

ФАКТОРЫ КРУШЕНИЯ ДЕМОКРАТИИ

Революция и крушение демократического режима

Приходящие к власти после сокрушения демократии нередко говорят о "революции", претендуя таким образом на ореол легитимности и символику этого понятия. Однако большая часть этих так называемых революций — это скорее военный переворот или полу- (или псевдо-) законная передача власти, нежели насильственная перемена власти, переименование власти, а не ее захват¹. Есть, однако, исключения. В Испании гражданская война 1936-1939 гг. была весьма похожа на события, последовавшие за падением царского режима, за падением монархии в Китае, колониального режима во Вьетнаме и других странах третьего мира. Использовать термин "революция" в смысле коренного изменения общественного строя неверно, так как сокрушение демократии большей частью носит контрреволюционный характер, ибо оно направлено на воспрепятствование радикальным переменам общественного строя, хотя контрреволюция нередко завершается весьма решительными переменами. Неприложимо здесь и понимание революции в узком смысле — как перемен, вдохновленных левой идеологией, ибо ни одна из относительно устойчивых демократий не пала от атаки слева, хотя попытки революции слева, а чаще — просто разговоры о такой революции, были решающим фактором кризиса и крушения демократии в Италии, Испании, Чили и — в меньшей степени — в Германии. Успех великих революций XX века против традиционных, авторитарных, колониальных режимов — был во многом следствием дезорганизации и делегитимации так называемого истеблишмента вследствие внешних войн и поражений². Может быть, лишь резкие перемены после краха германской демократии в 1933 г. и последовавшее за ним тоталитарное преобразование общества под властью нацис-

тов могут быть в каком-то смысле названы революционными³. Испанская левая революция, вызванная военным мятежом против республики, была, в конечном счете, сокрушена силами контрреволюции. Поэтому, хотя крушение демократического режима и революция иногда совпадают во времени, эти два явления могут и должны изучаться отдельно, если только мы не будем расширять понятие революции до неузнаваемости.

Как будет показано ниже, политическое насилие — и показатель, и фактор, способствующий крушению демократии; но грань между причиной и следствием размыта. В ряде случаев, рассматриваемых в настоящем исследовании, уровень насилия, имевшего политические последствия, был сравнительно невысок, даже если принять во внимание искаженное восприятие насилия и низкий порог терпимости к насилию, принятый в данном обществе. Разумеется, изучение политического и социального насилия имеет важнейшее значение для нашей проблемы, но теории об уровне и характере насилия недостаточно разработаны, чтобы с их помощью объяснить крушение режимов; такие теории можно использовать для объяснения одного из факторов, способствующих их крушению⁴. Необходимо изучение возникновения, составных элементов и причин коллективного и индивидуального насилия в демократическом обществе, находящемся в кризисе; еще более необходимо исследовать, как в наше время воспринимают насилие различные элитные группы общества и как они реагируют на него. Для изучения этих групп (в особенности, правых активистов) следует применить методы, разработанные французскими историками. К сожалению, в аналитических работах деятельность этих активистов нередко упускают из виду⁵.

В прошлом демократическим режимам, обретшим определенную стабильность, могли угрожать противники, убедившие важные общественные группы сменить лояльность правительству на приверженность им. Противники режима подрывали его авторитет, демонстрируя неспособность властей поддерживать порядок и вынуждая их прибегать к неосторожному, произвольному, огульному

применению силы, что нередко приводило к еще большей утрате правительством поддержки общества. Однако в современных обществах правительства, сталкивающиеся с такой угрозой, могут рассчитывать на верность многих граждан, а также на свой аппарат, чиновничество, полицию и армию (разумеется, если они намерены активно поддерживать свою приверженность законному правительству). В таких обществах нелояльная оппозиция старается избежать прямой конфронтации с правительством и его аппаратом и стремится сочетать незаконные действия с формально законным процессом смены власти. В таком процессе нейтралитет или помощь со стороны армии (или ее части) становится решающим фактором. В XX веке произошло меньше революций, начатых широкими слоями населения, чем в XIX, и в современном государстве они, как правило, были обречены на поражение. Этот урок учли и коммунисты, и нацисты. Сочетание незаконных акций и легальной передачи власти, примененное Муссолини, было новой моделью свержения демократии⁶. Похоже, что в современном стабильном государстве лишь прямое вмешательство армии может свергнуть режим. Возможно, поэтому, несмотря на революционное возбуждение масс, вызванное левыми партиями, и на их частичные успехи, ни одна из демократий, крушение которых мы изучаем, не была свергнута революцией или передачей власти левым партиям. Чехословакия 1948 г. была единственной демократией, свергнутой коммунистами, но и в этом случае трудно отделить внутренние процессы, пусть даже напоминающие крушения демократий, которые нам предстоит изучить, от влияния Советского Союза⁷. Результатом крушения демократических режимов обычно бывает победа политических сил, определяемых как правые, хотя этот термин подчас неточно характеризует их политику после захвата власти. Это не означает, что во многих случаях левые не играют решающей роли в ослаблении демократических правительств и в их свержении.

Легитимность, дееспособность, эффективность демократии и ее свержение

Наш анализ начинается с предположения, что находящееся у власти правительство получило эту власть в результате демократических свободных выборов и потому требует послушания от граждан в пределах своих границ, и существует высокая степень вероятности, что они согласятся быть лояльными. Лояльность может быть вызвана самым широким спектром причин — от страха наказания до подлинной поддержки, основанной на уверенности, что правительство имеет право требовать лояльность⁸. Разумеется, большинство подчиняется по привычке или расчету. В принципе, однако, демократические режимы имеют гораздо более широкую основу. Их поддержка больше, чем поддержка режима любого иного типа зависит от воплощения в жизнь решений, основанных на нормах коллективного сознания. В спокойные времена привычка и рациональный расчет могут обеспечить лояльность, но в кризисных ситуациях, когда общественные группы бросают вызов правительству или когда решения правительства имеют для многих граждан нежелательные последствия, привычки и расчета недостаточно. Тем более это справедливо, если властям приходится применять силу, что означает требовать от людей рисковать своими жизнями или отнимать жизнь у сограждан для защиты политического строя.

Макс Вебер определяет это следующим образом: "Привычки, личная выгода, мотивы, связанные с чувством или идеалами солидарности, не создают достаточно надежной основы для данного типа правления. Как правило, нужен еще один элемент — вера в законность"⁹. Как говорил один демократический лидер, "самое эффективное средство поддержания законности — не полиция, пенитенциарная система или национальная гвардия, а вы. Это укоренено в вашей решимости принимать законы, с которыми вы не согласны, так же, как и законы, с которыми вы согласны"¹⁰. Вера в законность правительства обеспечивает ему возможность навязывать гражданам

свои решения. Разумеется, ни одно правительство не обладает легитимацией такого рода от всех граждан, но ни одно правительство не может выжить без доверия значительной части граждан, и еще большей части тех, кто контролирует армию. Демократические правительства в большей или меньшей степени нуждаются в таком доверии, во всяком случае — со стороны большинства граждан. Как правило, законность демократического правительства признают даже те, кто находится в оппозиции (именно это обозначается термином "лояльная оппозиция"). Как минимум, признание легитимности есть вера в то, что существующие политические институты, несмотря на их недостатки и промахи, лучше, чем какие-либо альтернативы, и потому вправе требовать послушания. В конечном счете это означает, что когда конституционные правители требуют лояльности, а альтернативные политические группы ставят это требование под сомнение, граждане свободно выберут подчинение властям. Говоря более точно, законность демократического режима основывается на вере в право тех, кто законно пришел к власти, отдавать определенные типы приказов, ожидать подчинения этим приказам и проводить их в жизнь, если нужно — с применением силы. "При демократии граждане свободны не соглашаться с законом, но не нарушать его, ибо под управлением законов, а не людей, никто, как бы знаменит или могуществен он ни был, ни толпа, как бы разрушительна и возбуждена она ни была, не вправе ниспровергать законы"¹¹. Эта вера не требует ни согласия с содержанием принятой нормы, ни поддержки какого-либо данного правительства; однако она требует принятия обязывающего характера нормы и основанного на ней права отдавать приказы до тех пор, пока существующий режим не изменит норму. При демократии такое изменение предполагает, что правительство контролирует процессы, не прибегая к силе и соблюдая конституционные процедуры, т.е. в свободном соревновании за получение мирной поддержки со стороны большинства граждан, при законных формах воздействия на них и использовании конституционных механизмов для контроля за решениями

правителей. Доверие правителям предполагает, что правители, столкнувшись с сопротивлением и законными требованиями ухода, не будут пытаться удержать власть незаконными средствами. Таким образом, демократическая легитимация требует, чтобы правил игры придерживались и большинство имеющих право голоса, и власти; она требует также веры граждан в то, что правительство сознает свою обязанность защищать их.

В каждом обществе есть отрицающие легитимность какого бы то ни было правительства, приверженцы альтернативных формул легитимности¹². Уровень и интенсивность признания гражданами законности решения могут колебаться в широких пределах, однако для демократических режимов признания их легитимности большинством населения и даже большинством избирателей недостаточно для стабильности. Особую важность имеет вера в законность решения тех, кто непосредственно контролирует вооруженные силы. Однако вряд ли можно предполагать, что армия обратит оружие против правительства, если значительная часть общества не разделяет ее недоверие режиму, а остальные по меньшей мере равнодушны к конфликтам между претендующими на народное доверие¹³.

