьей волны

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
ВВП на душу населения в 1976 г. (в долларах)	Страны, бывшие демократическими в 1974 г.	Страны, демократизировавшиеся/либерализовавшиеся в 1974—1989 гг.	Недемократические страны	Всего	% демократизировавшихся/либерализовавшихся страна
<250	1	2 ^b	31	34	6
250—1 000	3	11	27 ^c	41	29
1 000—3 000	5	16	5	26	76
>3 000	18	2	3	23	40
Всего	27	31	66	124	32

Источник: Экономические данные Всемирного банка: World Development Report 1978. Washington: The World Bank, 1978. P. 76—77.

^a За период 1974—1989 гг., исключая страны, которые уже были демократическими в 1974 г.

^b Включая Индию, которая перестала быть демократической в 1975 г. и затем демократизировалась в 1977 г.

^c Включая Нигерию, перешедшую к демократии в 1980 г. и вернувшуюся к военному правлению в 1984 г., а также Судан, проделавший похожий путь в 1986 и 1989 гг.

Это не значит, что демократизация так просто детерминирована экономическим развитием. Разумеется, нет. В 1976 г. Чехословакия и Восточная Германия очутились в богатой экономической зоне, где «должны» были уже быть демократическими, а Советский Союз, Болгария, Польша и Венгрия, имея ВВП на душу населения свыше 2 000 долларов, занимали высокое положение в зоне транзита. Однако политика и внешние силы задержали их продвижение к демократии до конца 1980-х гг. Интересно отметить, что Филиппс Катрайт в работе начала 1960-х гг. установил наличие сильной корреляции между уровнем развития средств коммуникации и демократией и воспользовался этим, чтобы выявить аномальные случаи, выпада-

шие из начерченной им обратной последовательности. Главными европейскими странами, которые являлись гораздо менее демократическими, чем «должны» были быть, оказались Испания, Португалия, Польша и Чехословакия²². В менее скованной иберийской среде политическое развитие сравнялось с экономическим в середине 1970-х гг.; в Восточной Европе этого не произошло, пока она не вышла из-под советского контроля пятнадцать лет спустя.

Пять стран с ВВП на душу населения в 1976 г. в пределах 1 000—3 000 долларов не демократизировались к 1990 г. Ирак и Иран — многонаселенные страны — экспортеры нефти. В Ливане была особая консорциативная форма демократии, но она распалась, и со второй половины 1970-х гг. там началась гражданская война. Югославию, во многих отношениях более либеральную, чем другие восточноевропейские коммунистические страны, вал демократизации у соседей в 1989 г. застиг врасплох, хотя самые богатые ее республики, Словения и Хорватия, уже начали двигаться в демократическом направлении. Город-государство Сингапур, богатейшее из государств третьего мира, не экспортирующее нефть, на протяжении 1980-х гг. оставался под милостивой, но твердой рукой своего короля-философа. Там, как и в советском блоке, политика доминировала над экономикой.

Зону экономического транзита можно обнаружить и в параллельном анализе Митчелла Селигсона, утверждающего, что в Латинской Америке пороги, после которых демократия становится если и не обязательной, то возможной, — это ВВП на душу населения (в долларах по курсу 1957 г.) 250 долларов и уровень грамотности 50%. Из одиннадцати латиноамериканских стран лишь три — Аргентина, Чили и Коста-Рика — перешагнули эти пороги в 1957 г. Однако к 1980-м гг. их достигли или миновали еще семь государств: Бразилия, Перу, Эквадор, Сальвадор, Никарагуа, Гватемала и ел-еле — Гондурас. Среди рассматриваемых в той работе одиннадцати стран только Боливия так и осталась значительно ниже указанных порогов. Таким образом, в Латинской Америке появился экономический базис для демократии. Конечно, это не гарантировало самой демократии, но к 1990 г. переходы к демо-

кратии произошли или происходили во всех названных странах. Двигаясь в сходном направлении, Энрике Балойра указывал, что в Латинской Америке личные диктатуры в старом стиле (Парагвай) имеют тенденцию сохраняться дольше, чем бюрократические авторитарные режимы нового типа (Бразилия)²³. По-видимому, жизнеспособность авторитарного режима зависит больше от природы общества, чем от природы самого режима.

Почему экономическое развитие и перемещение стран на уровень дохода выше среднего стимулировали демократизацию? Имеющийся материал свидетельствует, что одно богатство само по себе, видимо, никогда не было решающим фактором. Иран и Ирак, находясь в зоне транзита, тем не менее не демократизировались. Три малонаселенные страны, экспортирующие нефть (Саудовская Аравия, Ливия, Кувейт), не были демократическими, хотя имели в 1976 г. ВВП на душу населения свыше 4 000 долларов, занимая высокое место среди богатых стран. Представляется, что экономическое развитие на широкой основе, включающее значительную индустриализацию, может способствовать демократизации, а богатство, получаемое за счет продажи нефти (и, вероятно, других природных ресурсов), — нет. Нефтяные доходы достаются государству; следовательно, они увеличивают мощь государственной бюрократии и, поскольку сокращают или вовсе устраняют необходимость налогообложения, тем самым уменьшают необходимость иметь правительство, перед которым можно было бы ходатайствовать об уступках со стороны субъектов налогообложения. Чем ниже уровень налогообложения, тем меньше у общественности причин требовать представительства²⁴. «Никакого налогообложения без представительства» — было политическим требованием; «Никакого представительства без налогообложения» — политической реальностью.

В отличие от происходящего в нефтяных государствах, процессы экономического развития, включающего значительную индустриализацию, приводят к созданию новой, гораздо более многообразной, комплексной, вступающей во множество взаимосвязей экономики, которую авторитарным режимам все труд-

нее контролировать. Экономическое развитие создавало новые источники богатства и власти помимо государства и порождало функциональную необходимость ротации тех, кто принимает решения. Более непосредственно оно, по-видимому, вызывало перемены в социальной структуре и ценностях, которые, в свою очередь, способствовали демократизации. Во-первых, как утверждалось, уровень экономического благосостояния в самом обществе формирует «ценности и настроения граждан», благоприятствуя развитию чувств межличностного доверия, довольства жизнью и компетентности, что, в свою очередь, сильно коррелирует с существованием демократических институтов²⁵. Во-вторых, экономическое развитие повышает уровень образования в обществе. В 1960—1981 гг. доля релевантных возрастных групп, посещающих среднюю школу, в развивающихся странах резко возросла²⁶. Более образованным людям более присущи такие свойства, как доверие, довольство и компетентность, соответствующие демократии. В-третьих, экономическое развитие увеличивает ресурсы, которые можно распределять между социальными группами, и тем самым облегчает соглашения и компромиссы. В-четвертых, экономическое развитие в 1960—1970-е гг. требовало и помогало открывать общества для внешней торговли, иностранных инвестиций, технологий, туризма и коммуникаций. Включение страны в мировую экономику создавало неправительственные источники богатства и влияния, и общество становилось открыто для воздействия демократических идей, преобладающих в индустриализированном мире. Правительства, желавшие, как в Китае, открыть свою экономику миру, чтобы стимулировать экономическое развитие, но при этом сохранить закрытую политическую систему, сталкивались с явно неразрешимым конфликтом. Автаркия и развитие — невозможная комбинация, развитие и либерализующее иностранное влияние — неизбежная.

Наконец, экономическое развитие способствует расширению среднего класса: все большую и большую часть общества составляют бизнесмены, специалисты, владельцы магазинов, учителя, государственные слу-

жащие, менеджеры, инженерно-технические, канцелярские и торговые работники. Демократия в какой-то мере предопределяется властью большинства, и ее трудно добиться в условиях концентрации неравенства, когда огромное, доведенное до обнищания большинство противостоит малочисленной богатой олигархии. Демократия возможна и в сравнительно бедном аграрном обществе, каковыми являлись Соединенные Штаты в начале XIX в. или Коста-Рика в XX в., где землевладельцы относительно равны. Как правило, однако, средний класс значительных размеров есть продукт индустриализации и экономического роста. В ранних фазах он не обязательно представляет собой силу демократии. Порой в Латинской Америке и в других местах группы среднего класса допускали, а то и активно поддерживали военные перевороты, призванные свергнуть радикальные правительства и уменьшить политическое влияние рабочих и крестьянских организаций. Но по мере того как продолжался процесс модернизации, у сельских радикальных движений оказывалось все меньше рычагов для воздействия на политический процесс, а городской средний класс увеличивался в размерах по сравнению с промышленным рабочим классом. В результате потенциальные угрозы группам среднего класса со стороны демократии уменьшались, и эти группы все более уверялись в своей способности продвигать свои интересы с помощью электоральной политики.

Движения за демократизацию в третью волну возглавляли не сельские хозяева, не крестьяне и не промышленные рабочие (за исключением Польши). Практически в каждой стране наиболее активными сторонниками демократизации были представители городского среднего класса. В Аргентине, к примеру, в 1960—1970-е гг. выбор делался между избранным перонистским правительством, опиравшимся на рабочий класс, или рожденным переворотом военным режимом, пользующимся поддержкой среднего класса. Однако к 1980-м гг. средний класс стал достаточно многочисленным, чтобы внести основной вклад в победу радикальной партии Рауля Альфонсина и заставить перонистских кандидатов не забывать о его инте-

ресах. В Бразилии средний класс в подавляющем большинстве поддержал переворот 1964 г. Но в середине 1970-х гг. «именно те сектора, которые больше всего выиграли за годы "экономического чуда", наиболее громко требовали возврата к демократическому правлению: население крупных и развитых городов и средний класс»²⁷.

На Филиппинах бизнесмены и специалисты из среднего класса влились в ряды демонстраций против Маркоса в 1984 г. На следующий год ядро кампании Акино составлял «средний класс, врачи и юристы, не занимающиеся политикой, которые предлагали свои услуги в качестве добровольцев кандидатам от оппозиции или гражданским наблюдательным группам от НАМФРЕЛ [Национального движения за свободные выборы], а не какой-либо партии»²⁸. В Испании экономическое развитие создало «нацию современного среднего класса», что и сделало возможным быстрый и мирный процесс приведения политической системы к согласию с обществом²⁹. На Тайване «главными акторами политических перемен» были «недавно появившиеся интеллектуалы среднего класса, достигшие совершеннолетия в период быстрого экономического роста»³⁰. В Корее движение за демократию в 1980-е гг. стало представлять серьезную угрозу для авторитарного режима только потому, что к 1980-м гг. появился «процветающий городской средний класс» и профессионалы из среднего класса присоединились к студентам, требуя покончить с авторитаризмом. Мобилизация «управленческих и профессиональных классов Сеула... пожалуй, более, чем какой-либо иной» фактор вынудила страну совершить переход к демократии в 1987 г. Сообщая о демонстрациях 1987 г. против авторитарного режима Чон Ду Хвана, «Экономист» спрашивал: «Что будет, когда слезоточивый газ встретится со средним классом в Сеуле?»³¹ Ответ скоро стал ясен: слезоточивый газ проиграет. В некоторых странах, в том числе в Испании, Бразилии, Перу, Эквадоре и на Филиппинах, деловое сообщество, прежде помогавшее созданию авторитарных режимов, сыграло решающую роль, добиваясь перехода к демократии³². И напротив, там, где городской средний класс был меньше или слабее, как в Китае, Бирме, Судане, Болгарии и Румы-

нии, либо демократизация не была успешной, либо демократия — стабильной.

Итак, процессы экономического развития, которые, если верить О'Доннелу, в 1960-е гг. породили бюрократический авторитаризм, в 1980-е — дали толчок демократизации. Приблизительная картина причинно-следственных связей, приведших к такому исходу, показана на схеме 2.1.

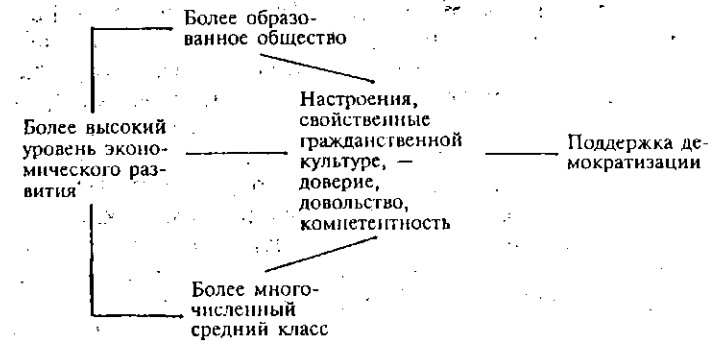


Схема 2.1. Экономическое развитие как фактор демократизации

Быстрый рост. Итак, достижение странами среднего уровня доходов и перемещение их в экономическую зону транзита вело к изменениям в социальных структурах, убеждениях, культуре, каковые благоприятствовали зарождению демократии. Чрезвычайно высокие темпы экономического роста в некоторых странах также порождали недовольство существующим авторитарным правительством. За два десятилетия, предшествовавшие транзиту середины 1970-х гг., Испания, Португалия и Греция пережили взрыв экономического роста. В 1913—1950 гг. ежегодный совокупный прирост реального продукта на душу населения в среднем в Испании был отрицательным, а в Греции и Португалии составлял менее 1%. В 1950—1973 гг. прирост в Испании составлял 5,2%, в Португалии — 5,3%, в Греции — 6,2%. Темпы роста ВВП в этих трех странах составляли в 1960—1973 гг. 6—8% по сравнению с 4—5% в остальных западноевропейских странах, а ВВП на душу населения в 1960—1980 гг. рос быстрее, чем во

всех прочих странах, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), за исключением Японии³³.

Быстрый экономический рост быстро создает экономическую базу для демократии, которую более медленный рост соответственно создает медленнее. Он также пробуждает ожидания, обостряет неравенства, вызывает стрессы и натяжение социальной ткани, стимулирующие политическую мобилизацию и требования политического участия. Так, например, в Греции 1950—1960-х гг. быстрый, неровный экономический рост породил «все возрастающее самосознание, политизацию, фрустрацию и возмущение», которые вели к «социальным волнениям и политической мобилизации»³⁴. Это обострение обстановки в значительной степени явилось причиной переворота 1967 г., одной из главных задач которого было сдержать подобное развитие событий. Однако экономический рост продолжался и при военном режиме до 1973 г. Режим следовал одновременно двумя противоречащими друг другу курсами. Он «пытался остановить и обратить вспять процесс демократизации. Но при этом не мог отказаться от быстрого экономического роста и модернизации»³⁵. Социальная фрустрация и политическое недовольство увеличивались. В конце 1973 г. взлет цен на нефть добавил еще один источник недовольства, и режим должен был или либерализоваться, или усилить репрессии. Пападопулос нерешительно обратился в сторону либерализации; студенты Национального технического университета стали протестовать и требовать большего. В них начали стрелять, и сторонники жесткой линии во главе с Иоаннидисом прогнали Пападопулоса, чтобы самим пасть всего через полгода, когда они спровоцировали военный конфликт на Кипре.

В Испании те же противоречия были вызваны «беспрецедентным периодом экономического роста» 1960-х гг. Лидеры франкистского режима надеялись, что такой рост сделает население счастливым, довольным и лишит его интереса к политике. «На практике, однако, быстрые экономические перемены обострили или катализировали основные конфликты в испанском обществе и способствовали культурным, соци-

альным и политическим переменам, поставившим под сомнение жизнеспособность режима. Политические структуры, строившиеся когда-то в преимущественно аграрном обществе после изнурительной гражданской войны, стали казаться анахроническими перед лицом противоречий быстро меняющегося индустриализованного общества»³⁶. Политические требования, рожденные быстрым ростом, наложились на экономику, полностью сформировавшую экономическую и социальную базу демократии. В 1960-е гг. франкистский министр планирования Лауреано Лопес Родо предсказывал, что Испания станет демократической, когда ее ВВП на душу населения достигнет 2 000 долларов. Так и вышло. Переходу помогла и своевременная смерть Франко в 1975 г. Если бы он тогда не умер или если бы Хуан Карлос не обязался создать парламентскую демократию, поляризация могла бы привести к социальному насилию и серьезно повредить перспективам демократии в Испании. Однако экономические и социальные предпосылки для демократии там в 1975 г. существовали, и потому умелое и верное своим обязательствам руководство сумело осуществить демократизацию сравнительно быстро и гладко.