Каждый член общества может изменить свое мнение относительно законности правительства. Понятия легитимности не существует вне поступков и мнений отдельных лиц. Поэтому само сохранение режима говорит о его большей или меньшей легитимности. Рост или спад уровня поддержки правительства, лидеров, партий и политической практики могут быстро меняться; но вера в демократическую систему остается постоянной. Существует явное взаимодействие между поддержкой режима и поддержкой действующих партий; именно этот показатель при отсутствии других используется как косвенное свидетельство легитимности режима, которое выясняется в результате выборов или опросов общественного мнения. Следовательно, при демократическом режиме утрата поддержки действующими на политической арене лицами может привести к эрозии легитимности, тогда как широкая поддержка, оказываемая

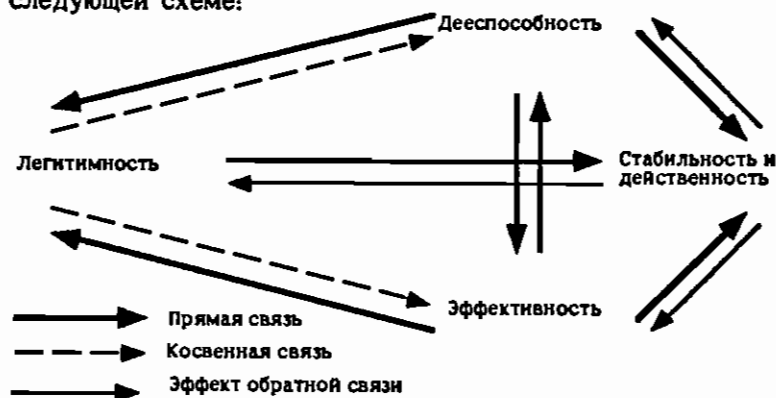
правительству, в особенности, если эта поддержка выходит за пределы электората, может усилить легитимность режима¹⁴.

Почему люди верят в законность демократических институтов? На это так же трудно ответить, как и на вопрос, почему люди верят в данные религиозные догмы, ибо здесь, как и в случае с религиозной верой, уровни понимания, скептицизма и веры широко изменяются во времени и среди различных групп общества¹⁵. Решающую роль играет, несомненно, уровень политической социализации, и это создает преимущества для устоявшихся демократических режимов, так как сопутствующие им система образования, средства массовой информации и высокая культура делают демократический идеал понятным и общераспространенным. Как и в случаях других социальных верований, главная роль в составлении, разработке и распространении формул легитимности принадлежит интеллигенции. Влияет здесь также нечто, называемое немцами *Zeitgeist* (буквально — "дух времени") — чувство, выходящее за пределы государственных границ, что данный тип политической системы особенно желателен или особенно сомнителен. Это чувство усиливает или ослабляет положительное (или, соответственно, отрицательное) восприятие опыта более сильных государств и народов, преуспевших при режиме данного типа. В годы между мировыми войнами на *Zeitgeist* глубоко повлиял успех фашистской Италии, а позднее — нацистской Германии. Это способствовало ослаблению чувства легитимности демократии во многих странах. Как заметил Вебер, ни один тип легитимации ни в одном обществе не существует в чистом виде. Большинство людей лояльны режиму вследствие сложного комплекса верований. Поэтому легитимация демократии нередко усиливается, становясь своего рода традицией, и личная привлекательность демократических лидеров, верных принципам демократии, способствует укреплению ее институтов¹⁶.

Следовательно, наше "минималистское" определение легитимности носит относительный характер: законным считается такое правительство, которое представляется

наименьшим злом среди возможных форм правления. В конечном счете, демократическая легитимация основана на вере, что для данной страны в данный момент истории ни один режим иного типа не может обеспечить более успешного достижения коллективных целей¹⁷.

В этом пункте важное значение приобретают еще два параметра, характеризующие политическую систему, — ее дееспособность и эффективность¹⁸. С течением времени оба эти параметра могут укрепить, усилить поддержать или же, наоборот, ослабить веру в легитимность системы. Однако эти параметры отнюдь не тождественны и связь между ними не носит линейного характера, ибо их восприятие нередко осложняется предшествующими всякой оценке понятиями о лояльности. Понятие легитимности, во всяком случае, в течение определенного времени работает как составляющая, усиливающая положительные значения обоих параметров (какими бы эти значения ни были). Это понятие подтверждает эффективность режима, даже если у системы отсутствует желательная дееспособность, и конечный итог становится еще более ясным: режим способен выполнять свои функции и относительно стабилен. Если показатель легитимации (разность положительных и отрицательных оценок режима различными группами населения или важнейшими его группами) близок к нулю или отрицателен, потери обоих параметров суммируются. Это может быть показано на следующей схеме:



Чем больше положительные значения каждой из связей (во времени), тем выше стабильность и действенность системы. Правда, мы не знаем, каков вклад каждого рода связи в конечный показатель. Поэтому мы не знаем, насколько сильна каждая линия связи, обозначенная на графике стрелками. Стороннему наблюдателю может показаться, что разные режимы имеют один и тот же уровень успеха (или неудачи) в решении проблем, но те, кто первоначально пользовался разной оценкой легитимности, по-разному ощущали и последствия своей деятельности. Вследствие этого, когда режим сталкивается с серьезным кризисом, большое значение приобретают обстоятельства, при которых он был установлен и проходил первичную консолидацию. В свете этого, особые исторические обязательства создания Веймарской республики и ее первые неудачи могут считаться причиной ее крушения, которого не удалось избежать, несмотря на то, что в середине 20-х годов этот режим добился значительных успехов.

Члены общества (сегодня это большие человеческие коллективы) предоставляют политическую силу властям данного режима, чтобы добиться удовлетворения своих материальных и идейных интересов. Никто не может отрицать, что правящие круги будут следовать своим собственным материальным и идейным интересам, но вряд ли они сохраняют легитимацию, если будут следовать только своим интересам или же если следование этим интересам будет происходить за счет широких слоев общества. Условия выборной демократии дают возможность изменений. Отсюда для руководства возникает необходимость демонстрировать, что оно следует приемлемым для большинства целям, не слишком подавляя при этом своих оппонентов, даже если эта снисходительность оказывается тяжелым бременем для определенных (незначительных) групп общества. Разумеется, общество в целом реагирует на политику правителей не как объективный эксперт-наблюдатель. Успех правителя больше зависит от его умения убедить общество, что он действует в его интересах (даже если это не сов-

сем так). Однако, безусловно, людей можно обманывать лишь какое-то время, но не бесконечно.

Хотя теоретически интересы общества (или, во всяком случае, его большинства) являются мерой успеха режима, уровень организации и сознания различных слоев общества, как показал Манкур Олсон, весьма неодинаков¹⁹. Особое значение приобретают интересы и уровень их осознания наиболее организованными группами общества. Кроме того, о правительствах, как о фирмах, судят не в краткосрочной перспективе, особенно если его институты и руководство пользуются доверием, т.е. признаются легитимными. Анализ полезности по Парето показывает, что полезное для коллектива не совпадает с пониманием полезности отдельными членами коллектива: следует принимать во внимание прямую и косвенную пользу, пользу в кратко- и долгосрочной перспективе и т.п. Все это весьма затрудняет даже для стороннего объективного наблюдателя суждение, в какой степени данное демократическое правительство дееспособно и в то же время ответственно перед избирателями. Вдобавок, проблема нередко осложняется дискуссиями о том, должно ли правительство быть ответственным перед всеми избирателями или оно должно действовать в соответствии с решениями, принятыми в демократическом порядке членами правящей партии, т.е. работать, подчиняясь давлению внутрипартийной демократии. Кроме ответственности перед избирателями в целом и перед членами партии, демократическое правительство не может игнорировать требований ключевых и хорошо организованных групп интересов, так как утрата их доверия может оказать еще более существенное влияние на ход дел, нежели поддержка избирателей. Приведем пример: политика, которая вызывает недоверие деловых кругов и приводит к оттоку капиталов из страны, даже если ее поддерживает большинство избирателей, может создать серьезную опасность для режима.

Поскольку существует взаимозависимость между государством и обществом, еще одним определителем

дееспособности принятой политики становится реакция главных действующих лиц в международной политической и экономической системе. Все это указывает на сложность теоретического и эмпирического определения дееспособности правительства или режима. Разумеется, режимы и правительства должны служить коллективным целям, однако обширная литература относительно функций государства показывает, что эти цели отнюдь не являются содержанием некоего фиксированного соглашения²⁰. Они обусловлены исторически, и в каждый момент времени определяются политическим руководством и самим обществом, прежде всего его организованными силами. Они представляют собой постоянно меняющийся вызов режиму. Именно разъяснению этих целей посвящена литература о революциях, т.е. о смене ожиданий, о проникновении институтов одного общества в другое или о распространении принятых международных стандартов эффективности. Ученые-социологи под впечатлением несомненной важности для современных обществ экономической и социальной политики пренебрегают некоторыми основополагающими функциями любой политической системы, как в прошлом, так и в настоящем, а именно проблемами поддержания общественного порядка, личной безопасности, судами и арбитражем в конфликтных обстоятельствах, минимальной предсказуемостью принятия и выполнения решений. Многие режимы пали из-за неумения найти решения на этом уровне, а не из-за более сложных проблем.

Следовательно дееспособность, "находчивость" обозначает способность режима найти решение базисных проблем, стоящих перед любой политической системой (включая не просматривающиеся в какой-либо специфический момент истории); при этом такие решения должны оцениваться сознательными гражданами достаточно удовлетворительно. Однако многие остаются нейтральными или безразличными к политике, и потому восприятие и оценка дееспособности режима осложняется незнанием того, как повлияет это восприятие на ста-

бильность режима. Кроме того, как отметил Роберт Даль, вопреки демократической догме "один человек — один голос", невозможно не учитывать различий в интенсивности реакции людей на политику²¹. В особенности это важно, когда речь идет о реакции важнейших социальных групп или институтов; согласно теории "чистой" демократии, политик не должен принимать эти соображения во внимание, однако практически это самое главное в принятии решений. К счастью, способность режима находить решения оценивается не по действиям данного правительства в короткий отрезок времени, а как сумма его действий в течение длительного периода и в сравнении с другими правительствами, деятельность которых знакома тем или иным группам в обществе.

В этом особая трудность для новых режимов, сталкивающихся с серьезными проблемами в период консолидации и не могущих ссылаться на прошлые достижения как на доказательство временного характера неудач. Дело осложняется особенно, если у прежнего режима были достижения, которыми могут гордиться его сохранившиеся сторонники²². Новизна — недостаток, который приходится преодолевать, хотя сама динамика смены режима предполагает, что крушение прежнего режима было вызвано утратой им легитимации, и это укрепляет представление о законности нового правительства. Однако в краткосрочной перспективе процесс консолидации может натолкнуться на утраты в дееспособности или на несоответствие надеждам и привести к падению легитимности еще до достижения консолидации. При графическом изображении таких изменений в современных обществах сочетания кривых будут весьма разнообразными, хотя имеется некая общая их форма. Отто Кирххаймер отмечает, что первые конституирующие политические действия нового режима являются решающими для его консолидации²³.

Отсюда — важность формулировок первоначальной программы действий нового режима, ее предпосылок для различных общественных групп и последующих сдвигов в уровне и интенсивности легитимации, пре-

доставляемой ему обществом. Составление такой программы находится в основном в руках лидеров. Руководство может также сформулировать такие решения проблем, которые помогут избежать всевозможных разочарований и помешать мобилизации непримиримой оппозиции. Такая оппозиция на стадии закрепления будет выступать не только против правительства, но и против режима в целом. Жизненно важное значение приобретает сопоставление средств и целей — приемлемость использования определенных средств для достижения ряда целей и конфликт между различными целями. Это требует политической разведки, адекватной информации и честности при возможном конфликте между основными ценностями. В любом случае невозможно ожидать немедленных результатов, выгодных для определенных групп общества, ибо на данной стадии это трудно осуществимо. О дееспособности режима будут судить по итогам его деятельности, и подчас нейтрализация возможных оппонентов столь же и даже более важна, нежели немедленное удовлетворение ожиданий тех, кто дал легитимацию новому режиму.

В этом отношении демократические режимы сталкиваются с более трудными проблемами, нежели недемократические: результаты их политики очевидны для всех вследствие свободы критики и информации, а возможности манипулировать мнением общества ограничены. Используя формулу Альберта Гиршмана, можно сказать, что демократическое правительство должно продемонстрировать свои способности, "продавая идею реформ"²⁴. Если смена режима будет сопровождаться ожиданием того, что сбудутся и самые нереальные надежды, проблемы нового режима могут оказаться почти неразрешимыми. В итоге возникнет "эффект туннеля" (тоже выражение Гиршмана), когда удовлетворение ожиданий одних групп общества дает надежду другим, не получившим немедленного удовлетворения²⁵. В конечном итоге, грамотное составление программы действий, искусное руководство процессом "продажи идеи реформ", немедленные достижения какой-то части общества — все

это войдет в послужной список нового режима и делает проблему дееспособности более поддающейся решению, чем это казалось на первый взгляд.

Мы вернемся к этому вопросу позднее, когда будем обсуждать возможность решения проблем режима, а также то, как проблемы становятся неподдающимися решению и как это способствует крушению режима.

Таким образом, легитимность и дееспособность ("находчивость") — аналитически различные параметры, о соотношении между которыми в реальной обстановке известно очень мало. Как легитимность повышает дееспособность, в какой степени, в режимах какого типа и при каких различных уровнях легитимности дееспособность увеличивает уровень легитимации? Это важнейшие вопросы при изучении динамики режимов, однако до недавнего времени на эту тему почти не было сравнительных исследований²⁶.

Еще один параметр — эффективность режима; правда, его часто не отличают от дееспособности, ибо этот параметр находится на более низком уровне обобщения и его труднее отделить от легитимности. Эффективность — это способность осуществить намеченную политику с желательными результатами. Под эту концепцию подпадает и тот факт, что самые лучшие законы бесполезны, если их невозможно провести в жизнь. Несмотря на всеобщее согласие относительно целей и даже относительно средств, которые должны быть использованы, эти цели, а в особенности средства, могут оказаться недоступными и неэффективными, что может отсрочить достижение целей и вызвать сопротивление им. Здесь, пожалуй, больше чем при оформлении политики, играет роль разрыв между ожиданиями и их удовлетворением, т.е. проблема неудовлетворенности. Неэффективность ослабляет авторитет государства, а следовательно, — его легитимность. Неэффективность ставит под сомнение политику, которая считалась дееспособной. И здесь новый режим сталкивается со специфическими проблемами, ибо он еще не подобрал администрации, необходимой для проведения его политики.

На первом этапе его лидеры еще не располагают необходимой информацией. Первоначальный всплеск поддержки нового режима, дезорганизация и слабость рядов оппозиции ведут к недооценке сопротивления, с которым он может столкнуться. Кроме того, сознание собственной правоты пришедших на смену ненавистному режиму приводит к отрицанию даже справедливых доводов оппозиции, тем самым усиливая сопротивление ему. В Испании реакция социалистов на неудачи аграрной реформы, проводившейся в 1931-1933 гг. социалистическо-левобуржуазным правительством, — пример того, как неэффективность может расколоть коалицию, формирующую режим. В этом контексте важнейшим становится поддержание порядка в ходе выполнения решений. Позднее будет подробнее рассмотрен вопрос об этом особом типе неэффективности, неспособности навести порядок или осуществить легальные санкции против тех, кто обращается к насилию ради достижения политических целей²⁷. Как подчеркивают все исследователи, способность применения силы — высший критерий легитимности власти. Демократический лидер (а в сущности, любой лидер) должен быть способным заявить: "Моей обязанностью перед Конституцией и законами было и остается выполнять приказы законной власти любыми необходимыми средствами с минимальным применением силы и минимальным нарушением общественного порядка, какое позволяют обстоятельства, и быть готовым к выполнению этой обязанности любыми иными политическими или военными средствами, которые могут понадобиться"²⁸.

Все теоретики революции и в особенности сами революционеры соглашались, что неэффективное применение силы или отсутствие воли применить ее могут оказаться решающим фактором в переходе легитимности к оппонентам режима²⁹. Здесь весьма уместным становится решающий вопрос, поставленный Парето: "Как можно склонять людей, которые в противном случае остались бы нейтральными, к осуждению сопротивления со стороны властей, и тем ослабить это сопротивление; или же пы-

таться побуждать к этому сами власти — на это в наши дни мало шансов, разве если речь идет о тех, чей становой хребет отравлен ядом гуманности³⁰. Неэффективность властей лишает их легитимности, в особенности те подразделения власти, чья обязанность — следить за соблюдением закона и защищать режим. Эта весьма сложная составная часть процесса крушения режимов будет подробнее рассмотрена далее.

Сочетание этих трех параметров создает типологию ситуаций, состоящую из восьми частей, которая будет подробнее рассмотрена на эмпирических примерах. При этом для каждого отдельного случая учитывались комплексные рамки как для всего общества, так и для отдельных его составляющих, а в ряде случаев и понимание этих параметров главными действующими лицами и политическими институтами. Анализ динамики режимов и их крушения — весьма сложная вещь.

Партийная система и неустойчивость демократии

Партийные системы в западных демократиях — результат длительного и сложного исторического развития; поэтому нелегко определить, в какой степени эти факторы повлияли на формирование различных типов партийных систем и прочных демократий. Несомненно, что те же структурные факторы, которые воздействуют на демократии, сотрясаемые кризисами, воздействуют и на экстремальные, поляризованные, центробежные, многопартийные системы. Однако партийные системы — результат воздействия не только структурных, но и институциональных факторов: законов о выборах, действий политических и социальных элит, распространения идеологий, *Zeitgeist* в тот период, когда устанавливалась демократия; эти системы можно рассматривать (отдельно и в различных комбинациях) и как факторы кризиса демократии. Именно в этом контексте партийные системы и конкуренция партий, определяющие демократическую устойчивость системы выборов (в особенности пропорциональное представительство), стали предметом дискуссий исследователей.