В конце 1960-х — начале 1970-х гг. пережила свое «экономическое чудо» Бразилия. С 1968 по 1973 г. ее ВВП в среднем прирастал почти на 10% в год. Это усугубило и без того уже весьма значительное неравенство в распределении доходов, и кое-кто мог бы изобразить Бразилию как яркий образчик капиталистического развития, в результате которого многонациональные корпорации и их местные партнеры получают прибыли, а местные рабочие и крестьяне страдают. Это также дало повод Эрнесту Гейзелу, когда тот стал президентом Бразилии в 1974 г., заметить: «Бразилия живет очень хорошо, а бразильцы — очень плохо». Трудности быстрого экономического роста, приведшие к гибели военного режима в Греции и к трансформации диктатуры в Испании, дали о себе знать и в Бразилии. Однако бразильские военные лидеры их хорошо понимали и решили к ним приспособиться. В последний год своего правления президент Медичи стал обдумывать способы осуществления *distensão* («декомпрессии»). Президент Гейзел и его главный советник

генерал Гольбери ду Коуту-и-Сильва начали этот процесс и продвигали дело до 1978 г. Президент Жуан Фигейреду продолжил и расширил его, превратив в процесс *abertura* («открытия»). Действия этих двух президентов предотвратили нараставший социальный конфликт и подготовили почву для демократии.

Темпы роста, достигнутые в 1960—1980-х гг. Южной Кореей и Тайванем, были одними из высочайших в мире. Эти два общества экономически и социально трансформировались. Стремление к демократизации развивалось в них медленнее, чем в европейских и латиноамериканских обществах, по двум причинам. Во-первых, конфуцианские культурные традиции, ставящие во главу угла иерархию, авторитет, общинность и лояльность, отдалили момент, когда социальные группы интенсивно стали заявлять свои требования государству. Во-вторых, в отличие от других обществ, быстрый экономический рост происходил в Корее и на Тайване в контексте систем сравнительно равного распределения доходов. Последние сложились в силу различных причин, в том числе в результате программ земельных реформ конца 1940-х — начала 1950-х гг. и рано достигнутого высокого уровня грамотности и образования. Неравенства, сопутствующие быстрому росту в Бразилии, в этих двух восточноазиатских странах явно отсутствовали. Тем не менее, к 1980-м гг. экономическое развитие в них дошло до той точки, когда требования расширения политического участия вынудили правительства обеих стран начать процессы демократизации.

Очень быстрый экономический рост с неизбежностью бросал вызов авторитарным лидерам. Он не обязательно заставлял их вводить демократию. В 1960—1975 гг. бразильский ВВП в среднем возрастал ежегодно на 8%. В те же годы ВВП в Иране увеличивался на 10%. С 1980 по 1987 г. прирост ВВП в Китае также составлял ежегодно 10%. Такие темпы роста вызвали в этих трех авторитарных системах крайне дестабилизирующие стрессы и напряженность, усилили неравенство и фрустрацию, стимулировали предъявление социальными группами требований к правительству. Лидеры трех стран реагировали тремя различными способами. Гейзел открыл общество, Дэн сломил его, шах не

решался ни на то, ни на другое. Результатом стали соответственно демократия, репрессии и революция.

Резюме. В долгосрочной перспективе экономическое развитие создает базис для демократических режимов. В краткосрочной — очень быстрый экономический рост и экономические кризисы могут разрушить авторитарные режимы. Если экономический рост не сопровождается экономическим кризисом, демократия наступает медленно, как происходило в Европе XIX в. Если дестабилизирующий рост или экономический кризис имеют место, когда уровень богатства, позволяющий войти в зону транзита, еще не достигнут, авторитарные режимы могут пасть, но весьма сомнительно, что их заменят долговечные демократические режимы. В третью волну наиболее благоприятной для перехода от авторитарного к демократическому правлению экономической формулой стало сочетание значительного уровня экономического развития с недолгим экономическим кризисом или провалом³⁷.

РЕЛИГИОЗНЫЕ ПЕРЕМЕНЫ

Два процесса, происходившие в религиозной сфере, способствовали демократизации в 1970—1980-е гг.

Существует сильная корреляция между западным христианством и демократией. Современная демократия в первую очередь и наиболее энергично развивалась в христианских странах. К 1988 г. католическая и/или протестантская религия доминировали в тридцати девяти из сорока шести демократических стран. Эти тридцать девять демократических государств составляли 57% от общего числа — шестидесяти восьми — стран, явившихся преимущественно западно-христианскими. И напротив, только семь (12%) из пятидесяти восьми стран, где преобладали другие религии, были демократическими. Особенно редко встречалась демократия в странах по преимуществу мусульманских, буддистских или конфуцианских³⁸.

Эта корреляция не обуславливает каузацию. Тем не менее, христианство западного образца акцентирует достоинство личности и раздельность сфер деятельности церкви и государства. Лидеры протестантской и католической церкви многих стран играли ведущую

роль в борьбе с репрессивными государствами. Представляется правдоподобной гипотеза, что экспансия христианства поощряет демократическое развитие.

Где же в 1960—1970-е гг. значительно распространилось христианство? Ответ: в очень немногих местах. Наиболее яркий пример — Южная Корея. С небольшими перерывами в Корее сначала был полудемократический гражданский режим Ли Сын Мана в 1950-х гг., полудемократический военный режим Пак Чжон Хи в 1960-х гг. и военные диктатуры того же Пака и генерала Чон Ду Хвана в 1970-х и 1980-х гг., после чего в 1987 г. произошел переход к демократии. В конце Второй мировой войны Корея была преимущественно буддистской, с некоторым налетом конфуцианства. Христиане составляли примерно 1% населения. В середине 1980-х гг. около 25% населения Кореи были христианами — из них четыре пятых протестантами, главным образом пресвитерианами, а одна пятая — католиками. Переходили в христианство в основном молодые городские жители, принадлежавшие к среднему классу. Мотивы их обращения объяснялись глубокими социально-экономическими переменами, совершавшимися в Корее. «Для миллионов, хлынувших в города, — говорилось в одной статье, — и для многих из тех, кто остался в изменившейся деревне, статичный буддизм аграрной эпохи утратил привлекательность. Христианство, с его идеей личного спасения и индивидуальной судьбы, давало большее ощущение комфорта во времена потрясений и перемен»³⁹.

Христианство также предоставляло более надежный доктринальный и институциональный базис для сопротивления политическим репрессиям. Оно, как выразился один житель Южной Кореи, «отличалось тем, что несло идею равенства и почитания власти, независимой от государства»⁴⁰. На смену конфуцианскому авторитаризму и буддийской пассивности пришла христианская воинственность. В 1974 г. пять епископов вывели 5 000 католиков на первую крупную демонстрацию против режима военного положения, установленного президентом Паком. Многие из главных лидеров оппозиционных движений, например Ким Дэ Джун и Ким Янг Сам, были христианами, а представители протестантского и католического духовенства,

такие как преподобный Мун Ик Хван и кардинал Ким Су Хван, возглавляли борьбу против репрессий военного правительства. К началу 1980-х гг. церкви стали «основным форумом оппозиции режиму». В 1986 и 1987 гг. кардинал Ким, другие католические лидеры и главная организация протестантов — Национальный церковный совет — решительно поддержали кампанию оппозиции за прямые выборы президента. В конфликте с правительством «церкви и соборы обеспечивали институциональный базис для борьбы за справедливость и права человека, а также публичное пространство для инакомыслящих и инаковерующих. Католические священники, Римско-католическая ассоциация молодых рабочих-католиков, Городская промышленная миссия и протестантские пасторы политизировались и начали представлять собой немаловажную часть антиправительственного движения. Собор Мьёндон в Сеуле стал символическим местом встреч политических диссидентов»⁴¹. Таким образом, Корея в некотором роде перевернула веберовскую взаимосвязь: экономическое развитие стимулировало экспансию христианства, а христианские церкви, их лидеры и верующие стали главной силой в осуществлении перехода к демократии в 1987—1988 гг.

Вторым, более важным процессом в религиозной сфере, содействующим демократизации, были имеющие далеко идущие последствия перемены в доктрине, руководстве, отношении к самодеятельности прихожан и политической ориентации римско-католической церкви по всему миру в целом и во многих странах в частности. Исторически протестантизм и демократия были связаны друг с другом. Первый демократический импульс в западном мире создала пуританская революция XVII в. Подавляющее большинство стран, ставших демократическими в первую волну демократизации в XIX в., были протестантскими. Страны второй волны после Второй мировой войны в религиозном отношении представляли собой весьма разнообразную картину. Тем не менее, в 1960-е гг. между этими двумя переменными существовала довольно значительная взаимосвязь. Как показало одно исследование, в девяти странах «уровень демократии был тем выше, чем больше была доля протестантского населе-

ния». Католичество же ассоциировалось с отсутствием демократии или с ограниченным либо запоздалым демократическим развитием. По словам Липсета, оно «представлялось антитезой демократии в Европе до Второй мировой войны и в Латинской Америке»⁴².

Выдвигались три правдоподобных объяснения такой взаимосвязи. В протестантской доктрине главное внимание было обращено на индивидуальную совесть, доступность Святого Писания для отдельного человека, прямые взаимоотношения человека с Богом. Католичество подчеркивало посредническую роль священничества, воплощенную в латинской мессе. Во вторых, сами протестантские церкви были организованы более демократично, верховная власть в них принадлежала конгрегации, епископов не было вообще, либо они обладали весьма ограниченными полномочиями. Католическая церковь, напротив, представляла собой авторитарную организацию с целой иерархической лестницей из священников, епископов, архиепископов, кардиналов и с папой на ее верхушке, с доктриной о непогрешимости папы. Католические страны, как отмечал Пьер Эллиот Трюдо, «авторитарны в духовных вопросах, а поскольку разграничительная линия между духовным и светским может быть очень тонкой и даже смещаться, они зачастую не склонны решать светские дела простым подсчетом голосов»⁴³. И наконец, есть тезис Вебера: протестантизм поощряет предпринимательство в экономике, развитие буржуазии, капитализма, экономического благосостояния, которые способствуют появлению демократических институтов.

До 1960-х гг. эти аргументы и объясняемая с их помощью связь между религией и демократией казались неоспоримыми. Но теперь дело обстоит уже не так. Третья волна 1970—1980-х гг. оказалась преимущественно католической волной. Католическими были две из трех стран, демократизировавшихся в третью волну первыми (Португалия и Испания). Затем демократизация прокатилась по шести южноамериканским и трем центральноамериканским странам. Она дошла до Филиппин — первой демократизировавшейся восточноазиатской страны, — вернулась в Чили, коснулась Мексики и обрушилась на католическую Польшу и

Венгрию — первые демократизировавшиеся восточно-европейские страны. В каждом из этих регионов католические страны играли ведущую роль, а в самом католическом регионе — Латинской Америке — демократизация была наиболее полной. В целом католическими были примерно три четверти стран, перешедших к демократии в 1974—1989 гг.

Как это объяснить? Конечно, отчасти ответ заключается в том, что к началу 1970-х гг. большинство главных протестантских стран мира уже стали демократическими. Основные исключения представляли Восточная Германия и Южная Африка, и протестантские церковные лидеры в этих странах боролись за демократизацию, так же как и в Южной Корее. Однако среди других стран, которым еще предстояло демократизироваться, были и католические, и православные, и вообще нехристианские. Остается вопрос: почему же демократизировались именно католические? Частично это может объясняться преобразованием еще одной существовавшей прежде и неблагоприятной для католичества корреляции. В прошлом протестантские страны экономически развивались быстрее католических и достигали более высокого уровня экономического благосостояния. Католические страны были бедны. Однако начиная с 1950-х гг. темпы экономического роста у них стали выше, чем у протестантских стран. Конечно, в значительной мере — потому что, как правило, они находились на более низком уровне экономического развития. Но, так или иначе, экономический рост несомненно облегчил переход к демократии в некоторых католических странах⁴⁴.

Более глубокой причиной прорыва к демократии в католических странах послужили перемены в католической церкви. Исторически в Иберии, Латинской Америке и других местах церковь ассоциировалась с местным истеблишментом, землевладельческой олигархией и авторитарным правительством. В 1960-е гг. она изменилась. Перемены в церкви поставили мощный социальный институт в оппозицию диктаторским режимам, лишили эти режимы какой бы то ни было религиозной легитимности и стали обеспечивать защиту, поддержку, ресурсы и лидеров продемократическим оппозиционным движениям. До середины

1960-х гг. католическая церковь обычно приспособилась к авторитарным режимом и нередко легитимировала их. Начиная с середины 1960-х гг. — она почти неизменно противостояла авторитарным режимам, а в некоторых странах, например, в Бразилии, Чили, Польше, на Филиппинах и в центральноамериканских государствах, играла центральную роль в попытках смены подобных режимов. Это превращение католической церкви из оплота status quo, как правило, авторитарного, в силу, служащую переменам, как правило, демократическим, представляет собой величайший политический феномен. Обществоведы 1950-х гг. были правы: католичество тогда препятствовало демократии. Но после 1970 г. из-за внутренних перемен в католической церкви оно стало силой демократии*.

Перемены происходили на двух уровнях. На уровне глобальном их проводил в жизнь папа Иоанн XXIII. Он действовал личным примером и убеждением, с помощью доктрин, которые обнародовал в своих энцикликах, но главное — с помощью Второго Ватиканско-

* Ответы на вопросы, почему и как произошли эти судьбоносные перемены в католической церкви, находятся за пределами данного исследования. Джордж Вейгель выделяет несколько восходящих еще к концу XIX в. факторов, ответственных за изменение позиции церкви по отношению к либерально-демократическому государству. «Особенно важное значение» среди них, по его словам, имели США и американские епископы. Их влияние, говорит он, достигло кульминации во Втором Ватиканском соборе и его Декларации религиозной свободы (Dignitatis Humanae Personae), которая являла собой «дита американского опыта и эксперимента», и в особенности американского теолога Джона Кортни Мюррея. См.: Weigel G. Catholicism and Democracy: The Other Twentieth-Century Revolution // The New Democracies: Global Change and U.S. Policy / Ed. by V. Roberts. Cambridge: MIT Press, 1990. P. 20—25. Если следовать аргументам Вейгеля, Соединенные Штаты сыграли двойную роль в осуществлении третьей волны: непосредственно своей новой политикой в 1970—1980-е гг. (см. ниже, с. 104—112) и более косвенно — путем длительного влияния, оказываемого на католическую церковь.

За редкими исключениями, обществоведы игнорировали значение перемен в католической церкви для демократического развития, так же как они игнорировали поначалу не менее важные, хотя и совершенно иные, процессы, протекавшие в 1960—1970-е гг. в исламе. Пророческим исключением явилась книга Дж. Лоджа 1970 г.: Lodge J.C. Engines of Change: United States Interests and Revolution in Latin America. New York: Alfred A. Knopf, 1970.

го собора, созданного им и проходившего с 1962 по 1965 г. Второй Ватиканский собор подчеркнул законность и необходимость социального изменения, важность коллегиальных действий епископов, священников и мирян, обязанность помогать бедным, преходящий характер социальных и политических структур, права личности. На лидерах церкви, заявил Собор, лежит обязанность «выносить моральный приговор в делах политического устройства, если с точки зрения основных прав личности... есть необходимость такого приговора»⁴⁵. Эта позиция была вновь подтверждена и развита на конференциях латиноамериканских епископов в Медельине в 1968 г. и Пуэбле в 1979 г., а также на других собраниях епископов.

Одновременно происходили столь же значительные перемены в области самодеятельности прихожан и деятельности рядовых священников. Так, например, в Испании 1960-х гг., как указывал Хуан Линц, «новые поколения священников (некоторые из них приняли сан поздно), сокращение, по-видимому, рекрутирования духовенства на селе, более сильное осознание социальной несправедливости, контакты с дехристианизированным рабочим классом, социологические исследования религиозной практики, отождествление духовенства с культурными, языковыми меньшинствами в Стране басков и Каталонии, а прежде всего влияние Второго совета Ватикана, породили фермент критических и беспокойных настроений среди наиболее молодых интеллектуалов-католиков, мирян и духовных лиц и привели к конфликтам с властью»⁴⁶.

В Бразилии 1960-е и 1970-е гг. ознаменовались быстрым распространением по всей стране народных «низовых церковных общин» (НЦБ), которых к 1974 г. насчитывалось сорок тысяч и которые придали бразильской церкви совершенно новый характер. В то же время на Филиппинах развивалось движение «левых христиан», включавшее священников и местных активистов; некоторые из них были марксистами, другие выступали за социальную демократию, одновременно и антиимпериалистическую, и антикоммунистическую. В конце 1970-х гг. церковь в Аргентине резко сменила прежнюю консервативную окраску, ее священники мобилизовали массовое молодежное движе-

ние, что привело к «беспрецедентному евангелическому возрождению». Точно так же произошла «политизация церкви снизу» в Польше и Чили: «В основе позиции церкви в каждой стране можно проследить движения агрессивных молодых священников, решительно отождествляющих себя с чаяниями местного общества и стремящихся организовывать или защищать аутентично репрезентативные и ненасильственные социальные движения»⁴⁷. Эти новые направления мобилизации низов в сочетании с новым направлением в доктрине, идущим от Ватикана, создали новую церковь, практически неизбежно встающую в оппозицию авторитарным правительствам.