Двухпартийная система, если использовать практическое определение Джованни Сартори, была присуща лишь очень немногим демократиям³¹. Это США, Великобритания (кроме переходных периодов), а также Новая Зеландия (в узком определении). Сюда можно добавить Австралию и Канаду, которые функционируют примерно так же. На европейском континенте в XX веке двухпартийная система на парламентском уровне (но не на уровне выборов, в особенности региональных) существовала только в Испании до 1923 г. Ряд малых европейских демократий мог развиваться в двухпартийные системы, если бы в них сохранилась мажоритарная система выборов по округам, однако введение системы пропорционального представительства воспрепятствовало этому. Австрия, где ныне функционирует двухпартийная система, не имела ее в межвоенный период, в особенности около 1930 г. В Латинской Америке могут считаться двухпартийными системами Колумбия и Уругвай (последний ближе к этому определению). Вне западного мира какое-то время сюда относились Филиппины и Иран.

Если задать вопрос, в какой мере система соревнования двух партий способствовала стабильности демократии, то напрашивается положительный ответ, хотя Испания 1923 г. (с приведенными выше оговорками), Колумбия последние десятилетия, а с недавнего времени Уругвай и Филиппины показали, что двухпартийная система не предотвращает крушения демократии. Но в указанных случаях (а также для других стран Латинской Америки) следует учесть еще один фактор — президентскую систему.

Вероятно, неслучайно, что когда в двухпартийной системе идеологические расхождения и центробежные тенденции доходят до предела, она или рушится или пролагает путь к противостоянию, принимающему форму гражданской войны. Это произошло в Колумбии и в других странах Латинской Америки. Республиканская Испания, вследствие избирательной системы, дававшей большие преимущества крупным избиратель-

ным блокам, а следовательно, двум крупнейшим коалициям, тяготела к двухпартийной системе. Последствием этого, как отмечает Сартори, была весьма идеологизированная политика. В таких обстоятельствах широкая многопартийность, при всех ее издержках, становится способом выживания. Не случайно страх перед поляризацией склонил испанские кортесы в 1976 г. к пропорциональному представительству, а не мажоритарной системе; это оказалось сильнее страха перед партийным разбродом.

Страны европейского континента и Чили (наиболее устойчивая демократия Латинской Америки) были многопартийными системами, хотя и разного типа. Некоторые из этих стран с момента замораживания образования новых партий в годы первой мировой войны были умеренно многопартийными системами, выражаясь термином Сартори, т.е. имели менее пяти партий, которые могли формировать коалицию или шантажировать правительство. Это Бельгия и Ирландия (трехпартийные системы); Швеция, Исландия, Люксембург — четырехпартийные; Дания (четыре партии до 1950 г., далее — пять); Швейцария, Нидерланды, Норвегия — пять партий (в Швеции и Норвегии долгое время доминировали социал-демократы, соответственно с 1932 и с 1935 г.). Во главе всех этих стран стоят правящие коалиции с перспективой смены другой коалицией, без сколько-нибудь заметных партий, противостоящих системе (кроме Бельгии 30-х годов), причем все партии, входящие в кабинет, могут организоваться в оппозицию. Существует также однородная оппозиция. Для этих стран характерны: 1) относительно небольшие идеологические расхождения между партиями одного лагеря; 2) биполярное построение коалиции; 3) центростремительная конкуренция.

По-иному обстояло дело в Португальской республике, в Италии после первой мировой войны, в веймарской Германии, во Франции при Третьей и Четвертой республиках, в республиканской Испании, в Финляндии, Чехословакии, в балтийских государствах, в странах Восточной Европы и Балкан в промежуточные периоды демократии, в Чили перед падением Альенде.

Несомненно, сопоставление стран с умеренной, неполяризованной многопартийной системой со странами с огромным множеством партий приводит к заключению, что умеренно многопартийная система отождествляется со стабильной демократией. Лишь в Бельгии демократия близка к опасному состоянию: здесь есть пять партий, но 11,5% голосов получает фашистская партия "рексисты", а 7,1% — фламандские националисты.

Из тринадцати упрочившихся демократий с крайним множеством партий (оставляя в стороне Польшу, Венгрию и балканские страны) семь были жертвами крушения демократии по внутренним причинам; одна (Чехословакия) пострадала в результате сочетания внутренних и внешних факторов (1938 г.), две (Финляндия в 1930-1932 гг. и Франция в 1934 г.) были близки к крушению; Четвертая республика во Франции в 1958 г. избежала этой судьбы, пройдя период восстановления внутреннего равновесия. Сюда же можно отнести Чили 1973 г. Однако Италия после 1945 г. является архетипом многопартийной системы, избежавшей крушения демократии, хотя ее судьбу нередко можно охарактеризовать как "выживание без правительства".

Представляется ясным, что два основных типа многопартийных систем, выделенных Сартори, непосредственно влияют на стабильность демократии. Сартори верно отмечает, что сегментированная, крайне многопартийная система, когда партии размещаются более чем в "одном измерении" и не конкурируют друг с другом, поскольку у них есть точно определенный этнокультурный, территориальный или конфессиональный круг избирателей (например Израиль, Швейцария, Нидерланды), образует особую группу стран. Если не считать эти страны, то связь между нестабильностью и крайней многопартийностью становится еще более заметной. (Здесь нет ни возможности, ни необходимости привести весьма сложный анализ динамики широких многопартийных систем по типам: центробежный, поляризованный, идеологический.)

Поляризованный плюрализм — система из пяти или

более связанных между собой партий (т.е. партий, могущих вступать в коалицию или шантажировать власть), которая характеризуется следующими особенностями:

1. наличие партий, выступающих против системы и против легитимации режима;
2. крайние расхождения с оппозицией и внутри оппозиции (сотрудничество с оппозицией невозможно);
3. размещение в центре одной партии (христианские демократы в Италии) или группы партий (Веймарская республика в Германии);
4. поляризация по идеологическим мотивам;
5. преобладание центробежных сил над центростремительными в кругах избирателей;
6. идеологические структуры, основанные скорее на "форме мышления", нежели на прагматической ментальности дискутирующих партий;
7. наличие "безответственной оппозиции" (объясняется малой возможностью перемены правления), а не альтернативной коалиции; постоянное присутствие антисистемных партий в оппозиции, а также "полуответственная оппозиция" примыкающих партий, вынужденных конкурировать и с оппозицией, и с правящей коалицией;
8. политика "аукционных торгов".

Таковы динамические характеристики системы, которые могут стать факторами ее крушения: поляризация, центробежные тенденции, тенденция к безответственности и "торги".

Еще один способ изучить проблему — исследовать широкие многопартийные системы (по Сартори), которые долгое время сопротивлялись крушению: например, Третья республика во Франции, Четвертая республика (в течение многих лет), Италия после 1945 г. Факторы, обусловившие это развитие, отмечены в работе Джузеппе ди Пальма и самого Сартори²².

Несомненно, опыт недемократического правления и страх перед ним побуждают широкие круги избирателей поддерживать безопасный "центр", наилучшим образом гарантирующий выживание данной демократии, несмотря на ее малую эффективность.

Есть ли выход из динамики крайней, поляризованной, многопартийной системы? Сартори указывает (с ноткой скептицизма) на процесс возможной релегитимации партий, выступающих против системы. Для этого требуется, чтобы эти партии осуществили релегитимацию системы и ее партий в глазах собственных сторонников. Этот процесс должен быть явным, а не просто основанным на молчаливом понимании (то же отмечает ди Пальма). Даже если эти "антисистемные" партии стараются действовать таким образом, это не означает, что их оппоненты и даже их сторонники поверят релегитимации: нужен длительный период усилий обеих сторон. Центростремительные силы, действующие на невидимом уровне парламентского сотрудничества, местной политики, на компромиссе групповых интересов, системы клиентуры и протекции — все это может противостоять центробежным тенденциям и обеспечивать "выживание без правления". Однако, в конечном счете, это может и не остановить продолжительный процесс распада, в особенности в обстановке насильственных действий "антисистемных" сил обеих сторон политического спектра, а также перед лицом "неразрешимых проблем". Для нашего анализа важно, что сама по себе широкая многопартийность не является решающим фактором крушения демократии, но усиливает его вероятность. Пример Италии показывает, что система может прожить много лет без трагического исхода.

Чтобы приблизить крушение, "антисистемные" партии должны действовать как четко нелояльная оппозиция; примыкающие к ним партии должны быть полулояльными, а центр (партия или группа партий) — утрачивать силу, сталкиваясь с поражениями на выборах, с "неразрешимыми проблемами" или вследствие потери воли к власти. Сартори проанализировал, почему такие ситуации могут возникнуть в широкой многопартийной системе (отчасти вследствие динамики борьбы партий); наша задача — более конкретно показать, как идет этот процесс.

Нелояльная, полулояльная и лояльная оппозиции

Смена режимов происходит при перемещении легитимности от одной группы политических институтов к другой³³. Это является результатом действий одной или нескольких нелояльных оппозиций, которые ставят под сомнение необходимость сохранения режима и имеют целью его изменение³⁴. Эти оппозиции невозможно подавить или изолировать, в условиях кризиса они получают интенсивную и эффективную поддержку; с помощью различных средств они могут захватить власть или, во всяком случае, разделить людей по их приверженности так, что создается угроза гражданской войны. В некоторых особых обстоятельствах правители, избранные демократическим путем, столкнувшись с массовой нелояльной оппозицией (воспринимаемой именно так), оказываются способными модифицировать правила игры в условиях демократии и восстановить равновесие, чтобы создать новый режим. Так произошло во Франции при переходе от Четвертой к Пятой республике, а также в Финляндии в 30-е годы. Возможно также (это показывает пример Эстонии), что власть может попытаться спасти режим от прямой угрозы со стороны нелояльной оппозиции, повернув демократию в направлении к авторитаризму.

Ни один режим (и меньше всего демократический), позволяющий создание разных политических направлений и свободу слова для них, не обходится без нелояльной оппозиции. С другой стороны, в большинстве обществ существующий режим стремится заработать политические выгоды от колебаний или нейтралитета значительных общественных групп. Если ситуация не является кризисной, это позволяет изолировать и разоружить нелояльные оппозиции, которые обычно представляют незначительные меньшинства, приобретающие значение лишь в период крушения системы. Поэтому решающую роль в утрате власти демократическим режимом может играть скорее полулояльная оппозиция, которая может осуществить полу- или псевдозакон-

ную передачу власти. Полулояльность особенно трудно поддается определению, даже задним числом. Нелегко провести грань между полной лояльностью и двойственной или условной лояльностью, в особенности потому, что в демократическом процессе есть стремление привлечь в систему аутсайдеров в качестве лояльной, соучаствующей оппозиции. В политической системе, где согласие в обществе ограничено и имеют место глубокие расхождения и подозрительность между главными участниками политической жизни, одни легко приравнивают полулояльность к нелояльности, тогда как другие отменяют подобные подозрения и подчеркивают потенциал лояльности у подозреваемых.

Некоторые партии, движения и организации открыто отвергают политические системы, в которых государственная власть или любая центральная власть опираются на силовое принуждение. Например, анархо-синдикалисты открыто нелояльны любому демократическому парламентскому режиму и ожидают лишь исторической возможности для осуществления своей утопической революции.

Другой источник нелояльной оппозиции — сепаратистские или ирредентистские националистические движения, цель которых — создание отдельного государства или объединение с соседним национальным государством³⁵. Однако увидеть сепаратистскую суть партии нелегко, ибо она всегда начинается с претензий на защиту культурной, административной или политической автономии в рамках государства или федеральных институтов. Подчас трудно отличить риторику национализма, способного примириться с многонациональным государством, от сепаратистских призывов, в особенности когда партии, использующие эту риторику, действуют и на национальной, и на местной арене и применяют различный стиль высказываний и "разделение труда" в руководстве. Такие партии нередко открыты для соперничества между экстремистами и активистами, которые перенимают лексикон более крупных движений и партий; в периоды кризисов такие партии склоняются к действиям, которые

оказываются нелояльными (или представляются нелояльными) скорее, впрочем, по отношению к государству, нежели к режиму. Вероятнее всего, они будут восприняты как нелояльные, хотя они все-таки полулояльны. Принципиальная приверженность единственной всепоглощающей цели — интересам национального, культурного или языкового меньшинства — ведет такие партии к крайнему оппортунизму в отношениях с силами, поддерживающими режим; а это увеличивает столь часто проявляемое к ним недоверие. Сотрудничество таких партий с демократическим режимом при их очевидно двойственном отношении к нему и к государству и их поглощенность проблемами своего меньшинства дает возможность нелояльным оппонентам режима, в то же время весьма озабоченным сохранением государства, поставить под сомнение лояльность партий режима, сотрудничающих с сепаратистами ради решения общих проблем. В кризисных ситуациях ультралоялисты, противящиеся требованиям националистов об автономии, находят случай задавать неприятные вопросы, цитируя риторику националистов и требуя от них деклараций о верности государству, которое они считают национальным государством. Отказ становится аргументом против партий режима, сотрудничающих с националистами. Это толкает умеренных националистов на менее лояльные (или кажущиеся таковыми) позиции.

Небольшим крайним партиям может быть позволено пребывание в идейной оппозиции, даже если она становится радикальной и насильственной. Но если им удастся добиться широкой поддержки, привлечь на свою сторону крупные группы населения или установить над ними контроль и стать серьезными претендентами на власть, они начинают вести двойственную политику: с одной стороны, они продолжают поддерживать свой образ радикальной оппозиции, а с другой — провозглашают своей целью достижение власти легальным путем. Разные способы — представление демократии как итога плебисцита, отождествление себя с молчаливым большинством, отрицание законности суждений большинства —

вот методы, к которым прибегают такие партии в своих претензиях на власть; грань между нелояльностью и полулояльностью становится неясной даже для самих участников этой политической игры. В этом смысле нелояльность фашистских и особенно коммунистических партий после второй мировой войны весьма отлична от нелояльности анархистов, антилиберальных и антидемократических монархистов XIX века и некоторых национально-освободительных движений. Эта двойственность "антисистемных" партий, которая на том или ином повороте истории приводит к нелояльности, может привести к легальному захвату власти и разрушению демократии, но может способствовать медленному, сложному процессу включения таких партий в систему соревновательной демократии. Фашистские партии в межвоенный период и коммунистические партии в ограниченных соревновательных демократиях Восточной Европы в первые годы после второй мировой войны — яркий пример такой нелояльной оппозиции. Они протестовали против обвинений в нелояльности, защищая в то же время право на разрушение системы в качестве законных ее участников. Некоторые социалистические партии в Европе конца XX века и кануна первой мировой войны рассматривались как нелояльная оппозиция, поскольку придерживались марксистской идеологии, но на самом деле они, хоть и медленно, но включались в демократическую политическую жизнь³⁹. Это можно сказать и о некоторых политических течениях, отождествлявших себя с католической церковью, вдохновлявшихся инвективами "Свода ошибок" и выступавших против либерально-демократического государства. Во второй половине XX века они становятся рьяными сторонниками различных систем политической демократии. Каково же эффективное испытание на лояльность демократическому режиму? Наиболее четкий

"Энциклика папы Пия IX с перечислением "грехов современного общества", опубликованная в 1864 г. — Примечание переводчика

индикатор — приверженность легальным средствам достижения власти и отказ от применения силы. Двойственность в этих вопросах — первичное свидетельство полулояльности, но не всегда, как мы увидим, — нелояльности.

В определенных обстоятельствах, когда государственная власть не в состоянии заставить разоружиться всех участников политической игры и защитить все партии от насилия, становится удобным представлять военизированные формирования и угрозы применения силы как чисто оборонительные или превентивные меры. В обществах, где армия является традиционно умиротворяющим фактором и где она вмешивается в политический процесс, политические партии могут выдавать некоторые свои мобилизационные меры за чисто оборонительные и направленные на поддержку режима. И это опять-таки смазывает отличия между нелояльностью и полулояльностью, ибо различные участники событий дают совершенно разные определения происходящему.

Еще один важный индикатор — отказ от призывов к армии о поддержке. Когда кто-то из участников политического процесса воспринимается как нелояльный, даже у лояльных, поддерживающих режим партий возникает искушение установить контакты с военным командованием или с близкими им армейскими подразделениями. Критерии в этом случае несколько размыты, ибо такое обращение за поддержкой даже со стороны поддерживающих режим партий может внести напряжение в состояние обычной лояльности режиму, которое ожидается от армии.

Еще один критерий — отрицание легитимации на участие в политическом процессе для тех партий, которые претендуют на лояльное участие в нем и имеют право участвовать в управлении благодаря поддержке, полученной ими в ходе выборов. Пример этого — традиционный метод поведения политической оппозиции в Испании и Латинской Америке, связанный с уходом из законодательных органов и отказом от участия в парламентских дебатах и в свободных выборах, что при-

водит к делегитимации режима. Использование массового давления со стороны профсоюзов, налогоплательщиков и просто граждан в форме забастовок и массовых протестов, нарушающих деятельность системы управления, — еще один показатель нелояльности. Но это опять-таки не поддается однозначному определению, ибо даже партии, поддерживающие систему, могут обратиться к такой тактике, чувствуя, что выборы не создадут возможностей честного и открытого соревнования. Партии, поддерживающие систему, сталкиваясь с формально законным захватом власти партией, которую они считают врагом системы, обращаются к такой тактике как к последнему средству защиты системы. Как можно судить о таком поведении без суждения о лояльности тех, против кого направлены эти действия?

Еще один связанный с предыдущим индикатор — готовность ограничить гражданские свободы лидеров и сторонников партий, пытающихся осуществить права, гарантируемые конституцией. Жесткое толкование этого критерия лишило бы демократические режимы многих законных мер самозащиты. Разумеется, многие такие меры, вроде запрета форменной одежды, ограничение свободы массовых митингов в общественных местах, строгий контроль за правом владения оружием, цензура призывов к насилию могут быть истолкованы как незаконное ограничение гражданских прав, что влечет обвинение правительства в стремлении к постепенной отмене демократических свобод.