В некоммунистических странах взаимоотношения церкви и авторитарного правительства чаще всего проходили три стадии: согласия, неопределенности и противостояния. Поначалу внутри церковной иерархии обычно брали верх консервативные элементы, олицетворяющие историческую позицию церкви как партнера истеблишмента и адвоката социального мира. Церковные лидеры приветствовали истеблишмент авторитарного режима. В Испании церковь помогла Франко победить и долго поддерживала его правление. Бразильские епископы сразу после переворота 1964 г. встали «на позицию горячих сторонников военного правительства». В Аргентине, Чили и других странах церковь точно так же легитимировала военные перевороты⁴⁸.

По мере того как режим укреплялся у власти и, как правило, усиливал репрессии, а также по мере осознания национальной церковной иерархией конвергирующих трендов, существующих в широких народных массах и в Ватикане, позиция церкви обычно менялась. В Бразилии, на Филиппинах, в Чили, в центральноамериканских государствах и в других местах внутри церкви развивались два течения оппозиционной мысли и деятельности. Социалистическое или «красное» течение выступало за социальную справедливость, обличало пороки капитализма, ставило во главу угла обязанность помогать бедным и нередко включало в свое учение значительные марксистские элементы «теологии освобождения». Влияние последней не приводило церковь к демократии, но во многих

странах, кроме Никарагуа, помогало мобилизовать католиков для противостояния существующей диктатуре. В большинстве стран также развивалось умеренное или «желтое» (под таким названием оно было известно на Филиппинах) оппозиционное течение, к которому, как правило, принадлежала огромная часть епископов и которое первоочередное внимание сосредоточивало на правах человека и демократии. В результате церковь в целом меняла свою позицию с приспособленческой на довольно неопределенную.

В большинстве стран в какой-то момент наступал перелом в отношениях церкви и государства, когда национальная конференция епископов или верховный лидер церкви открыто ставили последнюю в оппозицию режиму. В Чили жесточайший произвол и пренебрежение правами человека со стороны военного режима очень скоро после его прихода к власти привели к разрыву с церковью и образованию в январе 1976 г. Викариата солидарности. В Бразилии такой разрыв также произошел в ранний период существования военного правительства, после того как Национальная конференция бразильских епископов выпустила документ, обличающий правительственную доктрину национальной безопасности как «фашистскую», и подготовила почву для активной церковной оппозиции, напомнив бразильцам о нацистской Германии, где христиане «приняли правительственные доктрины, не сознавая, что они противоречат истинным заветам христианства». Вскоре кардинал Сан-Паулу довершил разрыв эффектным жестом, нанеся расщепленное оскорбление военному президенту Бразилии — отказавшись служить мессе в день его рождения⁴⁹. В Испании разрыв с церковью произошел на более позднем этапе истории режима, когда в сентябре 1971 г. была созвана уникальная Ассамблея епископов и священнослужителей в Мадриде. Для испанской церкви это было экстраординарно демократическое собрание; ход его работы широко освещался в средствах массовой информации; оно «дало урок демократии» испанскому народу и приняло резолюции в защиту «права на свободу слова, свободу союзов и организаций, свободу собраний — фактически всех тех прав, осуществление которых при режиме Франко всегда было весьма огра-

ничено». В результате «церковь открыто отделила себя от государства и отказалась от своей роли в легитимации режима»⁵⁰. Ватикан полностью одобрил эти перемены. На Филиппинах разрыв произошел в 1979 г., когда кардинал Хайме Син потребовал отмены военного положения и проведения новых выборов без участия Маркоса. В Аргентине это случилось в 1981 г., после того как церковь выпустила документ под названием «Церковь и национальное сообщество». В Гватемале церковь перестала защищать существующий строй и начала выступать за социальную справедливость, реформы и демократию после обнародования епископами «с 1983 по 1986 г. более пятнадцати пастырских посланий и публичных обличений, призывающих уважать права человека и пропагандирующих социальную, экономическую и земельную реформы»⁵¹. В Сальвадоре церковь во главе с архиепископом Роме-ро точно так же порвала с правительством после 1977 г.

Практически во всех случаях, когда церковные лидеры начинали обличать режим, последний в отместку усиливал атаки на католическое духовенство, активистов, печатные издания, организации и имущество церкви. Священников и церковных служителей часто арестовывали, пытали, случалось, и убивали. Так создавались мученики. Результатом зачастую становилась открытая политическая, идеологическая и экономическая война между церковью и государством, церковь превращалась в «крупнейшего противника» авторитарного государства, как в Бразилии, и «центр нравственной оппозиции режиму», как в Чили⁵². На Филиппинах, в других странах церковь стала главным институтом, осуждающим репрессии, защищающим права человека и приближающим переход к демократии. Интересное исключение среди глубоко католических стран представляла Польша, где начиная с 1980 г. «Солидарность» монополизировала роль центра оппозиции, а церковь под руководством осторожного кардинала Юзефа Глемпа несколько лет играла роль посредника между правительством и оппозицией.

Национальные церкви задействовали в своей войне против авторитаризма многие ресурсы. Церковные организации и здания предоставляли убежище и помощь противникам режима. Церковные радиостанции, газе-

ты и другие периодические издания вставали на службу делу оппозиции. Будучи общенародным, охватывающим всю страну институтом, церковь, например в Бразилии, имела «общенациональную сеть представителей, которых могла мобилизовать»⁵³. В определенном смысле это была тайная общенациональная политическая машина, состоящая из сотен и тысяч священников, монахинь, активистов-мирян, способная поставлять силы для акций протеста оппозиции. У церкви нередко были весьма искусные в политике лидеры, такие как кардиналы Арнс в Бразилии, Син на Филиппинах, Роме-ро в Сальвадоре, Ким в Южной Корее. Она создавала организации вроде чилийского Викариата солидарности, поддерживавшего оппозицию, и второго Национального движения за свободные выборы (НАМФРЕЛ, или, как его часто называли, «Нанфрел») на Филиппинах, выступавшего за возврат к электоральному процессу и содействовавшего обеспечению честных выборов⁵⁴. (Первый НАМФРЕЛ с теми же целями был создан ЦРУ США в 1953 г.)

Кроме того, церковь, разумеется, была транснациональной организацией. При случае она могла призвать на помощь влияние Ватикана, так же как других национальных церквей и католиков в других странах. Бразильская церковь, к примеру, мобилизовала за рубежом в свою поддержку «Ватикан, сочувствующее духовенство и мирян в Европе и США и других активистов — защитников прав человека, вдохновив волну протестов в европейской и американской прессе. Критика с этой стороны в особенности обеспокоила бразильских военных»⁵⁵.

После вступления на папский престол Иоанна Павла II папа и Ватикан вышли на авансцену борьбы церкви против авторитаризма. В марте 1979 г. в своей первой энциклике Иоанн Павел II осудил нарушения прав человека и прямо назвал церковь «стражем» свободы, «каковая есть условие и основа истинного достоинства человеческой личности». Папские визиты стали играть ключевую роль. Иоанн Павел II, казалось, обладал особым умением выступить во всем ве-

* Игра слов от английского «nun» — «монахиня». — Прим. пер.

личии сана понтифика именно в критические моменты процессов демократизации: он побывал в Польше в июне 1979 г., июне 1983 г., июне 1987 г.; в Бразилии в июне — июле 1980 г.; на Филиппинах в феврале 1981 г.; в Аргентине в июне 1982 г.; в Гватемале, Никарагуа, Сальвадоре, на Гаити — в марте 1983 г.; в Южной Корее в мае 1984 г.; в Чили в апреле 1987 г.; в Парагвае в мае 1988 г.

Эти визиты, как и многие другие, всегда, как говорилось, преследовали чисто папские цели и почти неизменно имели политический эффект. Лишь в немногих случаях, например в Корее и на Филиппинах, местные сторонники демократизации выражали сожаление, что папа не высказался яснее в защиту их дела. Чаще, однако, он достаточно откровенно поддерживал местные церкви в их борьбе с авторитарными правительствами, а в Польше, Гватемале, Никарагуа, Чили, Парагвае и др. четко относил себя к оппозиции режиму⁵⁶. Величайшее влияние он, конечно, оказал на Польшу, где его драматический визит 1979 г., как выразился один польский епископ, изменил «менталитет страха, страха перед полицией и танками, страха потерять работу, не получить повышения, быть исключенным из школы, не получить паспорт. Люди поняли, что, если они перестанут бояться системы, система будет бессильна». Это «первое великое паломничество», по замечанию Тимоти Гартон Эша, возвестило «начало конца» коммунизма в Восточной Европе. «Здесь мы впервые увидели масштабную, длительную, но притом мирную и дисциплинированную демонстрацию социального единства, спокойную толпу, выступающую против партии-государства; это стало отличительным признаком и главным внутренним катализатором перемен 1989 г. в каждой стране кроме Румынии (и даже в Румынии не толпа начала первой применять насилие)»⁵⁷. Выступая против Пиночета в Чили, папа так обозначил отношение демократии к своей миссии: «Я не проповедник демократии; я проповедник Евангелия. Послание Евангелия, конечно, касается всех проблем прав человека; и если демократия означает права человека, то послание церкви касается и ее тоже»⁵⁸.

Наконец, в критические моменты процесса демократизации церковные лидеры и организации порой вмешивались и в политику. В 1978 г. церковь Доминиканской Республики осудила попытку прекратить подсчет голосов и продлить срок полномочий президента Балагера. В 1989 г. панамские церковные лидеры так же осудили фальсификацию выборов Норьегой и призвали панамские войска не повиноваться приказу выступить против демонстрантов от оппозиции. В Никарагуа кардинал Обандо-и-Браво организовал сопротивление сандинистскому правительству. В Чили кардинал Хуан Франсиско Фресно, подобно своему предшественнику, кардиналу Раулю Сильва Энрикесу, был на передовой борьбы против режима Пиночета и в августе 1985 г. играл активную роль, добиваясь от лидеров одиннадцати политических партий подписания Национального соглашения с требованием конституционной реформы и выборов. В решающий момент кампании за демократию в Южной Корее кардинал Ким совершил откровенно политический шаг, прямо подтвердив необходимость «пересмотра конституции» и заявив: «Мы должны безотлагательно принести демократию в Корею»⁵⁹.

Самый крайний случай участия церковного лидера в политике несомненно имел место на Филиппинах. Кардинал Син вел переговоры о соглашении между Акино и Сальвадором Лаурелем по поводу составления единого списка кандидатов от оппозиции. За месяц до выборов он разослал во все 2 000 филиппинских приходов письмо, где инструктировал католиков голосовать за «людей, олицетворяющих евангельские ценности: скромность, правдивость, честность, уважение к правам и жизни человека». Это вряд ли оставляло сомнения в том, кого поддерживает кардинал, но он вдобавок и потом практически открыто помогал Акино. После попытки Маркоса фальсифицировать выборы и военного мятежа в Кемп-Крем он использовал церковную организацию и церковную радиостанцию, чтобы мобилизовать массы в подмогу военным. «Религиозный подтекст трехдневного мятежа невозможно было не заметить, после того как монахини и священники заняли первые ряды в живых баррикадах, а мятежные генералы поднимали над толпой статую

4 Третья волна.
Демократизация в конце XX века

девы Марии. Когда Маркос, наконец, бежал на Гавайи, кардинал Син отслужил торжественную благодарственную мессу в Люнете, скандируя: "Кори!" — и сверкая значком "Лабан"⁶⁰. Кардинал Син, быть может, сыграл более активную и видную роль в уничтожении режима и смене национального политического руководства, чем какой бы то ни было католический прелат начиная с XVII в.

В общем и целом, если бы не перемены в католической церкви и не последовавшие в результате действия церкви против авторитаризма, в третью волну произошло бы меньше переходов к демократии и многие из них случились бы позже. В одной стране за другой выбор между демократией и авторитаризмом персонализировался в конфликте между кардиналом и диктатором. Католичество в качестве вездесущей силы, работающей на демократизацию в 1970-е и 1980-е гг., уступало только экономическому развитию. Логотипом третьей волны вполне могло бы быть распятие на фоне значка доллара.

НОВАЯ ПОЛИТИКА ВНЕШНИХ АКТОРОВ

На демократизацию в той или иной стране могут влиять, возможно решающим образом, действия правительств и институтов за пределами этой страны. В пятнадцати из двадцати девяти стран, бывших демократическими в 1970 г., как указывал Роберт Даль, демократические режимы были установлены либо в период иностранного правления, либо когда страна получила независимость от иностранного правления⁶¹. Иностранцы, совершенно очевидно, могут также свергать демократические режимы или мешать демократизоваться странам, которые в противном случае могли бы это сделать. Вероятно, правильное всего будет сказать, что они ускоряют или тормозят воздействие экономического и социального развития на демократизацию. Как уже отмечалось, когда страны достигают определенного социально-экономического уровня, они попадают в зону транзита, где возможность движения в демократическом направлении заметно возрастает. Иностранное влияние может привести к попыткам демократизации прежде, чем страна

достигнет этой зоны, а может тормозить демократизацию страны с нужным уровнем развития либо вообще препятствовать ей. Джонатан Саншайн, например, утверждает, что внешние влияния в Европе до 1830 г. носили кардинально антидемократический характер и потому сдерживали демократизацию. В период же 1830—1930 гг. внешняя среда была нейтральна в отношении демократизации; в результате демократизация в разных странах шла более или менее в том темпе, который задавало ей экономическое и социальное развитие⁶². Победа союзников в Первой мировой войне вызвала к жизни демократические институты в странах Центральной и Восточной Европы, социально-экономически к ним не готовых (кроме Чехословакии), и в результате эти институты оказались недолговечны. После Второй мировой войны советское вмешательство воспрепятствовало созданию демократических институтов в Восточной Германии, Чехословакии, Венгрии и Польше, которые к тому времени в экономическом и социальном плане были более готовы к демократизации. Точно так же деколонизация породила множество новых стран с демократическими институтами, слепленными по образцу институтов колониальной державы, но при этом с социально-экономическими условиями, крайне неблагоприятными (как в Африке) или ставящими большие препятствия для демократического развития.

Внешние акторы существенно помогли демократизации третьей волны. Действительно, к концу 1980-х гг. главные источники силы и влияния в мире — Ватикан, Европейское Сообщество, Соединенные Штаты и Советский Союз — активно способствовали либерализации и демократизации. Рим делегитимировал авторитарные режимы в католических странах; Брюссель дал стимул демократизации в Южной и Восточной Европе; Вашингтон подталкивал демократизацию в Латинской Америке и Азии; Москва устранила основное препятствие для демократизации Восточной Европы. В каждом случае действия этих внешних институтов отражали значительные изменения в их политике. Без таких изменений и влияния внешних акторов третья волна была бы куда более ограниченной.

«Европейские институты». Начало Европейскому Сообществу положил договор 1951 г. между Францией, Западной Германией, Италией и тремя странами Бенлюкса о создании Европейского объединения угля и стали. В 1957 г. Римские договоры оформили образование Европейского сообщества по атомной энергии (Евратома) и Европейского экономического сообщества, включавшие те же шесть стран-участниц. В 1969 г. эти три органа были объединены в Европейское Сообщество. В результате вето де Голля на вступление Великобритании в 1963 г. членами объединенных сообществ остались все те же шесть сторон, подписавших Парижский договор. Однако в 1970 г. Сообщество сменило курс, и были начаты переговоры с Норвегией, Данией, Ирландией и Великобританией. Последние три страны в 1973 г. стали членами Сообщества в ходе его «первого расширения». К середине 1970-х гг. на повестку дня встал вопрос о дальнейшей экспансии в Южную Европу.

Эта смена направления Сообществом совпала с протекавшими в средиземноморской Европе процессами демократизации и усилила их. Для Греции, Португалии и Испании демократизация и вступление в Европейское Сообщество шли рука об руку. Стать членом Сообщества было желательно и даже необходимо по экономическим причинам; чтобы вступить в члены Сообщества, стране нужно было стать демократической; следовательно, демократия представляла собой важный шаг на пути к экономическому росту и процветанию. В то же время членство в Сообществе укрепляло бы приверженность страны к демократии и обеспечивало бы внешний якорь, удерживающий ее от возврата к авторитаризму. Когда новые демократические правительства подали заявления о вступлении, члены Сообщества «не могли не принять их. Общий консенсус в пользу расширения был достигнут довольно легко»⁶³.

Греция была кандидатом в члены Сообщества с 1962 г. После уничтожения военной диктатуры в 1974 г. новое греческое руководство быстро постаралось завязать эти отношения и в июне 1975 г. подало заявление о приеме в полные члены. Правительство Караманлиса и поддерживавшие данный шаг греки хотели стиму-

лировать экономическое развитие, обеспечить доступ греческой продукции — особенно сельскохозяйственной — на западноевропейские рынки, уменьшить свою зависимость от США и укрепить отношения с западноевропейскими странами в противовес Турции и славянским государствам. Решающее значение имело, однако, признание доминирующими в греческой политике центристскими и консервативными группировками того факта, что вступление в Сообщество станет «лучшей гарантией для еще оперившихся демократических институтов Греции»⁶⁴.

В Испании и Португалии середины 1970-х гг. существовало горячее желание отождествить свою страну с Европой. Туризм, торговля, инвестиции сделали испанскую экономику частью европейской. Португалия почти половину своей внешней торговли вела с Сообществом. Испания, подчеркивал Хуан Карлос, призвана быть с Европой и в Европе. «Будущее Португалии, — говорил генерал Спинола, — безусловно с Европой»⁶⁵. Такие чувства были особенно сильны у среднего класса обеих стран, обеспечивавшего также социальную базу движения к демократии. Португалия подала заявление о вступлении в члены Сообщества в марте 1977 г., Испания — в июне 1977 г. В обеих странах, как и в Греции, установление демократии считалось необходимым, чтобы добиться экономического выигрыша от членства в Сообществе, а членство в Сообществе рассматривалось как гарантия стабильности демократии. В январе 1981 г. Греция стала полным членом Сообщества, пять лет спустя за ней последовали Португалия и Испания.

В Португалии влияние Сообщества на демократизацию не ограничивалось пассивной ролью экономического стимула и политического якоря. Западногерманское правительство и социал-демократическая партия (СДПГ) выступили с инициативой активного вмешательства в борьбу с коммунистами и предоставили португальскому правительству и португальским социалистам значительные ресурсы⁶⁶. Тем самым они также подали пример США, дали им стимул и средство заниматься тем же самым, отпуская немалые суммы силам, борющимся за демократию. Учитывая, какими огромными финансовыми ресурсами (оцениваемыми в

45—100 млн долларов) Советский Союз снабжал коммунистов, вмешательство Запада во главе с немцами имело для португальской демократизации жизненно важное значение.

Начало третьей волны более или менее совпало с Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ); принятием хельсинкского Заключительного акта и началом того, что получило название хельсинкского процесса. Три элемента этого процесса затронули развитие прав человека и демократии в Восточной Европе. Во-первых, первоначальное и последующие совещания приняли ряд документов, придавших международно-правовой характер правам и свободам человека и международному контролю за соблюдением этих прав в отдельных странах. Заключительный акт, подписанный главами тридцати пяти европейских и североамериканских государств в августе 1975 г., в числе десяти принципов провозглашал «уважение прав человека и основных свобод, в том числе свободы мысли, совести, вероисповедания или убеждений». «Третья корзина» соглашения возлагала на правительства ответственность за обеспечение свободного потока информации, прав меньшинств, свободы торговли и воссоединения семей. В январе 1989 г. в итоговый документ Венской встречи участников СБСЕ вошли более подробные положения, касающиеся прав человека и основных свобод. Это породило на свет Совещание по правам человека, проходившее в Париже в мае—июне 1989 г. и в Копенгагене в июне 1990 г. На последней встрече был принят обстоятельный документ в поддержку верховенства закона, демократии, политического плюрализма, права создавать политические партии, свободных и беспристрастных выборов. Таким образом, за пятнадцать лет страны — участницы СБСЕ пришли от обязательства соблюдать ограниченное число прав человека к всесторонней поддержке демократических свобод и институтов.

Во-вторых, многие в Соединенных Штатах напали на хельсинкский Заключительный акт за то, что он узаконивал прочерченные Советами в Восточной Европе границы в обмен на мало что значащие обещания соблюдать определенные права человека. Однако последующие совещания стран — участниц СБСЕ в

Белграде (1977—1978), Мадриде (1980—1983) и Вене (1986—1989) дали США и западноевропейским государствам возможность нажимать на СССР и восточноевропейские страны, заставляя их исполнять свои хельсинкские обязательства, привлекать внимание к отдельным нарушениям этих обязательств и требовать их исправления.

Наконец, хельсинкский процесс включал также создание внутри стран комиссий или наблюдательных групп, следящих за выполнением соглашения. Юрий Орлов и другие советские диссиденты образовали первую такую группу в мае 1976 г., за ними последовали чехословацкая группа «Хартия 77» и похожие комитеты в других странах. Подобные группы, часто преследуемые и притесняемые правительством, тем не менее составляли внутреннее лобби в пользу либерализации.

Влияние всех трех составляющих хельсинкского процесса на демократизацию в Восточной Европе было ограниченным, но реальным. Коммунистические правительства одобрили западные принципы относительно стандартных прав человека и тем самым дали возможность критиковать себя внутри страны и за рубежом при нарушении этих прав. Хельсинки дал реформаторам стимул и оружие для попыток добиться открытости своих обществ. По крайней мере в двух случаях его влияние было самым непосредственным. В сентябре 1989 г. реформаторски настроенное правительство Венгрии, воспользовавшись своим обязательством соблюдать право на эмиграцию (зафиксированное в заключительном документе Венской встречи), обосновало с его помощью нарушение соглашения с правительством Восточной Германии и позволило восточным немцам выезжать в Западную Германию через Венгрию. Этот процесс положил начало ряду событий, приведших к крушению восточногерманского коммунизма. В октябре 1989 г. совещание стран — участниц СБСЕ по проблемам окружающей среды в Болгарии вызвало в Софии демонстрацию, жестоко подавленную правительством, что спровоцировало цепь событий, закончившуюся отстранением в следующем месяце реакционера-диктатора Тодора Живкова.

Европейское Сообщество активно содействовало демократизации, и перспектива стать его членом слу-

жила другим странам стимулом демократизироваться. СБСЕ начало процесс, обязывавший коммунистические правительства либерализоваться и легитимировавший попытки внутренних диссидентов в их странах и зарубежных правительств заставить их сделать это. Он не создавал демократий, но помогал добиваться политической открытости в Восточной Европе и Советском Союзе.

Соединенные Штаты Америки. Американская политика относительно защиты прав человека и демократии в других странах стала изменяться в начале 1970-х гг. и с 1973 по 1989 г. прошла четыре фазы. В конце 1960-х — начале 1970-х гг. эти цели занимали второстепенное место в американской внешней политике. Активистские идеи «Союза прогресса» оказались отставлены; правительство и страна были заняты в первую очередь войной во Вьетнаме; президент Никсон и Генри Киссинджер исповедовали в иностранных делах подход в духе «реальной политики». Однако в 1973 г. начался поворот в другом направлении. Инициатива перемен исходила от Конгресса, и начало им положило 15-е заседание Подкомиссии Дональда Фрезера по международным организациям и движениям, проходившее во второй половине 1973 г. Отчет подкомиссии в начале 1974 г. настаивал, чтобы США сделали защиту прав человека главной задачей своей внешней политики, и рекомендовал различные меры для выполнения этой задачи. В 1974 г. Конгресс внес поправки, касающиеся прав человека, в Акт об иностранной помощи, Акт о взаимопомощи и Акт о торговой реформе. Три года спустя такие же поправки были внесены в Акт о международных финансовых организациях. В целом все они сводились к тому, что никакая помощь не должна оказываться странам, повинным в грубых нарушениях прав человека, если только у президента не будет причин, настоятельно заставляющих его сделать это. В течение 1974, 1975 и 1976 гг. забота Конгресса о правах человека и стремление применять экономические санкции против их нарушителей проявились со всей очевидностью.

Вторая фаза политики США началась с приходом к власти администрации Картера в 1977 г. Картер сделал права человека главной темой своей предвыборной

кампании, и в первый год его президентства они стали важнейшим аспектом его внешней политики. Действия президента (письмо Андрею Сахарову немедленно по вступлении в должность, прием Владимира Буковского в Белом Доме); речи и заявления президента, госсекретаря и других представителей администрации; приостановка экономической помощи некоторым странам, организационное повышение значения прав человека в правительственном аппарате — все это служило цели подчеркнуть центральную роль прав человека в американской внешней политике и поставить их на «всемирную повестку дня», как выразился президент Картер.

Администрация Рейгана пришла в Белый Дом, решительно настроенная проводить не такую внешнюю политику, какая была у ее предшественницы. Одним из элементов выполнения этой задачи стала критика картеровского подхода к проблеме прав человека, фокусированного внимания на нарушениях прав отдельных людей, а не на политических системах, пренебрегающих правами человека в целом. Так, сначала администрация Рейгана не придавала большого значения вопросам соблюдения прав человека «авторитарными» режимами в Латинской Америке и Азии, подчеркивая необходимость борьбы с коммунистическими режимами. Однако в конце 1981 г., под влиянием Конгресса и демократического транзита в Латинской Америке, позиция администрации начала меняться, и манифестом такой перемены стало обращение президента Рейгана к парламенту в июне 1982 г. В 1983 и 1984 гг. политика США вступила в четвертую фазу — администрация перешла к активной поддержке демократических преобразований в странах как с коммунистическими, так и с некоммунистическими диктатурами, ее преданность этому делу должно было символизировать создание Национального фонда пожертвований в пользу демократии. В конечном счете и картеровская, и рейгановская администрации демонстрировали схожий «моралистический» подход к проблеме защиты прав человека и демократии за рубежом⁶⁷.

В третью волну правительство Соединенных Штатов, содействуя демократизации, использовало самые различные средства — политические, экономические,

дипломатические и военные. Среди них были следующие:

(1) заявления президентов, госсекретарей, других официальных лиц в поддержку демократии в целом и в отдельных странах; составляемые Госдепартаментом ежегодные рейтинги соблюдения прав человека в других странах; выступления за демократию Информационного агентства США, «Голоса Америки», радио «Свободная Европа» и радио «Свобода»;

(2) экономическое давление и санкции, в том числе накладываемые Конгрессом ограничения или запреты на помощь США, торговлю и инвестиции в пятнадцати странах; временное прекращение помощи в административном порядке в других случаях; воздержание от голосования или голосование против предоставления займов международными финансовыми организациями;

(3) дипломатические меры, в том числе всемерное содействие демократизации со стороны новой, активистской генерации послов США — «разносчиков свободы» (которым послужила примером деятельность Фрэнка Карлуччи в Португалии в 1975 г.) — таких как Лоуренс Пезулло в Уругвае и Никарагуа, Стивен Босворт на Филиппинах, Дин Р. Хинтон в Сальвадоре,

* «Карлуччи, энергично поддерживаемый Западной Германией, предложил политику незаметной поддержки социалистов. Он также держался на почтительном расстоянии от старых твердолобых правых, к которым раньше благоволил Вашингтон; он помогал усилению умеренных левых среди военных, делал все, что в его силах, чтобы обеспечить значительную экономическую помощь коалиции социалистов и умеренных армейских офицеров, разгромивших коммунистов и радикально настроенных солдат в ноябре 1975 г.» (Maxwell K. Regime Overthrow and the Prospects for Democratic Transition in Portugal // Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe / Ed. by G.O'Donnell, P.C.Schmitter, L.Whitehead. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986. P. 131).

Представление, что в обязанности американского посла входит помогать делу демократии в стране аккредитации, а не просто поддерживать хорошие отношения с ее правительством, каким бы ужасным оно ни было, сигнализировало о революционных переменах в этосе Госдепартамента. Необходимо серьезно исследовать, почему и как бюрократический менталитет совершил этот переход от «разносчиков печеня» к «разносчикам свободы».

Пакистане и Панаме, Эдвин Корр в Перу, Боливии и Сальвадоре, Клайд Тейлор в Парагвае, Гарри Барнс в Чили, Марк Палмер в Венгрии; а также лоббирование, осуществлявшееся командующим Южной группы войск США в Эквадоре и Чили;

(4) материальная помощь демократическим силам, включая, по-видимому, десятки миллионов долларов, поступивших от ЦРУ социалистической партии в Португалии в 1975 г., значительную финансовую поддержку «Солидарности» в Польше, несколько миллионов долларов, отпущенных Агентством международно-го развития (АМР) и Национальным фондом пожертвований в пользу демократии с целью обеспечения справедливого референдума по вопросу о генерале Пиночете в Чили в 1988 г., и субсидирование демократического исхода ситуации в Никарагуа в 1990 г.;

(5) военные акции, в том числе посылка администрацией Картера американских военных кораблей к берегам Доминиканской Республики, дабы обеспечить справедливый подсчет голосов на выборах 1978 г., вторжение на Гренаду, санкционированное администрацией Рейгана в 1983 г., полеты американских военных самолетов над Филиппинами в знак поддержки Акино и вторжение в Панаму при администрации Буша в 1989 г.; военная помощь демократически избранным правительствам Филиппин и Сальвадора в их войнах с марксистско-ленинистскими повстанцами; финансовая поддержка повстанческих движений против недемократических правительств в Афганистане, Анголе, Камбодже и Никарагуа;

(6) многосторонняя дипломатия, в том числе пресинг Советского Союза по поводу «третьей корзины» Хельсинкских соглашений, осуществлявшийся карте-ровско-рейгановским представителем Максом Кампельманом на переговорах стран — участниц СБСЕ в Белграде и Мадриде, и попытки мобилизовать органы ООН в оппозицию наиболее одиозным нарушителям прав человека.

Насколько эти меры помогли демократизации? Несомненно, наиболее значительный эффект имел тот факт, что права человека и демократия стали главными вопросами международных отношений. Как отмечала Международная лига прав человека, в 1977 г. эти

права «впервые стали субъектом национальной политики во многих странах», а также «центральной темой дискуссий в международных организациях и предметом большого внимания со стороны мировых средств массовой информации. Самую значительную роль в этом сыграла политика по правам человека президента Картера и США». Кампания Картера, писал Артур Шлезингер, «изменила международную среду» и «поставила вопрос о правах человека на всемирную повестку дня — и перед всемирной совестью»⁶⁸. Утверждение президентом Рейганом «Проекта демократии» в первый год президентства, его речь в парламенте в 1982 г., создание Национального фонда пожертвований в пользу демократии в 1984 г., послание Конгрессу в марте 1986 г. плюс деятельность американских дипломатов в ряде стран помогли сохранить демократизацию в центре внимания в международных делах в 1980-е гг. и усилить развитие общей, глобальной интеллектуальной среды, благоприятной для демократии.

В некоторых странах роль Америки была самой прямой и решающей. Подобно кардиналам и папским нунциям, американские послы порой добивались соглашений между оппозиционными группировками и служили посредниками между этими группировками и авторитарным правительством. В 1980, 1983 и 1984 гг. Соединенные Штаты своим вмешательством предотвратили планировавшиеся военные перевороты в Сальвадоре, Гондурасе и Боливии. В 1987 г. президент Рейган и госсекретарь Джордж Шульц заставили южнокорейского президента Чона вступить в диалог с оппозицией, а Госдепартамент направил корейским военным «жесткие предостережения», чтобы те не пытались совершить государственный переворот. В Перу в январе 1989 г. военный переворот казался неминуемым; американский посол убедительно заявил о том, что США против него; переворота не произошло⁶⁹. Несколько раз Соединенные Штаты защищали от военных переворотов филиппинскую демократию. Американские действия в этих и других случаях могли играть, а могли и не играть решающей роли, но для поддержки движения к демократии они явно имели большое значение. Фактически США при Картере, Рейгане и Буше взяли на вооружение демократичес-

кую версию доктрины Брежнев: они не допускали свержения демократических правительств в пределах своей сферы влияния.

Очевидно, что усилия Картера — Рейгана имели самые разные результаты в разных странах, и оценить эти результаты даже в одной отдельно взятой стране чрезвычайно трудно. Тут, пожалуй, могут пригодиться два критерия. Один из них — суждения тех, кто должен был выиграть от их политики. Освальдо Уртадо, демократический президент Эквадора в 1981—1984 гг., например, сказал в 1986 г.: «Соединенные Штаты преданы демократическим институтам, как никогда в прошлом; без продемократической политики, проводимой президентами Картером и Рейганом, некоторые демократические процессы в Латинской Америке так и не начались бы или не имели бы такого успеха». Похожие чувства выражал Хулио Сангинетти в декабре 1984 г., через неделю после того, как стал первым демократически избранным президентом Уругвая с 1971 г.: «Энергичная политика администрации Картера оказала наиболее важное внешнее влияние на процесс демократизации Уругвая. В годы диктатуры нам, оппозиции, приходилось вести борьбу практически в кромешной тьме. Одним из немногих значительных источников поддержки для нас была политика правительства США, постоянно следившего за нарушениями прав человека». Комментируя успешную борьбу против Маркоса на Филиппинах, кардинал Син заметил: «Никто здесь не победит без помощи Америки». Даже в Советском Союзе ощутили эффект американских действий. «Я не знаю, войдет ли президент Картер в американскую историю, — говорил глава московского отделения «Эмнести Интернешнл» в 1980 г., — но своей политикой он уже вошел в российскую историю»⁷⁰.