Разумеется, открытые нападки на политическую систему (а не на партии и лидеров), систематическая клевета на политиков из партий, поддерживающих систему, постоянные обструкции в парламенте, поддержка деструктивных предложений явно нелояльных партий, совместные с ними действия в кризисных ситуациях, смещение правительства при невозможности как-то сформировать новое большинство — типичные акции нелояльной оппозиции³⁷. Однако подчас так действуют и партии, которые мы не решились бы назвать нелояльными.

Борьба между партиями, попытки дискредитировать

оппонентов, обвинение других партий в защите узких интересов, противоречащих интересам всего общества, — все это нормальные, естественные, законные действия в рамках демократического процесса. Отличие между лояльной и нелояльной оппозицией в стиле интенсивности, сохранении порядочности при проведении таких акций. Нелояльная оппозиция обычно изображает оппонентов как агентов внешних групп заговорщиков — коммунизма, масонства, международного капитализма, Ватикана, иностранных государств³⁸. Поскольку в демократическом процессе коррупция хотя бы отчасти поддается разоблачению, у оппозиции есть возможность обвинять в коррупции не только лидеров государства и их сотрудников, но и целые партии, а нелояльная оппозиция может обвинить в коррупции всю систему. Если к таким действиям обращаются партии, поддерживающие систему, то это явный признак их перехода к полулояльности. Существует явная корреляция между восприятием образа политика или группы политиков в целом как нечестных и готовностью обратиться к методам насилия. Это показывает таблица результатов опроса сторонников некоммунистических партий, проведенного в период Четвертой республики во Франции³⁹.

Честно ли ведут себя политики? Должна ли ваша партия взять власть силой? (в процентах)

	Партия должна	Партия не должна	Нет ответа респондентов	Число
Большинство политиков честны	3,6	74,8	21,6	329
Меньшинство политиков честны	7,1	58,8	34,1	364
Честных политиков нет вообще	16,1	22,3	61,6	112

Публичные скандалы, в которые вовлечены лидеры партий, поддерживающих систему, при умелом использовании нелояльной оппозицией дают возможность наведения мостов между этой оппозицией и другими партиями, поддерживающими систему, на законном основании для разоблачения коррупции системы. Это тоже способствует сдвигу к полулояльности.

Ни один из перечисленных выше критериев нелояльности, взятый в отдельности, не представляется необходимым и достаточным, ибо оппозиционные группы, которые, в конечном счете, могут войти в систему как ее лояльные сторонники, могут время от времени проявлять признаки нелояльности, в особенности, когда они сталкиваются с политическими силами, воспринимающими их как нелояльные. Разумеется, нелояльность партий, которые не посвятили себя открыто низвержению или полному преобразованию системы в случае своей победы на выборах, не может считаться однозначной. В их нелояльности есть изначальная двойственность; ее нет лишь в случаях малых, высоко идеологизированных и принципиально "антисистемных" и антидемократических партий; поэтому так трудно защищать демократию, попавшую в осаду, и воспрепятствовать плавному перехвату власти антидемократическими партиями. Лишь сочетание показателей нелояльности создает синдром, который определяет политические силы, противостоящие демократии. Но даже не будучи нелояльной, политическая сила с такими характеристиками может быть воспринята (и вполне рационально) одними участниками политического процесса как нелояльная, а многими другими — как полулояльная⁴⁰. Когда партия, обладающая одной или несколькими такими характеристиками, находится у власти, ее оппоненты, уличив эту партию в подобных действиях, клеймят ее как угрожающую демократии, даже если она не повинна в захвате власти недемократическим путем или в приостановке демократической выборной процедуры и отмене основных гражданских свобод. Кто в такой ситуации может решить, создают ли такие обвинения алиби для антидемократических наме-

рений оппонентов или же являются недемократическими методами защиты демократии? Результат конфликта — очевидный, но, увы, защита демократии недемократическими средствами вряд ли поможет ей.

Периодически возникающие поводы для некоторых характеристик (даже в ослабленной или амбивалентной форме), использованных выше для определения политических сил, нелояльных по отношению к демократической системе, применимы и к полулояльным партиям и лицам, действующим на политической сцене. Это прежде всего готовность политических лидеров вступить в тайные переговоры в поисках основы для сотрудничества в правительстве с партиями, которые они сами (или их союзники) воспринимают как нелояльные. Этот индикатор не подразумевает намерения свергнуть или радикально изменить систему, ибо эти действия могут быть вызваны намерением ввести в систему силы, которые, будучи приняты, склонятся к умеренности, или намерением расколоть эти силы в ходе переговоров. Факты свидетельствуют, что такие попытки нередко приводят к гибели демократических институтов. Но бывали случаи, когда это помогало нейтрализовать антидемократические силы и нанести им окончательное поражение, подчас, впрочем, ценой некоторого отхода от либеральной демократии в ее чистой модификации⁴¹.

В качестве индикатора полулояльного поведения, ставящего под сомнение лояльность партии системе, можно указывать готовность поощрять, терпеть, покрывать, снисходительно трактовать, прощать или оправдывать действия участников политической жизни, выходящие за пределы законных структур демократической политики, действующих мирными методами. Партии дают повод подозревать их в нелояльности, если, основываясь на идейном родстве, на соглашении о конечных целях или на какой-то особой политике, они отвергают некие средства достижения целей как недостойные и чрезмерные, но оправдывают их или не осуждают их публично из-за того, что так требует соглашение о целях. Такое согласие о целях и несогласие лишь по поводу

тактики часто сигнализирует о полулояльности. Политическое насилие, убийства, сговоры, неудачные военные заговоры — тестовые ситуации на полулояльность. Неодинаковое применение правосудия к незаконным действиям различных нелояльных оппозиций весьма способствует созданию образа полулояльности. Еще одна проверочная ситуация — предоставление амнистии или отказ в ней оппонентам демократической системы. Правительства, сталкивающиеся с нелояльной оппозицией на любом краю политического спектра или получающие поддержку от партий, проявляющих нелояльность по отношению к прежнему правительству, оказываются в трудном положении, пытаются одновременно и поддержать свой авторитет, и расширить свою опорную базу. В таких обстоятельствах подозрения в полулояльности становятся практически неизбежными. Гетерогенные партии, возникшие путем слияния разнородных элементов, унаследовавшие лидеров и сторонников от прежнего режима и раздираемые фракционными конфликтами, приходят к расколу и оказываются в двусмысленном положении, когда сталкиваются с подобной ситуацией. Отсутствие партийной дисциплины делает затруднительным для лидеров опровержение заявлений и акций их подручных, и их собственные заявления оказываются недостаточными, чтобы вызвать доверие. Нередким явлением (это было характерно для Европы в период между двумя мировыми войнами) становится радикализация молодежи и студенческих организаций при партиях, и зрелое партийное руководство не может с этим бороться, не теряя части своих самых активных и восторженных сторонников. То же подчас оказывается характерным для групп интересов, тесно связанных с политическими партиями.

Наконец, полулояльность можно распознать, когда партия, в основном ориентированная на систему, оказывается ближе к крайним силам ее стороны политического спектра, нежели к партиям системы, находящимся ближе к противоположной стороне спектра. К несчастью, в весьма поляризованном обществе, где

крайние партии прибегают к насилию и приобретают возможность привлечь сторонников из партий, поддерживающих систему, или их избирателей, последние могут вести себя по видимости как полулояльные, даже если это не так. Одна из характеристик процесса крушения состоит в том, что партии, главной целью которых должна быть защита подлинно конституционного и демократического политического процесса, в той или иной степени вовлекаются в дела, которые придают им вид полулояльных в глазах других участников политической жизни.

Кризисная ситуация, вызванная не поддающимися решению проблемами и наличием нелояльной оппозиции, ее своеволием и сознанием исторической миссии, обещаниями немедленного решения этих проблем и отсутствием желания высказаться четко по конкретным политическим вопросам, чтобы завоевать поддержку большинства, формирует условия для возникновения полулояльных политических сил. Ранние признаки такого положения можно различить до нарушения стабильности. Такой признак, характеризующий установленные политические режимы, — тенденция отождествлять демократию с их особой политикой в социальной и культурной областях. Большинство, строящее новый демократический режим, испытывает упоение от собственной силы и от слабости социальных слоев, отождествлявшихся с прежним режимом. Оно нередко полагает, что его задача — не только установить организационные рамки демократического процесса, но и ввести в конституцию множество весьма конкретных политических решений. Любая оппозиция такой политике воспринимается как антидемократическая, а не как попытка изменить решение временного большинства. Это жесткое определение демократии толкает оппозицию, которая могла бы быть лояльной, к полулояльности (в смысле, определенном выше). Таков был, например, эффект лозунга "республика для республиканцев", принятого среди испанских республиканцев. Под республиканцами понимались только те, кто безоговорочно поддерживал политику основателей

режима. Партии, добивавшиеся демократических реформ, были склонны верно воспринимать любую оппозицию данной установке или изменениям в обществе, хозяйстве или религии как антидемократическую, тогда как для этой оппозиции вполне нашлось бы место в рамках демократической конституции⁴². Демократия (особенно в ее первые, самые трудные годы) нуждается в механизмах, которые позволили бы оппозиции, готовой соблюдать законы, получить заметную долю в управлении. Привлечение оппозиции может быть осуществлено предоставлением ей возможности участвовать в законодательной деятельности в комитетах, предоставлением группам интересов, связанным с оппозицией, возможность контактировать с группами, находящимися у власти, а также наделением оппозиции представительством в корпоративных институтах. Децентрализация, доступ в местное или региональное самоуправление могут ослабить чувство отстраненности у непрямых к утверждению нового режима. Постоянное отстранение лидеров оппозиции или их дискриминация в общественной жизни — бюрократии, вооруженных силах, управлении хозяйством, — все это может толкнуть их из лояльной оппозиции к полулояльности или нелояльности. Эти лидеры могут легко стать активными сторонниками полулояльности, что впоследствии может сыграть роль в крушении режима.