Второй критерий оценки влияния США исходит от тех, кто хотел сохранить диктатуру. Во время администрации Картера и Рейгана главы авторитарных правительств в Бразилии, Аргентине, Чили, Уругвае, на Филиппинах, в Китае, СССР, Польше и других странах горько, а в некоторых случаях — очень часто, жаловались на «вмешательство» Америки в их внутренние дела. Имеющиеся данные решительно свидетельствуют

о том, что в большинстве случаев жалобы были оправданными.

Суждения непосредственных участников событий в отношении многих стран подкрепляются мнениями наблюдателей-экспертов. В Перу в 1977 г., по словам Луиса Абугаттаса, «редемократизации способствовала политика по правам человека администрации Картера и необходимость внешней легитимности ввиду переговоров о внешнем долге. Переговоры с МВФ с середины 1976 г. были прерваны, и военное правительство не могло возобновить их, поскольку не желало согласиться на "шоковую политику", требуемую фондом. Стремление к демократической открытости привлекло внимание Госдепартамента США, и на каждый шаг в этом направлении следовала положительная реакция, например в виде увеличения иностранной помощи режиму. Более того, посольство США получило распоряжение выступить против правых армейских офицеров и фракций представителей местного капитала, добивавшихся создания военного *continuismo* стран вдоль линии Южного Конуса, и довести до их сведения, что администрация Картера на это не согласится. Если после июля 1976 г. редемократизация была возможностью — после июля 1977 г. она стала фактом». В Эквадоре нажим со стороны США являлся одним из трех факторов, которые, «по видимому, не допустили авторитарного рецидива» в 1978 г., и, когда президент Фебрес-Кордеро захотел отменить досрочные выборы 1985 г., он в конце концов «назначил их только под сильнейшим давлением посольства Соединенных Штатов». В 1984 г. президент Боливии, похищенный спецслужбами, был освобожден благодаря «резкому протесту рабочих, лояльных частей армии и посольства США». Демократизация в Доминиканской Республике, получившая прозвище «перехода от "ничего"», протекала с участием Соединенных Штатов, чьи меры по обеспечению честного подсчета голосов на выборах 1978 г. стали кульминацией их прямого вмешательства во время третьей волны. В Чили «постоянное давление США» помогло сделать возможным проведение свободного и честного референдума по поводу режима Пиночета в 1988 г. Администрация Рейгана особенно успешно поощряла демократизацию в таких

странах, как Чили, Сальвадор, Гватемала и Гондурас, потому что тамошний военный истеблишмент воспринимал ее как в целом дружественную⁷¹.

Вызвавшей наибольшую шумиху и полемику попыткой Соединенных Штатов способствовать демократизации другой страны было принятие Конгрессом, вопреки вето президента Рейгана, Всеобъемлющего акта против апартеида 1986 г., налагающего санкции на Южную Африку. В развернувшихся дебатах сторонники этой меры утверждали, что санкции значительно повлияют на южноафриканскую экономику и вынудят южноафриканский режим как можно быстрее покончить с апартеидом. Ее противники также говорили, что санкции серьезно затронут экономику — уничтожат при этом рабочие места для черных, понизив их уровень жизни и ухудшив перспективы продвижения. И те и другие преувеличивали. Санкции США вкупе с менее стеснительными санкциями Европейского Сообщества оказали в 1980-х гг. некоторое экономическое влияние на Южную Африку. Неясно, насколько сильно они повлияли на движение в сторону отказа от апартеида. Это движение началось в 1979 г. как прямой результат экономического развития в Южной Африке и возникшей необходимости предоставить черным квалифицированные рабочие места, учредить для них легальные профсоюзы, усовершенствовать образование, позволить свободное перемещение рабочей силы и повысить их покупательную способность. Апартеид годился для сравнительно бедной сельской экономики; он оказался несовместим с комплексной, богатой, городской торгово-промышленной экономикой. Как и в других странах, экономическое развитие вызвало политическую либерализацию. Американские и европейские санкции, несомненно, повлияли на психологию южноафриканских белых; вызвали у них ощущение одиночества, создали дополнительный стимул для движения к отказу от апартеида. Возможно, они повлияли на скорость и характер этого движения, но их эффект все же был вторичен по сравнению с действием экономических и социальных перемен в самой Южной Африке.

Здесь невозможно точно оценить роль США в процессах демократизации третьей волны. В целом, однако, представляется, что их поддержка имела решающее

значение для демократизации Доминиканской Республики, Гренады, Сальвадора, Гватемалы, Гондураса, Уругвая, Перу, Эквадора, Панамы и Филиппин и была немаловажным фактором, содействовавшим демократизации Португалии, Чили, Польши, Южной Кореи, Боливии и Тайваня. Как и в случае с католической церковью, неучастие США в процессах перехода к демократии означало бы, что они произошли бы позже и в меньшем количестве.

Советский Союз. Демократизация конца 1980-х гг. в Восточной Европе стала результатом перемен в советской политике — еще более крутых и имеющих далеко идущие последствия, чем перемены, произведенные Конгрессом США и президентом Картером в 1970-е гг. в американской политике. Президент Горбачев отказался от брежневской доктрины и ясно дал понять как восточноевропейским правительствам, так и оппозиционным группировкам, что советское правительство не собирается принимать мер по сохранению существующих коммунистических диктатур и одобряет экономическую либерализацию и политическую реформу. Трудно сказать, насколько Горбачев предвидел и поддерживал масштабы политических реформ. Он, несомненно, одобрял отстранение лидеров из старой гвардии, таких как Эрих Хонеккер в Восточной Германии, Тодор Живков в Болгарии, Милош Якеш в Чехословакии, и замену их на коммунистов-реформаторов, которые стали бы его естественными союзниками. Неясно, одобрял ли он также полную демократизацию восточноевропейских стран и практически окончательный крах советского влияния в этих обществах. Как бы то ни было, его действия привели именно к этому.

Новый советский подход открыл дорогу к устранению признанных коммунистических лидеров, участию во власти некоммунистических группировок, подбору правительственных чиновников путем соревновательных выборов, позволил открыть границы с Западной Европой и активизировать усилия по созданию более рыночно-ориентированных экономик. Переход Польши к демократии в 1988—1989 гг., по всей видимости, объясняется в первую очередь внутренними процессами, происходившими в этой стране. Однако Горбачев, по слухам, в августе 1989 г. заставил лидеров компар-

тии присоединиться к правительству, возглавляемому «Солидарностью». В сентябре Советы не стали возражать, когда венгры открыли границу с Западом. В начале октября визит Горбачева в Восточный Берлин и его заявление, что «отстающих наказывает жизнь», стали толчком к смещению Хонеккера. Кремль дал понять, что не будет применять свои войска, чтобы подавить акции протеста в Лейпциге и других городах. В ноябре Советы участвовали в снятии Живкова с поста руководителя компартии Болгарии и создании реформистского правительства во главе с Петром Младеновым. Что касается Чехословакии, говорят, Горбачев летом 1989 г. настоял на замене Якеша и Ладислава Адамека. В ноябре Советы выразили осуждение по поводу интервенции 1968 г., тем самым делегитимируя чехословацкое партийное руководство, и решительно предостерегли чехов, чтобы те не применяли силу, пытаясь помешать переменам⁷².

В Латинской Америке и Восточной Азии демократизации помогала власть США; в Восточной Европе тот же эффект произвел отказ СССР от своей власти. Перемена советской позиции привела к тому, что весьма националистически и продемократически настроенные демонстранты на улицах Лейпцига, Будапешта и Праги скандировали «Горби! Горби!», а Михаил Горбачев вместе с Иоанном Павлом II, Джимми Картером и Рональдом Рейганом попал в число главных международных деятелей — поборников демократических перемен конца двадцатого столетия.

ДЕМОНСТРАЦИОННЫЙ ЭФФЕКТ ИЛИ «СНЕЖНЫЙ КОМ»

Пятый фактор, способствовавший третьей волне, можно называть по-разному: демонстрационным эффектом, эффектом «инфицирования», диффузии, подражания, «снежного кома» или, может быть, эффектом домино. В одной стране успешно совершается демократизация, и это подталкивает к демократизации другие страны, либо потому, что перед ними стоят схожие проблемы, либо потому, что успешная демократизация, как им кажется, может стать лекарством и от их проблем, каковы бы те ни были, либо потому,

что демократизировавшаяся страна сильна и/или считается политическим и культурным образцом. В своей работе «Кризис: выбор, изменение» Алмонд и Мундт нашли, что эффект демонстрации имеет некоторое значение среди тех пяти факторов окружающей среды, которые они анализировали. Статистические исследования переворотов и других политических явлений показали наличие возможности «инфицирования», по крайней мере при некоторых обстоятельствах⁷³. Анализ действия демонстрационного эффекта в конкретных случаях труден и требует более углубленного изучения, чем это возможно здесь, но некоторые представляющиеся правдоподобными гипотезы относительно общей роли данного эффекта в третьей волне все же можно изложить.

Что, собственно говоря, демонстрировал демонстрационный эффект? Во-первых, лидеры и группировки в одном обществе видели способность лидеров и группировок другого общества покончить с авторитарной системой и установить демократическую. Они видели, что это можно сделать, и поэтому, вероятно, у второго общества появлялся стимул подражать первому. Во-вторых, они видели, как это можно сделать. Люди в обществе-последователе перенимали технику и методы, использовавшиеся для осуществления более ранней демократизации, и пытались воспроизвести их. Южнокорейские группировки сознательно копировали «народовластный» подход, низвергший диктатуру Маркоса. Иногда такое заимствование было результатом прямых консультаций между демократизаторами и процесса сознательного обучения — так венгерские демократизаторы учились у своих испанских предшественников. В-третьих, те, кто осуществлял демократизацию позднее, узнавали также об опасностях, которых следует избегать, и трудностях, которые нужно преодолеть. Например, перевороты и социальный конфликт в Португалии 1974—1975 гг. побудили лидеров демократизации в Испании и Бразилии попытаться осуществить «процесс управляемого политического изменения, во избежание именно того разрыва преемственности, от которого пострадала Португалия». Точно так же испанские демократические лидеры рассматривали турецкий военный переворот в сентябре 1980 г.

«как опасный пример», которому нельзя следовать в Испании⁷⁴.

В целом роль демонстрационного эффекта в третьей волне можно свести к трем пунктам.

Во-первых, для третьей волны демонстрационный эффект имел большее значение, чем для первых двух волн демократизации, а может быть — и любых других политических волн в XX в. Причина этого заключается в бурном развитии после Второй мировой войны средств коммуникации и транспорта, особенно — охватившей в 1970-е гг. весь мир сети телевидения и спутниковой связи. Правительства еще могут контролировать местные СМИ и порой практически начисто лишать свои народы возможности получать известия, которые им, правительствам, неуютны. Однако связанные с этим трудности и затраты заметно возросли. К тому же в результате может возникнуть обширная подпольная информационная сеть, как случилось в Польше и других странах. Коротковолновое радио, спутниковое телевидение, компьютеры и факсы все сильнее мешают авторитарным правительствам утаивать от своей элиты и даже от общественности информацию о борьбе против авторитарных режимов и о свержении их в других странах. В значительной мере благодаря действию глобальной сети коммуникаций к середине 1980-х гг. образ «всемирной демократической революции», несомненно, стал реальностью в сознании политических и интеллектуальных лидеров большинства стран мира. И вера людей в этот образ имела вполне реальные последствия. Люди теперь могли задаваться и задавались вопросом, какое значение для них самих имеют политические события в далеких странах. Борьба «Солидарности» в Польше и падение Маркоса на Филиппинах, например, получили в Чили резонанс, совершенно невероятный в прежние десятилетия⁷⁵.

Во-вторых, хотя развитие коммуникаций и заставило казаться важным даже происходящее в весьма удаленных местах, все же сильнее всего демонстрационный эффект действовал среди стран географически близких и схожих в культурном отношении. Падение авторитаризма в Португалии немедленно отозвалось в Южной Европе и Бразилии. «Нам нужен греческий ге-

нерал Спинола, чтобы прогнать хунту и вернуть конституционное правительство», — сказал один житель Афин в июне 1974 г., через два месяца после португальского переворота и за месяц до крушения греческого военного режима. Конец сорокантилетней португальской диктатуры также «поверг в глубокий шок испанский "бункер" и дал большой моральный заряд оппозиции. Тот факт, что "бедный родственник" сумел добиться демократии, лишь подстегивал требования перемен в Испании»⁷⁶. По природе вещей, демократизация в Греции вызвала небольшой отклик в других местах. Однако испанская демократизация вполне годилась для Латинской Америки и оказала на нее огромное влияние. Как выразился один аргентинец: «От нас вряд ли разумно было ожидать, чтобы мы повторили Соединенные Штаты, но походить на Испанию — совсем другое дело». Переходы к демократии в Испании и Португалии самым убедительным образом продемонстрировали, что иберийские культуры не являются изначально и неизменно антидемократическими. Если смогли Испания и Португалия, то и «Латинская Америка сможет освободиться от тирании». Альфонсин широко использовал «испанскую метафору» для легитимации своей деятельности в Аргентине⁷⁷. Аргентинская демократизация, в свою очередь, по словам президента Боливии, «стала опорой демократии во всей Латинской Америке», а особое воздействие оказала на соседей Аргентины. Для Уругвая эффект ее был и положительным, и отрицательным. Установление демократии в большой соседней стране делало демократизацию Уругвая практически неизбежной; однако принятые вначале режимом Альфонсина меры по преследованию бывших военных правителей заставили часть уругвайских военных отказаться от намерения сложить с себя власть. «Аргентинцы причинили нам такой ужасный вред», — жаловался Хулио Сангинетти. Демократизация Аргентины вдохновила сторонников демократии в Чили и Бразилии и, по слухам, помещала военным переворотам против новых демократических режимов в Перу и Боливии. Альфонсин лично встречался с лидерами группировок демократической оппозиции в других латиноамериканских странах и поддерживал их⁷⁸.

Падение Маркоса в феврале 1986 г. породило тревоги и надежды среди авторитарных лидеров и оппозиционеров-демократов в Азии. Самое значительное влияние оно оказало на Южную Корею. Через месяц после того, как кардинал Син сыграл центральную роль в смене режима на Филиппинах, кардинал Ким выступил за пересмотр конституции и демократию в Южной Корее. «В Азии много диктатур, — сказал лидер оппозиции Ким Дэ Джун. — Но только в Южной Корее и на Филиппинах вы найдете людей, активно добивающихся демократии. Они победили на Филиппинах, и, может быть, мы победим здесь... Пришло время народовластия в развивающихся странах Азии. Мы еще никогда не были так уверены в этом»⁷⁹. Представляется вероятным, хотя данных у нас мало, что события на Филиппинах и в Корее стимулировали проведение демонстраций в защиту демократии в Бирме летом 1988 г., в Китае осенью 1986 г. и весной 1989 г., а также оказали некоторое содействие либерализации на Тайване.

Наиболее ярко эффект «снежного кома» проявился в Восточной Европе. После того как Советский Союз примирился с приходом к власти некоммунистических сил в Польше в августе 1989 г., а может быть, даже способствовал ему, придив демократизации захлестнул одну за другой Венгрию в сентябре, Восточную Германию в октябре, Чехословакию и Болгарию в ноябре, Румынию в декабре. Как заметил один житель Восточной Германии: «Мы видели, что делают Польша и Венгрия; мы слышали Горбачева. Все думали: а что же мы отстаем?» В Чехословакии, по словам Тимоти Гартон Эша, «все знали, по опыту соседей, что это можно сделать»⁸⁰. Демократизация некоторых стран льстила самолюбию их соседей. Разве искушенной, индустриализированной, обладающей сильным средним классом Испании не пришлось тащиться по следам маленькой, бедной Португалии? Разве не вышло так, что Аргентина и Бразилия затмили Уругвай и Чили с их долгим опытом демократического правления? Разве Чехословакия, единственная восточноевропейская страна с истинно демократическими традициями, не отстала от остальных?

Процессы демократизации в Восточной Европе и Восточной Азии иллюстрируют третий важный аспект демонстрационного эффекта: происходящую со временем перемену в относительном значении различных причин волны демократизации. В самом первом случае демократизации демонстрационный эффект явно действовать не может. Переходы к демократии на раннем этапе третьей волны были результатом особых импульсов и не представляли собой «снежный ком». Колониальная война, которую невозможно выиграть, военное поражение на Кипре, смерть Франко дали толчок демократизации Португалии, Греции и Испании. Поражение на Фолклендах, убийство Бениньо Акино и визит папы имели схожий эффект в Аргентине, на Филиппинах и в Польше. Все эти процессы в значительной мере были автохтонными. Но как только они произошли, перемены в этих передовых странах — в Испании, Португалии, Аргентине, на Филиппинах, в Польше — стимулировали выступления с требованиями таких же перемен в соседних и сходных в культурном плане государствах. Действие демонстрационного эффекта не слишком зависело от наличия экономических и социальных условий, благоприятных для демократии, в стране-реципиенте. По мере того как «снежный ком» нарастал, этот процесс уже сам по себе начал заменять такие условия. Это выразилось в его ускорении. В Польше, как стали говорить, демократизация заняла десять лет, в Венгрии — десять месяцев, в Восточной Германии — десять недель, в Чехословакии — десять дней, а в Румынии — десять часов⁸¹.

В конце 1989 г. один египтянин так сказал о будущей политике арабского мира: «От демократии теперь никуда не деться»⁸². В этом пророчестве кратко воплощена идея «снежного кома» как причины демократизации: поскольку демократизация произошла там, она произойдет и здесь. Однако снежный ком, катящийся под горку, не только разгоняется и растет; попав в неблагоприятную среду, он тает. На исходе 1980-х гг. демонстрационный эффект вызвал попытки демократизации в странах, где другие условия, ей благоприятствующие, сложились в слабой степени или не сложились вовсе. После прихода к демократии Филиппин,

Польши и Венгрии южные корейцы, восточные немцы и чехословаки справедливо задавались вопросом: «А почему не мы?» После того как и эти народы пришли к демократии, китайцы и румыны тоже стали спрашивать: «Почему не мы?» Но в данном случае в ответ можно было привести неотразимые аргументы. Китайский ВВП на душу населения составлял половину филиппинского и одну десятую часть южнокорейского; экономически Китай находился далеко от зоны политического транзита. В Китае не было сильной буржуазии. Его никогда не оккупировали и не колонизировали Соединенные Штаты. Христианство там было слабо распространено, католической церкви почти не существовало. Китай не имел демократического опыта в прошлом, а его культура содержала много авторитарных элементов. Румыния после Албании была беднейшей страной в Восточной Европе; она также не имела никакого опыта демократии; христианство западного образца там почти полностью отсутствовало; страна была изолирована от внешних влияний Европейского Сообщества, Ватикана, США и даже Советского Союза. И тем не менее демонстрационный эффект оказался такой мощной силой, что вызвал попытки демократизации и в Румынии, и в Китае. Он донес третью волну от кроваво-красных гвоздик Лиссабона до потоков крови в Пекине и Бухаресте.

ОТ ПРИЧИН К ВИНОВНИКАМ

К факторам, способствовавшим крушению или ослаблению авторитарных режимов в 1970—1980-е гг., отнеслись: господство демократических норм в мире в целом и во многих отдельных странах в частности; отсутствие в результате этого идеологически обоснованной легитимности у авторитарных режимов, за исключением однопартийных систем; военные поражения; экономические проблемы и неудачи, порожденные нефтяными кризисами ОПЕК, марксистско-ленинской идеологией, неразумной и неэффективной экономической политикой; успех в достижении некоторых целей, который либо уменьшает нужду в данном режиме (как в случае подавления партизанских движе-

ний), либо усиливает социальную напряженность и требования политического участия (как при слишком быстром экономическом росте); усиление раскола внутри правящих коалиций авторитарных режимов, особенно военных — из-за политизации вооруженных сил; эффект «снежного кома», производимый падением некоторых авторитарных режимов на уверенность в себе правителей и оппозиции в других авторитарных странах.

К факторам, способствовавшим появлению в 1970—1980-е гг. демократических режимов в авторитарных прежде странах, относились: прежде всего — более высокий уровень экономического благосостояния, приводящий к более широкому распространению грамотности, образования и урбанизации, созданию более обширного среднего класса, развитию ценностей и настроений, благоприятных для демократии; перемены и в низах, и в верхушке католической церкви, заставившие церковь противостоять авторитарным режимам и защищать демократию; новая политика поддержки демократического развития со стороны Европейского Сообщества, Соединенных Штатов, а с середины 1980-х гг. — и Советского Союза; эффект «снежного кома» — влияние, оказанное появлением демократических режимов в таких передовых странах, как Испания, Аргентина, Филиппины и Польша, на усиление движения к демократии в других странах.

Таковы общие причины третьей волны демократизации. Они существенно отличаются от основных причин второй волны и менее существенно — от основных причин первой волны. Относительная значимость этих общих причин варьировала в зависимости от региона, от типа авторитарной системы, от страны. Она также менялась со временем в течение третьей волны. Военное поражение, экономическое развитие, экономические кризисы, вызванные скачками цен на нефть, занимали первое место среди причин первых случаев демократизации. В последующих случаях более значительную роль стали играть внешние акторы и в особенности эффект «снежного кома». В каждой конкретной стране демократизация являлась результатом сочетания тех или иных общих причин с другими факторами, свойственными именно этой стране.

Общие факторы создают условия, благоприятные для демократизации. Они не делают ее обязательной и далеко не являются непосредственно за нее ответственными. Демократический режим устанавливается не тенденцией, а люди. Демократии создаются не причинами, а виновниками. Действовать приходится политическим лидерам и общественности. Почему Эанец и Соариш, Караманлис, Хуан Карлос и Суарес, Эврен и Озал, Гейзел и Фигейреду, Альфонсин, Дуарте, Акино и Рамос, Ро и два Кима, Цзян и Ли, Валенса и Ярузельский, де Клерк и Мандела, так же как подобные им лидеры в других странах, привели свои государства к демократии? Мотивы политических лидеров разнообразны и изменчивы, запутаны и загадочны и зачастую неясны им самим. Они могут устанавливать демократию, потому что верят в нее как в самоцель, потому что видят в ней средство для достижения других целей или потому что она является побочным продуктом при преследовании ими других целей. Во многих случаях демократия для них, возможно, не самый желательный выход, но меньшее зло⁸³.

Появления благоприятных для демократии социальных, экономических и внешних условий никогда не бывает достаточно, чтобы произвести демократизацию. Те или иные политические лидеры, независимо от их мотивов, должны захотеть, чтобы она совершилась, либо пожелать сделать шаги, которые, как, например, частичная либерализация, могут привести к тому, что она совершится. Политические лидеры не могут одной силой воли создать демократию там, где для этого нет предпосылок. В конце 1980-х гг. препятствия для демократизации на Гаити были таковы, что могли смутить самого искусного и преданного делу демократического лидера. А вот в Сингапуре демократизацию мог при желании произвести даже менее искусный политический лидер, чем Ли Куан Ю. В третью волну условия для создания демократии должны были существовать, но только лидеры, готовые взять на себя такой риск, делали ее реальностью.

ПРЕДСТАВЛЯЮ НОМЕР

В прошлом номере я подчеркивал, что на нынешнем этапе политических изменений в России невозможно продолжать движение — к демократии? — оставаясь в пределах идей и средств, унаследованных от первого периода преобразований, что необходимо научное обоснование альтернатив нынешнему состоянию дел, которое бы опиралось на мировой опыт, но обязательно учитывало бы российские реалии. Этот подход мы продолжим и развиваем в нынешнем номере журнала. Он представляет собой попытку создания тематического выпуска журнала, содержание которого кратко выражает его общую тему-девиз: "Демократизация — Согласие — Пакт".

Почему эти три слова были выбраны в качестве ключевых? Потому что проблема демократии (и демократизации как продвижения к ней) нуждается в новом переосмыслении, которое бы позволило преодолеть инерцию привычных и нередко сбивающих с толку стереотипов. Нам сейчас совершенно необходимо гораздо реалистичнее и самокритичнее, чем прежде, взглянуть на реальные проблемы и возможности перехода к демократии под углом зрения не идеологических или моральных требований, а мирового и российского опыта, обогащенного теоретическими моделями современной политической науки. Как свидетельствует этот опыт и выводы теории, успешная демократизация не столько осуществлялась ради прекрасноречивых идеалов и утопических схем (в этих случаях как раз типичны свои и политное движение), сколько вытекала из наиболее рациональных решений практических проблем по обеспечению целостности политики, эффективного, т.е. отвечающего интересам граждан порядка и минимально необходимого для этого согласия граждан и их основных группировок. Представляется, что желание порядка и согласия, все более овладевающее россиянами, при всей прямолинейности и, нередко, примитивности его выражения в основе своей здраво. Оно несколько не противоречит тенденциям демократизации, напротив, — соответствует им. Вопрос только в том, какими быть этим согласию и порядку. Навязанные — пусть из наилучших побуждений — они только вернут нашу политику на уже пройденные круги развития. Согласие и порядок, даже ограниченные и несовершенные, но выработанные и принятые всеми, кому их осуществлять и поддерживать, дают шанс демократизации. Формальным, весьма ограниченным, но важным моментом такого согласования интересов и основой возникающего порядка часто становится т.н. пакт основных политических сил. Отсюда — третье ключевое слово темы-девиза номера.

Номер открывает рубрика "Тезаурус", представляющая труды родоначальника транзитологии (анализа и моделирования переходов к демократии) Д. Растоу и одного из ее нынешних мэтров Ф. Шмиттера. За ней в традиционной рубрике "Проблемы и суждения" следует подборка статей, посвященная институционализации демократии. Далее мы выделили основной блок тематических материалов "Парадигмы политического согласия и российская действительность", образованный привычной для читателей рубрикой "Россия сегодня", круглым столом "Возможен ли пакт общественно-политических сил России?" и специальной рубрикой "Опыт консолидации партий", где рассматривается достижение согласия и гражданского мира в различных странах. Наша постоянная рубрика "Кафедра" также связана с основной темой номера. В ней рассмотрены вопросы включения в конструктивные политические взаимодействия, развития этоса гражданственности и согласия; демократия и демократизация — тема новой главы учебника; наконец, статья из области политической психологии окажется полезной для освоения в учебном процессе вопросов конфликтологии и особенно преодоления конфликтного восприятия. Необычное построение номера завершено не менее необычной для нашего журнала статьей об образах ведущих политиков России в сознании наших соотечественников, представляющей поучительные для политологов и граждан данные, которые позволяют судить о готовности политиков к конструктивному взаимодействию. В этом отношении статья также подкрепляет тематику номера.

Теперь журнал в руках читателя. Нам остается только надеяться на то, что новый подход, тематическая группировка материалов придется ему по вкусу.



ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ — СОГЛАСИЕ — ПАКТ

ПЕРЕХОДЫ К ДЕМОКРАТИИ:
ПОПЫТКА ДИНАМИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ *

Д. А. Растоу

1

Методологические положения [которые отстаиваются в данной работе] могут быть выражены в виде набора кратких тезисов.

1. Факторы, обеспечивающие устойчивость демократии, не обязательно равнозначны тем, которые породили данную форму устройства политической системы: при объяснении демократии необходимо проводить различия между ее функционированием и генезисом.

2. Корреляция — это не то же самое, что причинная связь: теория генезиса должна сконцентрировать внимание на выявлении последней.

3. Вектор причинной обусловленности не всегда направлен от социальных и экономических факторов к политическим.

4. Вектор причинной обусловленности не всегда идет от убеждений и позиций к действиям.

5. Процесс зарождения демократии не обязательно должен быть единообразным во всех точках земного шара: к демократии может вести множество дорог.

6. Процесс зарождения демократии не обязательно должен быть единообразным по временной протяженности: на длительность каждой из последовательно сменяющихся его фаз решающее воздействие могут оказать разные факторы.

7. Процесс зарождения демократии не обязательно должен быть единообразным в социальном плане: даже когда речь идет об одном и том же месте и одном и том же отрезке времени, стимулирующие его позиции политиков и простых граждан могут отличаться друг от друга.

Мой общий рефрен (...): "Это не обязательно так". Каждый из приведенных выше тезисов призывает к отказу от некоторых традиционных ограничений, от некоторых упрощенных предположений, высказывавшихся в предшествующих работах на данную тему, и к учету усложняющих, разнообразящих ситуацию факторов. Если бы методологическая аргументация этим и исчерпывалась, исследователи полностью бы лишились всяческих ориентиров, и задача создания теории генезиса демократии стала почти неразрешимой.

К счастью, анализ демократии с точки зрения ее генезиса требует — или допускает — введение ряда новых ограничителей, которые более чем компенсируют утрату семи прежних. Прежде чем подробнее развить эту часть методологической аргументации, целесообразно продолжить перечень кратких суммарных тезисов.

8. Эмпирические данные, положенные в основу теории генезиса демократии, должны — для каждой страны — охватывать период с момента, непосредственно предшествовавшего началу процесса, и вплоть до момента его окончательного завершения.

9. При исследовании логики трансформации внутри политических систем можно оставить за скобками страны, основной толчок к трансформации которых был дан из-за рубежа.

10. Модель, или идеальный тип, процесса перехода может быть получена на основе тщательного изучения двух или трех эмпирических примеров, а затем проведена путем приложения к остальным.

Rustow D. A. Transitions to Democracy — Toward a Dynamic Model. — "Comparative Politics", 1970, vol. 2, № 3, p. 337–363. (Печатается с сокращениями.)

5

193

Вряд ли у кого вызовет сомнение, что при разработке теории, объясняющей генезис какого-либо явления, требуются диахронические данные, относящиеся не к некоему единичному моменту, а охватывающие определенный временной континуум. Более того, подобная теория должна строиться на основе анализа тех случаев, где процесс генезиса уже по существу завершен. Привлечение контрольных данных, касающихся недемократических государств и неудачных или только лишь начинающихся попыток перехода к демократии, может потребоваться на дальнейших стадиях теоретического осмысления феномена, однако гораздо удобнее начинать его изучение на примере стран, где он уже действительно возник. И, разумеется, "приход" демократии не следует понимать как нечто, свершившееся в течение года. Поскольку процесс становления демократии предполагает появление новых социальных групп и формирование новых, но ставших привычными моделей поведения, минимальный срок перехода — вероятно, поколение. В странах, не имевших более ранних образцов для подражания, переход к демократии, как правило, идет еще медленнее. Можно, к примеру, утверждать, что в Англии этот процесс начался еще до 1640 г. и не был завершен вплоть до 1918 г. Тем не менее при выработке изначального набора гипотез целесообразно обратиться к опыту стран, где процесс протекал относительно быстро...)

Следующие ограничения — исключение на ранних стадиях исследования ситуаций, когда основной толчок к демократизации был дан извне (...). То, что мы говорим об "основном толчке, идущем извне", и о процессах, происходящих "преимущественно в рамках системы", показывает, что влияния из-за рубежа присутствуют практически во всех случаях. Так, на всем протяжении истории важнейшей демократизирующей силой служили военные действия, требовавшие привлечения дополнительных человеческих ресурсов. Кроме того, демократические идеи заразительны — так было и во времена Ж.-Ж. Руссо, и во времена Дж. Ф. Кеннеди. Наконец, насильственное свержение олигархии в одной из стран (например, во Франции в 1830 г. или в Германии в 1918 г.) нередко настолько пугает правящие верхушки других стран, что толкает их к мирной капитуляции (к примеру, в Англии — в 1832 г., в Швеции — в 1918 г.). Такого рода проявления неизменно присутствующих международных влияний не следует путать с ситуациями, когда речь идет об активном участии во внутрисполитическом процессе демократизации лиц, прибывших из-за рубежа. Иными словами, на начальном этапе формулирования теории генезиса демократии следует оставить за скобками опыт тех стран, где демократия обязана своим появлением, в первую очередь, военной оккупации (послевоенные Германия и Япония), тех, куда демократические институты или ориентации были привнесены иммигрантами (Австралия и Новая Зеландия), а также тех, где иммиграция — подобным или каким-то иным образом — сыграла ведущую роль в осуществлении демократических преобразований (Канада, Соединенные Штаты и Израиль)...)

Модель, которую я хотел бы обрисовать на следующих нескольких страницах, в значительной мере основана на исследовании опыта Швеции — западной страны, осуществившей переход к демократии в период между 1890 и 1920 гг., и Турции — востернизирующегося государства, где процесс демократизации начался около 1945 г. и продолжается по сей день¹. Выбор именно этих двух примеров был случайным — если абстрагироваться от особенностей моей личной научной биографии, которые в данной ситуации не могут служить сколь-нибудь веским основанием. В настоящее время я приступил к исследованию, направленному на уточнение предлагаемого набора гипотез на основе материала несколько расширенной и менее произвольной выборки стран.

II

А. Предварительное условие

Отправной точкой модели служит единственное предварительное условие — наличие национального единства. Понятие "национальное единство" не содержит в себе ничего мистического типа плоти и крови (Blut und Boden) и ежедневных обетов

¹ Статья впервые опубликована в 1970 г. — Пер.

верности им, или личной тождественности в психоаналитическом смысле, или же некой великой политической миссии всех граждан в целом. Оно означает лишь то, что значительное большинство граждан потенциальной демократии не должно иметь сомнений или делать мысленных оговорок относительно того, к какому политическому сообществу они принадлежат. Требование национального единства отсекает ситуации, когда в обществе существует латентный раскол, подобный тому, который наблюдался в габсбургской или оттоманской империях и присутствует сегодня в ряде африканских стран, равно как и те, когда, напротив, имеется сильная тяга к объединению нескольких сообществ, как во многих странах арабского мира. Демократия — это система правления временного большинства. Чтобы состав правителей и характер политического курса могли свободно сменяться, границы государства должны быть устойчивыми, а состав граждан — постоянным. По афористичному замечанию И. Дженнингса, "изарод не может решать, пока некто не решит, кто есть народ" (1).