Требуется немалое искусство, чтобы на ранней стадии различить те группы и тех лиц (особенно лиц) в оппозиции, которые могут стать лояльными или умеренно нейтральными, но законопослушными гражданами. Однако искушение недоброжелательства в политике нередко оказывается слишком сильным и препятствует процессам интеграции. Бесспорно, раздутые конфликты внутри политической элиты часто затрудняют сотрудничество правительства и лояльной оппозиции. Эти конфликты не столь сильны, когда политическая система демократии медленно эволюционирует от более запретительной политической системы — полуконституционной монархии с представительными институтами, олигархи-

ческой демократии, в которой демократические реформаторы уже присутствовали на вторых ролях, или от системы двойного управления, подобной существовавшей в Индии в канун независимости. Однако эти конфликты обостряются, когда демократия утверждается после продолжительного авторитарного правления, не дававшего никакой возможности развития оппозиционным элитам, их вовлечения в какую-либо политическую деятельность — законодательную, муниципальную или групп интересов.

Установление демократии после авторитарного режима дает возможность ее основателям подорвать доверие общества ко многим существующим в нем группам интересов, в том числе к лидерам оппозиции, которые сотрудничали с режимом, потерпевшим поражение. В этом отношении режимам, которые сменяют весьма идеологизированные тоталитарные режимы с точно определенной политической элитой — активистами одной-единственной партии, приходится легче, чем режимам, сменяющим аморфные авторитарные порядки. Если основатели нового порядка считают всех, связанных с предшествующим режимом, не подходящими для участия в демократическом процессе (если они не намерены отказаться от своего прошлого), это непременно приведет к формированию полулояльной или даже нелояльной оппозиции. В условиях демократии лояльность новому режиму не может быть ретроактивной, кроме тех исключительных случаев, когда общество отвергает прежний режим по моральным соображениям и практически единодушно в этом. В этом смысле демократии в Германии и Италии после второй мировой войны оказались в совершенно ином положении, нежели Испанская республика после Примо де Риверы или постперонистская демократия в Аргентине. В последних двух случаях авторитарный режим приветствовала большая часть населения, и несмотря на ошибки, приведшие к краху упомянутых режимов, их легитимность, отвергавшаяся широко принятыми демократическими стандартами, значительными группами населения отнюдь не отверга-

лась по моральным причинам. Но исключение сторонников прежних режимов из политической жизни (что было можно понять) не дало им возможности стать полулояльной оппозицией, имеющей шансы когда-нибудь включиться в политическую жизнь, не говоря уже об участии в лояльной оппозиции.

Особый характер носило возвращение Испании к демократии в 1976-1977 гг., после смерти Франко и почти сорока лет авторитарного режима. Подобно возвращению к демократии в Турции в 1945 г., особенность здесь состояла в том, что это возвращение произошло не в результате крушения прежнего режима, а по инициативе правителей и под давлением внутри и извне страны. В соответствии с духом времени это произошло после выборов 1977 г. не как переход власти к главным силам оппозиции, а как обеспечение участия в управлении, узаконенное свободными соревновательными выборами. Перемены через реформу, а не через разрыв создают особые проблемы для новых демократических институтов. Эти институты возникли в соответствии с процедурой формальных конституционных поправок к франкистской конституции, нарушая дух прежних фундаментальных законов, аналогично антидемократическим нарушениям демократических институтов, однако с противоположным результатом. Некоторые проблемы, связанные с установлением или восстановлением демократии и отмеченные выше, в Испании приобрели новые и неожиданные усложняющие черты.

Одним из главных индикаторов кризиса демократии является обстановка, в которой даже партии, создавшие систему, проявляют тенденцию отклоняться от идеала лояльной системной партии, столкнувшись с враждебностью со стороны крайних элементов на обеих сторонах политического спектра. Ограничения, связанные с такой ситуацией, могут подтолкнуть к полулояльности, даже к полулояльности по отношению к демократической системе. Разумеется, в обстановке кризиса демократии действующим лицам политического процесса еще труднее, чем наблюдающим за этим процессом историкам и соци-

ологам, прийти к согласию, кто из участников этого процесса лоялен, кто полулоялен и кто нелоялен. Такая неопределенность неизбежно затрудняет защиту демократии и способствует ее медленному, но неизбежному крушению. Наличие одной, а то и двух полярных нелояльных оппозиций, пользующихся значительной поддержкой, порождает полулояльных действующих лиц на политической арене, усиливает поляризацию в обществе и ведет ко все большей изоляции тех, кто безоговорочно верен демократической соревновательной политической системе.

Именно эта внутренняя двойственность политического процесса в кризисных ситуациях нередко ведет к упрощенным суждениям, весьма опасным и часто несправедливым. Лишь интенсивное взаимодействие и сотрудничество на основе взаимного доверия внутри элит, заинтересованных в выживании системы, могут сформировать общие оценки лояльности и нелояльности. Лишь в таких условиях возникает готовность поставить лояльность системе выше прочих обязательств, сходства идеологий и интересов.

На этой основе можно сформулировать определение политических сил, образующих лояльную оппозицию демократическому режиму. В чистом виде такая характеристика включает следующие параметры:

1. Безоговорочное публично подтвержденное обязательство добиваться власти только посредством выборов и безусловная готовность отдать ее другим политическим силам, давшим такое же обязательство.

2. Ясный и бескомпромиссный отказ от применения насилия для достижения или сохранения власти, за исключением тех случаев, когда это допускается законом (например, при попытках незаконного захвата власти).

3. Отказ от каких-либо неконституционных призывов к вооруженным силам захватить или удержать власть, не отдать ее лояльной демократической оппозиции.

4. Безусловный отказ от фразеологии насилия для мобилизации сторонников с целью захвата власти, удержания ее вне рамок конституционного мандата, от уничтожения оппонентов, в том числе недемократических и антидемократических.

5. Обязательство участвовать в политическом процессе, в выборах и в парламентской деятельности, не выставляя условий, выходящих за пределы, которых требует гарантия гражданских свобод в честном демократическом политическом процессе. Требование согласия относительно сущности, а не процедуры, в принципе несовместимо с предположением, что меньшинство должно уважать решения большинства, а большинство, в свою очередь, должно уважать право меньшинства резко изменить политику (в рамках соревновательной политики), как только оно превратится в большинство.

6. Принципиальная готовность принять ответственность за управление или быть частью большинства, если не имеется альтернативы партиям, поддерживающим систему. Более строгим, но реальным требованием может быть готовность участвовать в правительстве, которое в противном случае может быть ослаблено кризисом.

7. Готовность объединиться с оппонентами, идеологически далекими, но готовыми способствовать выживанию демократического строя (такое требование строже и, возможно, не очень резонно). Такая готовность может действовать против партий, идейно близких, но готовых подорвать демократию посредством фразеологии насилия и попытками подавить гражданские свободы легальной оппозиции.

8. Отказ от тайных контактов и поддержки нелояльной оппозиции, если эта поддержка предлагается в обмен на терпимость в отношении ее антидемократической деятельности. В принципе, четкое и ясное разграничение между партиями, поддерживающими систему (в широком смысле), и "антисистемными" партиями, сделанное и публично, и в частном порядке, — важная характеристика лояльных партий и политических сил.

9. Готовность сообщить законному демократическому правительству о деятельности оппозиции или вооруженных сил, направленной на свержение правительства. Это критерий жесткий и трудно применимый, ибо его осуществление выходит за пределы неготовности к учас-

тию в заговорщической деятельности и ведет к поддержке политического оппонента, находящегося под угрозой.

10. Готовность в принципе сузить политическую роль нейтральных сил (президентов, королей, судебной системы, вооруженных сил), чтобы обеспечить подлинный демократический политический процесс.