Национальное единство названо предварительным условием демократизации в том смысле, что оно должно предшествовать всем другим стадиям процесса — в остальное время его образования не имеет значения. Оно может сложиться в доисторические времена, как в Японии или Швеции; может опережать другие фазы перехода к демократии на столетия, как во Франции, или лишь на десятилетия, как в Турции.

Не имеет значения и то, каким образом достиглось национальное единство. Возможно, географическое положение страны было таким, что никакой серьезной альтернативы национальному единству просто никогда не возникало — здесь наилучшим примером служит та же Япония. Но чувство национальной принадлежности могло стать и следствием внезапной интенсификации социального общения, воплощенной в специально придуманной для ее обозначения идее. Могло оно быть и наследием некоего династического или административного процесса объединения (2)...)

В своих предыдущих работах я как-то писал о том, что в эпоху модернизации люди если и склонны испытывать чувство преимущественной преданности политическому сообществу, то лишь в том случае, если это сообщество достаточно велико, чтобы достичь некоего значительного уровня соответствия требованиям современности в своей социальной и экономической жизни (3). Однако подобная гипотеза должна рассматриваться как одна из составляющих теории формирования наций, а отнюдь не теории демократического развития. В контексте рассматриваемой нами сейчас проблемы имеет значение лишь результат.

Существуют по крайней мере две причины, по которым я не стал бы называть этот результат "консенсусом". Во-первых, как доказывает К. Дойч, национальное единство — плод не столько разделяемых всеми установок и убеждений, сколько небезучастности (responsiveness) и взаимодополненности (complementarity). Во-вторых, понятие "консенсус" имеет дополнительный смысл, предполагающий осознанность убеждения и обдуманность согласия. Но предварительное условие перехода к демократии, о котором идет речь, полнее всего реализуется тогда, когда национальное единство признается на бессознательном уровне, когда оно молчаливо принимается как нечто само собой разумеющееся. Любое громогласное провозглашение консенсуса относительно национального единства в действительности должно настораживать. Националистическая риторика чаще всего звучит из уст тех, кто наименее уверен в своем чувстве национальной идентичности: в прошлом веке этим грешили немцы и итальянцы, в нынешнем — арабы и африканцы, но никогда — англичане, шведы или японцы.

Тезис о том, что национальное единство представляет собой единственное предварительное условие перехода к демократии, подразумевает, что для демократии не требуется какого-либо минимального уровня экономического развития и социальной дифференциации. Экономические и социальные факторы подобного рода входят в модель лишь опосредованно как возможные основы национального единства или же глубинного конфликта (см. ниже). Те социальные и экономические индикаторы, на которые исследователи так любят ссылаться как на "предварительные условия" демократии, выглядят по меньшей мере сомнительными. Всегда можно найти недемократические страны, чей уровень развития по выдвинутым в качестве индикаторов показателям подозрительно высок — к примеру, Кувейт, нацистская Германия,

Куба или Конго—Киншаса. Напротив, Соединенные Штаты 1820 г., Франция 1870 г. и Швеция 1890 г. вне всякого сомнения не прошли бы тест по какому-нибудь из показателей, касающихся уровня урбанизации или дохода на душу населения, не говоря уже о количестве экземпляров газет в обращении или числе врачей, кинофильмов и телефонных номеров на каждую тысячу жителей.

Поэтому модель умышленно оставляет открытым вопрос о возможности существования демократий (действительно заслуживавших бы такого наименования) в досовременные, донациональные времена и на низком уровне экономического развития. Найти содержательное определение демократии, которое охватывало бы современные парламентские системы наряду со средневековыми лесными кантонами, античными городами-государствами (теми, где не было рабов и метексов) и некоторыми доколумбовыми племенами индейцев, может оказаться весьма сложно. Решение подобной задачи выходит за рамки настоящего исследования, и все же мне не хотелось бы исключать возможность такого рода попытки.

Б. Подготовительная фаза

Согласно моей гипотезе, динамический процесс демократизации в собственном смысле слова — при наличии указанного выше предварительного условия — запускается посредством длительной и безрезультатной политической борьбы. Чтобы политическая борьба обрела названные черты, ее основные участники должны представлять прочно укоренившиеся в обществе силы (как правило, социальные классы), а спорные вопросы, вокруг которых она ведется, должны иметь для сторон первостепенное значение. Подобная борьба чаще всего начинается вследствие появления новой элиты, поднимающей угнетенные и лишенные ранее руководства социальные группы на согласованное действие. При этом конкретный социальный состав противоборствующих сторон — и лидеров, и рядовых членов, — равно как и реальное содержание спорных вопросов будут различаться от страны к стране, а также от периода к периоду в жизни каждой отдельно взятой страны.

Так, в Швеции на рубеже XIX и XX вв. основными участниками борьбы были сперва фермеры, а затем низший средний и рабочий классы, с одной стороны, и консервативный альянс бюрократии, крупных землевладельцев и промышленников — с другой; в качестве объекта разногласий выступали тарифы, налогообложение, воинская повинность и избирательное право. В Турции же в последнее двадцатилетие идет спор между деревней и городом, точнее, между крупными и средними фермерами (которых поддерживает большинство сельского электората) и наследниками кемалевского военно-бюрократического истеблишмента; предмет спора — индустриализация или приоритетное развитие сельского хозяйства. В каждом из приведенных примеров основную роль играют экономические факторы, однако векторы причинно-следственных связей имеют противоположную направленность. Рубеж веков был для Швеции периодом бурного экономического развития, породившего новые политические напряженности; и в один решающий момент стокгольмским рабочим удалось преодолеть налоговый барьер, лишавший их ранее права голоса. Напротив, в Турции выдвижение требования сельскохозяйственного развития явилось следствием, а не причиной начавшейся демократизации (4).

Бывают ситуации, когда значение экономических факторов оказывается гораздо меньшим, чем в описанных выше случаях. В Индии и на Филиппинах ту подготовительную роль, которую в других местах играет классовый конфликт, сыграла продолжительная борьба националистических сил и имперской бюрократии по вопросу о самоуправлении. В Ливане в качестве противоборствующих сторон в незатухающей борьбе выступают главным образом конфессиональные группы, основной же ставкой являются правительственные посты. И хотя политические схватки подобного рода имеют, разумеется, и свое экономическое измерение, лишь самый непробиваемый экономический детерминист будет объяснять колониализм или религиозные разногласия исключительно экономическими причинами.

В своем классическом компаративном исследовании Дж. Брайс пришел к заключению, что "в прошлом к демократии вел лишь единственный путь — стремление

избавиться от неких осязаемых зол" (5). Демократия не была изначальной или основной целью борьбы, к ней обращались как к средству достижения какой-то другой цели, либо же она достигалась в качестве побочного продукта борьбы. Но поскольку осязаемых зол, постигающих человеческие сообщества, несметное число, брайсовский "единственный путь" распадается на множество отдельных дорог. В мире нет двух демократий, которые бы прошли через борьбу одних и тех же сил, ведущих спор по одному и тому же кругу вопросов и с теми же самыми институциональными последствиями. Поэтому представляется маловероятным, чтобы какая-либо будущая демократия в точности повторила путь одной из предшествующих (...) Чтобы прийти к демократии, требуется не копирование конституционных законов или парламентской практики некоей уже существующей демократии, а способность честно взглянуть на свои специфические конфликты и умение изобрести или позаимствовать эффективные механизмы их разрешения.

Серьезный и продолжительный характер борьбы, как правило, побуждает соперников сплотиться вокруг двух противоположных знамен. Поэтому отличительной чертой подготовительной фазы перехода к демократии является поляризация, а отнюдь не плюрализм. Тем не менее степень раскола общества имеет свои пределы, обусловленные требованием национального единства, которое, конечно же, должно не только предшествовать началу процесса демократизации, но и присутствовать на всех его стадиях. Если линия раскола точно совпадает с региональными границами, результатом скорее всего будет не демократия, а сецессия. У противоборствующих сторон, даже если их интересы имеют четко выраженную географическую направленность, должно сохраняться некое ощущение общности или же существовать некое региональное равновесие сил, которое исключит возможность массового изгнания соперников и геноцида (...) Важное значение на подготовительной фазе могут иметь перекрещивающиеся расколы, способные оказаться средством укрепления и поддержания чувства общности.

Р. Даль с грустью констатирует, что "неизбывной проблемой любого противостояния является то, что его либо слишком мало, либо слишком много" (6, с. 397). Сочетание двух описанных выше элементов модели позволяет обеспечить надлежащий уровень противостояния. Но борьбу и национальное единство невозможно просто привести к общему знаменателю, поскольку их нельзя измерить в единой системе координат. Необходимо присутствие значительных доз каждого из компонентов, ведь может же резкая поляризация сочетаться с перекрещивающимися расколами. Кроме того, как утверждают М. Р. Фоллет, Л. А. Козер и другие авторы, некоторые виды конфликтов сами по себе являют собой созидательный процесс интеграции" (7). Что требуется зарождающейся демократии — так это не вялая борьба, а жаркое внутрисемейное "междоусобие".

Необходимость столь тонкого сочетания означает, конечно, что во время подготовительной фазы многое может пойти не так, как надо. Схватка может тянуться и тянуться до тех пор, пока стороны не устанут, а спорные вопросы не утратят свою актуальность, но по ходу дела не родится никакого демократического решения. Или же одна из групп найдет в конечном итоге способ сокрушить оппонента. Подобным или каким-то иным образом кажущееся развитие по направлению к демократии может быть прервано; и на подготовительной фазе этому произойти легче, чем когда-либо еще.

В. Фаза принятия решения

Р. Даль писал, что "узаконенная партийная оппозиция — недавнее и случайное изобретение" (6, с. xi). Данное замечание полностью согласуется с приведенным выше утверждением Брайса о том, что средством продвижения к демократии явля-

* Двумерально противоположную точку зрения применительно к ситуации в Ливане высказал недавно Э. Шилл: "Кризис не приведет к росту гражданственности. Она может расти лишь медленно и в спокойной атмосфере. Рост гражданственности является необходимым условием преобразования Ливана ... в подлинно демократическую систему" (8). Но я не могу представить себе ситуацию, когда бы сколько-нибудь заметный рост гражданственности и демократии происходил иначе, чем в результате кризиса.

ется преодоление осязаемых поводов для недовольства, а также с высказанным в настоящей статье предположением, что переход к демократии — сложный и запутанный процесс, тянувшийся многие десятилетия. Все это, однако, не исключает сознательного выдвигания в ходе подготовительной фазы таких целей, как избирательное право или свобода оппозиции. Не означает это и того, что страна может стать демократией лишь по недоразумению. Напротив, подготовительная фаза завершается лишь тогда, когда часть политических лидеров страны принимает сознательное решение признать наличие многообразия в единстве и институционализировать с этой целью некоторые основополагающие механизмы демократии. Именно таким было принятое в 1907 г. в Швеции решение (я называю его "Великим компромиссом" политической жизни этой страны) ввести всеобщее избирательное право вкупе с пропорциональным представительством. Подобного рода решений может быть не одно, а несколько. Как известно, принцип ограниченного правления утвердился в Англии в результате компромисса 1688 г., кабинетное правление развилось в XVIII в., а реформа избирательного права была проведена аж в 1832 г. Даже в Швеции за "Великим компромиссом" в 1918 г. последовала дальнейшая реформа избирательной системы, закрепившая также принцип кабинетного правления.

Приобретается ли демократия "оптом", как в 1907 г. в Швеции, или же "в рассрочку", как в Англии, в любом случае она — результат сознательного решения со стороны по крайней мере верхушки политического руководства. Политики — профессионалы в области власти, и коренной сдвиг в сфере организации власти, подобный переходу от олигархии к демократии, не ускользнет от их внимания.

Решение предполагает выбор, и хотя выбор в пользу демократии не может быть сделан, если отсутствуют предварительное и подготовительное условия, это — реальный выбор, который не вытекает автоматически из наличия названных предпосылок. Как показывает история Ливана, альтернативными вариантами решения, способного прекратить затянувшиеся позиционные бои в политическом сообществе, могут стать мягкая автократия или иностранное господство. И, конечно же, не исключен и такой поворот событий, когда решение в пользу демократии или каких-то существенных ее компонентов было предложено и отвергнуто, что ведет к продолжению подготовительной фазы либо к искусственному ее прекращению.

Решение в пользу демократии проистекает из взаимодействия нескольких сил. Поскольку условия сделки должны быть четко оговорены и кто-то должен взять на себя риск относительно ее возможных будущих последствий, непропорционально большую роль здесь играет узкий круг политических лидеров. Среди групп, задействованных в переговорах, и их лидеров могут быть представлены бывшие соперники по подготовительной борьбе. К числу других потенциальных участников переговоров относятся группы, отколовшиеся от основных противоборствующих сторон или только что вышедшие на политическую сцену. В Швеции, например, такие новообразованные и промежуточные группы сыграли решающую роль. В течение 1890-х годов консерваторы и радикалы (первых возглавляли промышленники, вторых — интеллектуалы) заострили спорные вопросы и придали им отчетливую форму. Затем наступил период зата, когда рухнула дисциплина во всех недавно образованных парламентских партиях, — начался своего рода процесс хаотизации, в ходе которого были придуманы и опробованы многочисленные варианты компромиссов, комбинаций и перегруппировок. Формула, взявшая верх в 1907 г., была выработана при решающем участии умеренно консервативного епископата и умеренно либерального фермерства — сил, которые ни до, ни после этой фазы принятия решения не играли сколько-нибудь существенной роли в политике.

Варируются не только типы сил, обеспечивших выбор демократического решения, и не только содержание такого решения, но и мотивы, по которым оно предлагается и принимается. Охранительные силы могут уступить из опасения, что, продолжая сопротивляться, они в конечном итоге обрекут себя на гораздо большие потери. (Подобными соображениями руководствовались английские виги в 1832 г. и шведские консерваторы в 1907 г.) Или же они могут, пусть с запозданием, возжелать быть достойными давно провозглашенных принципов: так было при переходе Турции к многопартийной системе, объявленном в 1945 г. президентом И.Инёню. В свою очередь, радикалы способны принять компромисс в качестве первого "взноса", буду-

чи уверены, что время работает на них и другие "взносы" неизбежно последуют. И консерваторы, и радикалы могут устать от длительной борьбы или же испугаться, что она перерастет в гражданскую войну. Страх перед гражданской войной, как правило, приобретает гипертрофированные размеры, если общество прошло через подобную гражданскую войну в недавнем прошлом. Как остроумно заметил Б.Мур, гражданская война в Англии была решающей "заблаговременной инъекцией насилия, обеспечившей последующую постепенность преобразований" (9). Короче говоря, демократия, как и любое другое коллективное действие, обычно является производным огромного множества разнородных побуждений.

Принятие демократического решения в каком-то смысле может рассматриваться как акт сознательного, открыто выраженного консенсуса. Но, опять-таки, это достаточно туманное понятие следует использовать с осторожностью и, возможно, ему лучше найти какой-то менее неопределенный синоним. Во-первых, как показывает Брайс, демократическая суть решения может быть побочным результатом разрешения других важных проблем. Во-вторых, поскольку речь идет действительно о компромиссе, это решение будет восприниматься каждой из задействованных сторон как своего рода уступка — и, конечно, не будет олицетворять собой согласия по вопросам принципов. В-третьих, даже если говорить об одобренных процедурах, то и здесь, как правило, сохраняются различия предпочтений. Всеобщее избирательное право при пропорциональном представительстве — суть шведского компромисса 1907 г. — практически в равной степени не удовлетворяло ни консерваторов (которые предпочли бы сохранить прежнюю плутократическую систему голосования), ни либералов и социалистов (которые выступали за правление большинства, не выхолощенное пропорциональным представительством). Что имеет значение на стадии принятия решения, так это не ценности, которых лидеры абстрактно придерживаются, а шаги, которые они готовы предпринять. В-четвертых, соглашение, выработанное лидерами, отнюдь не является всеобщим. Оно должно быть перенесено на уровень профессиональных политиков и населения в целом. Решение последней задачи — суть последней фазы модели, фазы привыкания.

Г. Фаза привыкания

Неприятное решение, будучи принятым, со временем, как правило, начинает представляться все более и более приемлемым, раз уж приходится сообразовывать с ним свою жизнь. Повседневный опыт каждого из нас дает тому немало примеров. Объяснение механизмов действия отмеченной закономерности и подтверждающие ее экспериментальные данные содержатся в фестингеровской теории "когнитивного разлада" (10). Кроме того, демократия, по определению, есть конкурентный процесс, а в ходе демократической конкуренции преимущества получают те, кто может рационализировать свою приверженность новой системе, и еще большие — те, кто искренне верит в нее. Яркой иллюстрацией данного тезиса может служить метаморфоза, произошедшая со шведской консервативной партией за период с 1918 г. по 1936 г. За эти два десятилетия лидеры, которые скрепя сердце смирились с демократией или приняли ее из прагматических соображений, ушли в отставку или умерли, а их место заняли те, кто действительно верил в нее. Такая же разительная перемена наблюдалась и в Турции, где на смену руководству И.Инёню, который поддерживал демократию более широко и всем сердцем преданных ей. Короче говоря, в ходе самого функционирования демократии идет дарвинистский отбор убежденных демократов, причем по двум направлениям — во-первых, среди партий, участвующих во всеобщих выборах, и во-вторых, среди политиков, борющихся за лидерство в каждой из этих партий.

Но политика состоит не только из конкурентной борьбы за правительственные посты. Помимо всего прочего, это — процесс, направленный на разрешение внутривнутригрупповых конфликтов, будь то конфликты, обусловленные столкновением интересов или связанные с неуверенностью в завтрашнем дне. Новый политический режим

есть новый рецепт осуществления совместного рывка в неизведанное. И поскольку одной из характерных черт демократии является практика многосторонних обсуждений, именно этой системе в наибольшей степени присуще развитие методом проб и ошибок, обучение на собственном опыте. Первый великий компромисс, посредством которого устанавливается демократия, если он вообще оказывается жизнеспособным, сам по себе является свидетельством эффективности принципов примирения и взаимных уступок. Поэтому первый же успех способен побудить борющиеся политические силы и их лидеров передать на решение демократическими методами и другие важнейшие вопросы.

Так, в последней трети XIX столетия Швеция оказалась в ситуации полного политического пата, когда ни одна из сторон не могла провести своего варианта решения первоочередных вопросов, стоявших тогда на повестке дня и касавшихся реформы систем налогообложения и воинской службы, унаследованных еще с XVI в. Но за два десятилетия, прошедших с 1918 г., когда шведы окончательно приняли демократию, все несметное множество щекотливых вопросов было — целенаправленно или походя — разрешено. Социал-демократы отказались от своих прежних пацифизма, антиклерикализма и республиканства, равно как и от требований национализации промышленности (хотя пойти на уступку по последнему пункту им было крайне непросто). Консерваторы, бывшие когда-то непреклонными националистами, поддержали участие Швеции в международных организациях. Наряду с прочим, консерваторы и либералы полностью одобрили государственное вмешательство в экономику и создание государства всеобщего благосостояния.

Разумеется, спираль развития, которая в Швеции вела вверх, ко все большему и большему успехам в демократическом процессе, может вести и в противоположном направлении. Явная неудача при разрешении какого-то животрепещущего политического вопроса ставит под удар будущее демократии. Когда же нечто подобное происходит в начале стадии привыкания, последние могут оказаться роковыми.

Если посмотреть на то, как происходила эволюция политических споров и конфликтов в западных демократиях в прошлом столетии, сразу же бросается в глаза разительное отличие между социальными и экономическими проблемами — с ними демократия справляется относительно просто, и вопросами сообщества, разрешить которые бывает гораздо труднее. Глядя спустя столетие на выкладки Маркса, легко заметить, что некоторые важнейшие постулаты, на которых они строились, ошибочны. В национальных чувствах Маркс видел не более чем личину, прикрывающую классовые интересы буржуазии. Он отбрасывал религию как опиум для народа. Напротив, экономика представлялась ему сферой, где развернутся действительно подлинные и все более ожесточенные бои, которые в конечном итоге сметут с лица земли буржуазную демократию. На самом же деле демократия стала наиболее эффективным инструментом разрешения политических вопросов именно в тех странах, где основные противоречия имели социальную или экономическую природу — в Англии, Австралии, Новой Зеландии, скандинавских странах. Наиболее же упорной оказалась борьба между религиозными, национальными и расовыми группами, и она-то и явилась причиной периодических всплесков ожесточенности, например, в Бельгии, Голландии, Канаде и Соединенных Штатах.

Объяснить подобный поворот событий не так сложно. Что касается социоэкономической сферы, то здесь — во всяком случае в Европе — распространение марксизма само до известной степени стало тем фактором, который воспрепятствовал реализации пророчеств Маркса. Однако дело не только в этом, но и в существенных различиях в природе проблем первого и второго рода. По вопросам экономической политики и социальных расходов всегда можно достичь компромисса. В условиях экономического роста сделать это вдвойне просто: спор относительно уровня заработной платы, прибылей, потребительских накоплений и социальных выплат может быть обращен в игру с положительной суммой. Но нельзя найти среднее арифметическое между фламандским и французским как государственным языком или же кальвинизмом, католицизмом и секуляризмом как основой образовательного процесса. В лучшем случае тут можно добиться компромисса относительно разделения сфер, где будет действовать тот или иной принцип ("inclusive compromise"), установив систему, при которой в одних государственных учреждениях используется фран-

цузский язык, тогда как в других — фламандский; часть детей обучается по Фоме Аквинскому, часть — по Кальвину, а часть — по Вольтеру. Выбор такого варианта решения способен до некоторой степени деполитизировать вопрос. Вместе с тем переход к подобной системе не сглаживает существующие в обществе различия, а закрепляет их и, соответственно, может привести к превращению политического конфликта в своего рода позиционную войну.

Трудности, с которыми сталкивается демократия в разрешении проблем общности, еще раз показывают важность национального единства как предварительного условия демократизации. Самые тяжелые бои при демократии — это те, которые направлены против врожденных пороков политического сообщества.

Выше уже говорилось, что при переходе к демократии может потребоваться, чтобы позиции политиков в чем-то совпадали, но в чем-то и отличались от позиций рядовых граждан. Разница между политиками и рядовыми гражданами заметна уже на стадии принятия решения, когда лидеры заняты поиском компромисса, тогда как их сторонники продолжают устало нести знамена прежней борьбы. Еще более очевидной она становится в фазе привыкания, во время которой происходят процессы троякого рода. Во-первых, опыт успешного разрешения неких проблем учит и политиков, и граждан безоглядно верить в новые механизмы и использовать их при решении возникающих проблем. Доверие к демократии будет расти особенно быстро, если в первые же десятилетия существования нового режима в управлении государственным делами сможет принять участие широкий спектр политических течений — либо путем объединения в различного рода коалиции, либо поочередно сменяясь в роли правительства и оппозиции. Во-вторых, как мы только что видели, опыт использования механизмов демократии и конкурентных принципов рекрутирования руководства будет укреплять политиков в их демократических привычках и убеждениях. В-третьих, с появлением эффективных партийных организаций, которые на деле свяжут столичных политиков с электоральными массами по всей стране, в новую систему полностью волеется и население.

Упомянутые партийные организации могут быть прямыми наследниками партий, действовавших во время подготовительной фазы демократизации (фазы конфликта): расширение числа лиц, обладающих правом голоса, которое происходит в период принятия демократического "решения", может открыть перед ними широкое поле для развития. Однако может случиться и так, что в фазе конфликта не возникнет партий, которые имели бы реальную массовую базу, а расширение электората будет весьма ограниченным. Но и в такой ситуации частичной демократизации политической системы могут прийти в действие движущие силы конкуренции, которые доведут процесс до его завершения. Чтобы обеспечить своим группам в будущих парламентах постоянный приток новых членов, парламентские партии станут искать поддержки организаций избирателей. То та, то другая партия может увидеть свой шанс опередить оппонентов в расширении электората или в уничтожении других претон на пути к правлению большинства. Такой, грубо говоря, и была, видимо, суть происходившего в Англии в период между 1832 г. и 1918 г. Единственным же логическим завершением описанного динамического процесса может стать, разумеется, лишь полная демократизация.

III

Из представленной выше модели вытекают три общих вывода. Во-первых, модель устанавливает, что для генезиса демократии требуется несколько обязательных компонентов. С одной стороны, должно иметься чувство национального единства. С другой — необходимо наличие устойчивого и серьезного конфликта. Кроме того, нужен сознательный выбор демократических процедур. Наконец, и политики, и электорат должны привыкнуть к новым правилам.

Во-вторых, из модели следует, что названные компоненты должны складываться по одному, в порядке очередности. Каждая задача имеет свою логику и своих естественных протагонистов: сеть администраторов или группу националистически настроенной интеллигенции — при решении задач национального объединения; мас-

совое движение низших классов, возможно, возглавляемое инакомыслящими представителями высших слоев, — при подготовительной борьбе; узкий круг политических лидеров, искусный в ведении переговоров и заключении компромиссов, — при формулировании демократических норм; разного рода организаторов и организации — при процессе привыкания. Иными словами, модель отказывается от поиска "функциональных референтов" демократии, поскольку подобный поиск означает смесные задачи, что делает суммарную работу по демократизации практически невыполнимой. Данный аргумент аналогичен тому, который был выдвинут А.Хершменом и некоторыми другими экономистами против теории сбалансированного экономического роста. Не отрицая, что переход от примитивной натуральной экономики к зрелому индустриальному обществу требует изменений по всем параметрам — в навыках труда, в строении капитала, в структуре потребления, в денежной системе и т.д., — Хершмен и его единомышленники указывали, что любая страна, которая попытается решать все эти задачи одновременно, на практике окажется полностью парализованной, ибо самое прочное равновесие — равновесие стагнации. Поэтому, по их мнению, основной проблемой тех, кто нацелен на развитие экономики, должно стать выявление очередности задач, иными словами, поиск такой их последовательности, при которой они станут разрешимыми (11).

В-третьих, модель показывает, что при переходе к демократии последовательность процессов должна быть следующей: от национального единства как подосновы демократизации, через борьбу, компромисс и привыкание — к демократии. О важности ее соблюдения говорит, в частности, опыт Турции после 1945 г., где развитие шло по другому сценарию. Переход Турции к демократии свершился при отсутствии изначального открытого конфликта между основными социальными группами или их элитами. В 1950 г. вследствие формирования нового электорального большинства произошла первая смена правительства, но не прошло и десяти лет, как новозбранная правящая партия начала скатываться к авторитарным методам, а в 1960–1961 гг. демократический эксперимент был прерван военным переворотом. Связь между всеми этими событиями безусловна: 1960 г. был расплатой за то, что страна получила свой первый демократический режим в качестве добровольного дара из рук диктатора. В результате кризиса 1960–1961 гг. социальный и политический конфликт в обществе приобрел серьезный размах, и впервые в истории страны там началось широкое обсуждение всего круга социальных и экономических вопросов. Противостоящими силами в оформившемся конфликте стали военные, с одной стороны, и представители аграрного большинства, с другой. Заключение компромисса между ними позволило в 1965 г. возобновить демократический эксперимент, но уже на более прочном фундаменте.

В целях компактности модели число ее основных компонентов сведено к четырем; вопрос о социальных условиях и психологических побуждениях, которые могли бы служить наполнением каждого из компонентов, оставлен полностью открытым. Особо следует отметить, что модель безусловно отвергает необходимость наличия тех двух факторов, которые иногда выдаются за предпосылки демократии, а именно: высокого уровня экономического и социального развития, а также изначального консенсуса — будь то по вопросам принципов или процедур. Разумеется, экономический рост может быть одним из обстоятельств, порождающих требуемые для подготовительной фазы (фазы конфликта) напряженности, но возможны и другие типы обстоятельств, которые имеют те же самые следствия. Появление же служб, обеспечивающих массовое образование и благосостояние, является, скорее, результатом, а не причиной демократизации.

Что касается консенсуса по вопросам фундаментальных принципов, то он вообще не может быть предпосылкой демократии. Если люди не находятся в состоянии конфликта по каким-то достаточно принципиальным вопросам, им и не нужно изобретать сложные демократические механизмы разрешения конфликтов. Принятие таких механизмов также логически является частью процесса перехода, а не его предварительным условием. Предлагаемая модель переводит различные аспекты консенсуса из категории статичных предпосылок в категорию активных элементов процесса. Здесь я следую за Б.Криком, который замечательно писал: "... Часто думают, что для того, чтобы "царственная наука" [т.е. демократическая политика] могла

действовать, должны уже иметься в наличии некая принимаемая всеми идея "общего блага", некий "консенсус" или согласие права (*consensus juris*). Но общее благо, о котором идет речь, само есть процесс практического согласования интересов различных ... союзов, или групп, образующих государство, а не некое внешнее и несвязанное духовное связующее... Различные группы держатся вместе, во-первых, потому, что все они заинтересованы в выживании, во-вторых, потому, что они занимают политикой, — а не потому, что соглашаются по неким "фундаментальным принципам" или придерживаются некоей идеи, слишком неопределенной, слишком личной, слишком божественной, чтобы портить ее политикой. Духовный консенсус свободного государства не есть нечто мистическим образом предшествующее политике или стоящее над ней — это продукт жизнедеятельности (цивилизаторской деятельности) самой политики" (12).

Основа демократии — не максимальный консенсус, но тонкая грань между навязанным единообразием (ведущим к какому-то рода тирании) и непримиримой враждой (разрушающей сообщество посредством гражданской войны или сепарации). Тот элемент, который можно назвать консенсусом, является составляющей по крайней мере трех этапов генезиса демократии. Необходимо изначально чувство общности, причем желательное такое, которое бы молчаливо воспринималось как нечто само собой разумеющееся и, соответственно, стояло над просто мнением и просто согласием. Необходимо сознательное принятие демократических процедур, но в них должны не столько верить, сколько их применять — сначала, возможно, по необходимости и постепенно по привычке. По мере того, как демократия будет успешно преодолевать очередной пункт из длинного списка стоящих перед ней проблем, само использование этих процедур будет шаг за шагом расширять зону консенсуса.

Но список проблем будет постоянно пополняться, и новые конфликты будут ставить под угрозу раз достигнутое согласие. Типичные для демократии процедуры — предвыборные выступления, избрание кандидатов, парламентские голосования, волеуверия и недоверия — это, вкратце, набор приемов выражения конфликта и — тем самым — разрешения его. Суть демократии — в привычке к постоянным спорам и примирениям по постоянно меняющемуся кругу вопросов и при постоянно меняющейся расстановке сил. Это тоталитарные правители должны навязать единодушие по вопросам принципов и процедур, прежде чем браться за другие дела. Демократии же — та форма организации власти, которая черпает свои силы из несогласия до половины управляемых.

1. Jennings G. *The Approach to Self-Government*. Cambridge, 1956, p. 56.
2. См.: Deutsch K.W. *Nationalism and Social Communication*. N.Y., 1953; Deutsch K.W. et al. *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton, 1957.
3. Rustow D.A. *A World of Nations*. Washington, 1967, p. 30 ff.; *International Encyclopedia of the Social Sciences*, s.v. "Nation".
4. О развитии процесса демократизации в Швеции см.: Rustow D.A. *The Politics of Compromise: A Study of Parties and Cabinet Government in Sweden*. Princeton, 1955, chaps 1–3; Verney D.A. *Parliamentary Reform in Sweden, 1866–1921*. Oxford, 1957. О Турции см.: Ward R.E., Rustow D.A. (eds.) *Political Modernization in Japan and Turkey*. Princeton, 1964; Rustow D.A. *Politics and Islam in Turkey*. — In: Frye R.N. (ed.) *Islam and the West*. Hague, 1957; Rustow D.A. *Turkey: The Tradition of Modernity*. — In: Pye L.W., Verba S. (eds.) *Political Culture and Political Development*. Princeton, 1965; Rustow D.A. *The Development of Parties in Turkey*. — In: LaPalombara J., Weiner M. (eds.) *Political Parties and Political Development*. Princeton, 1966; Rustow D.A. *Politics and Development Policy*. — In: Shorner F.C. (ed.) *Four Studies in the Economic Development of Turkey*. L., 1967.
5. Bryce J. *Modern Democracies*. L., 1921, p. 602.
6. Dahl R. et al. *Political Opposition in Western Democracies*. Yale, 1966.
7. Follett M.P. *The New State*. N.Y., 1918; Follett M.P. *Creative Experience*. N.Y., Coser L.A. *The Function of Social Conflict*. Glencoe, 1956.
8. Binder L. (ed.) *Politics in Lebanon*. N.Y., 1966, p. 10.
9. Moore B., Jr. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston, 1966, p. 3.
10. Festinger. *A Theory of Cognitive Dissonance*. Stanford, 1967.
11. См.: Hirschman A.O. *Journey Toward Progress*. N.Y., 1963; Hirschman A.O. *The Strategy of Economic Development*. New Haven, 1958.
12. Crick B. *In Defence of Politics*. Penguin Books, 1964, p. 24.