Если бы эти десять требований соблюдались безоговорочно, численность лояльных участников демократического процесса в большинстве обществ, переживающих серьезный кризис, резко сократилась бы. Некоторые случаи, будут рассмотрены ниже. Так например, читая подробные исторические хроники Испании 30-х годов, можно прийти к выводу, что там не было ни одной крупной партии и ни одного заметного лидера, которые полностью соответствовали бы этому идеальному определению. В любой демократии, переживающей кризис, можно найти оттенки полулояльности даже у партий, наиболее приверженных стабильной демократии, которые в обычных обстоятельствах соответствовали бы установленным критериям. Различия, которые мы ввели, легче разъяснить, связав их с анализом авторитета режима, проведенного Ричардом Роузом⁴³. Партии системы и лояльная оппозиция активной поддержкой и послушанием способствуют полному узаконению авторитета режима. Открытая и честная нелояльная оппозиция отличается низкой степенью поддержки и послушания. Ее цель — дискредитация режима. Но потерпев в этом поражение, участники такой оппозиции заставляют режим перейти к мерам "полупринуждения". Когда сильная оппозиция сталкивается с сильным режимом, ее действия вынуждают режим к акциям подавления. Однако современная нелояльная оппозиция использует двойственность в своей фразеологии, создает видимость поддержки, меняет уровень послушания в соответствии с силой партий режима, сплоченностью правительственных сил, возможностями ситуации и нерешенными проблемами. Наличие такой оппозиции ведет к снижению легитимности режима, расколу в нем и его разрушению. Роуз определяет этапы утраты контроля

партиями системы, когда они сталкиваются с отказом от послушания со стороны нелояльной оппозиции, и по мере того как режим становится менее деспотичным и эффективным. Однако именно полулояльная оппозиция с ее относительно высокой степенью послушания, а не нелояльная оппозиция, снижает легитимность режима и приводит к расколу во власти. Режимы, которые мы проанализируем ниже, оказываясь в такой промежуточной ситуации, переходят от частичной легитимности к расколу, прибегают к полупринуждению и в конечном счете оказываются в изоляции, разрушаются и отвергаются (согласно типологии Роуза). Мы добавим, что подталкивание к полулояльности или даже подозрения в полулояльности главных участников политической жизни — как оппозиции, так и ведущих партий политической системы, способствуют процессу упадка системы почти столь же, как и нелояльная оппозиция.

Кризис, утрата власти, крушение и перехват власти

Выше был описан вероятностный и меняющийся характер таких понятий, как легитимность, дееспособность и эффективность политической системы в каждый данный момент ее развития и дана характеристика лояльной и нелояльной оппозиции режиму, в особенности демократическому режиму, а также характеристика оппозиции, которую мы назвали полулояльной и которая играет решающую роль в процессе крушения режима. Здесь еще не упоминалось о последовательности событий и о динамике процесса, которая объясняет, почему значимость этих индикаторов различна в разные периоды функционирования демократической политической системы.

События, которые решающим образом способствуют дестабилизации, свержению или, наоборот, восстановлению демократии, в последние годы были предметом широкой теоретической дискуссии и эмпирических исследований. В этих исследованиях в основном рассматривался начальный период, насильственные акции и

ответная реакция правительства. Эмпирически изучалась степень стабильности правительства — как индикатор возможного кризиса и как его причина, но это не касалось общей проблемы стабильности режима⁴⁴. После важной работы Герменса предметом серьезных обсуждений стала стабильность демократии в различных партийных и выборных системах⁴⁵. К сожалению, относительно мало исследовалась связь между экономическими и политическими кризисами, хотя марксистская теоретическая традиция придает большое значение экономическому кризису при капитализме, утверждая, что именно экономические кризисы ведут к крушению демократии и приходу к власти фашизма⁴⁶. Нет недостатка в теоретических или эмпирических исследованиях этих и других процессов, способствующих падению демократических режимов. Однако итоги этих аналитических работ не были сведены в описание обобщающей модели. Мы полагаем, что такую модель можно построить путем индуктивного анализа ряда частных случаев, хорошо освещенных в исторических документах. В этом смысле новые горизонты открывает работа Брахера⁴⁷. Чрезмерное внимание к политическому насилию, в особенности проявленное американскими социологами в связи с недавними событиями в США, и сосредоточенность на изучении нестабильных политических образований в третьем мире, привели к печальному пренебрежению другими аспектами процесса кризиса, крушения и восстановления демократии. Не следует забывать, что если гражданские войны и политическое насилие предшествуют свержению правительств и режимов во многих странах, то в странах, которые изучаются здесь, а именно в стабильных демократиях, проблемы носили более сложный характер, и насилие было здесь лишь одним из составляющих. Возможно, насилие инициировало процесс крушения, но оно определило судьбу режима лишь в сочетании с прямой военной интервенцией. Недавние более глубокие исследования роли военных в политике (см. исследование Альфреда Степана о бразильской военщине) показали, что военные акции были результатом сложного процесса загнивания режима⁴⁸.

Чрезмерное внимание к акциям оппонентов режима, в особенности к радикальным движениям и движениям, применяющим насилие, к разочарованным группам населения и военным интервенциям отвлекло внимание от действий тех, кто был заинтересован в выживании демократических режимов, от многих организованных общественных сил и институтов, которые были настроены благожелательно (или нейтрально) по отношению к этим режимам, но в конечном счете лишили их своей поддержки. Социологические аналитические работы то делают акцент на крайние ситуации структурных напряжений (социально-экономические конфликты, неравенство, быстрые социально-экономические перемены, зависимость), то на периоды открытой борьбы, непосредственно предшествующие крушению режимов. Такое акцентирование приводит к пренебрежению собственно политическим процессом и функционированием режима в условиях напряжения, что нередко способствует формированию условий, которые порождают сопровождающиеся насилием бунты и конфликты. Нельзя не согласиться с Чарлзом Тилли, который пишет:

"Несмотря на многие недавние попытки ввести психологический анализ в исследование революции, пользуясь понятиями "страх", "отчуждение", "растущие ожидания" и т.п., и социологический анализ, в котором используются понятия дисбаланса, конфликта ролей, структурной напряженности и т.д., наибольшего внимания, в конечном счете, заслуживает политический анализ. Структура власти, концепция правосудия, организация системы принуждения, ведение войны, формирование коалиций, легитимность государства — все эти традиционные понятия политической теории дают главное направление исследованию причин революций. Рост населения, урбанизация, индустриализация и другие крупные структурные изменения, несомненно, определяют вероятность революции. Однако они действуют косвенно, формируя искателей власти, преобразуя методы государственного контроля и перемещая ресурсы, имеющиеся в распоряжении правительств и претендентов на власть"⁴⁹.

Исходя из этого, мы обратим основное внимание на главных действующих лиц и на их действия, на сформулированные ими программы режима, их методы определения проблем и способности решать проблемы и сохранять сплоченность; на готовность демократических лидеров принять ответственность за власть и отвергнуть искушение создать недемократические политические механизмы, чтобы избежать необходимости принятия политических решений; на их готовность обращаться к нейтральным источникам легитимации и принимать в коалицию нелояльную оппозицию (вместо того, чтобы заниматься обороной режима); на проблему сужения политической арены после утраты власти и возникновения безвластия, а также на проблему неадекватной реакции на кризис — несвоевременные выборы, неверное использование государственного аппарата подавления. В ходе таких процессов возвышаются, укрепляются и получают поощрение силы нелояльной оппозиции, которые, в свою очередь, иницируют акции (пусть неуверенные) поулояльной оппозиции. Именно в политических процессах с участием главных действующих лиц можно найти объяснение восстановления равновесия и преобразования демократических режимов — процессов, позволяющих этим режимам преодолеть серьезные кризисы. Это также помогает объяснению крушения демократий и причин той или иной конфигурации пришедших им на смену режимов.

Установление и консолидация демократического режима и его стабильность

История демократий, судьба которых рассматривается в настоящей работе, свидетельствует о важности процесса установления и начальной консолидации режима для его способности в будущем противостоять серьезным кризисам. Не случайно, что конституционные дебаты поглощают столь много энергии в ходе строительства новых демократий, а политики и традиционные политические науки уделяют столь большое внимание

достоинствам и недостаткам принятых конституций. Глядя из будущего в прошлое, нетрудно пенять на некоторые конституционные гарантии, данные, например, в знаменитой статье 48 Веймарской конституции, относительно которых не было никаких планов и последствий, которые не предвиделись, когда разрабатывалась эта статья. То же можно сказать об избирательном законодательстве Испанской республики, поспешно введенном временным правительством без особого обсуждения, об отсутствии подлинной исполнительной власти в конституции Эстонии.

Однако написание конституции — не единственный процесс в построении демократического режима, имеющий далеко идущие последствия. Столь же, а может быть, еще более важной является программа действий первого этапа, причем не только первого (временного) правительства, а режима в целом. Такая программа нередко порождает ожидания, которые не могут быть удовлетворены в существующих условиях, а это вскоре становится источником полулояльности какой-то части сил, вовлеченных в процесс построения режима. Первоначальная программа закладывает основы легитимности режима, в особенности, если она определяется не как правительственная, а как сущностная часть конституции, которую будет нелегко отменить простым большинством. При изменении режима ожидается, что значительные группы населения или нейтральны (т.е. не выражают привязанности к создателям нового режима) или лояльны распавшемуся режиму. В особенности это справедливо, если партийная система нового режима не смогла сложиться при прежнем режиме, например, когда предшествующий авторитарный режим не допускал какого бы то ни было участия в политическом процессе. В таких обстоятельствах вполне вероятно, что отношение к легитимности и дееспособности нового режима надолго будет определено его первыми шагами. На этой стадии новые правители могут иницировать политику со значительной социальной составляющей, что создаст крепкую основу для его поддержки теми, кто выигрывает.

В этот момент выигрывающие могут свести к минимуму опасения оставшихся нейтральными к смене режима, но обеспокоенных последствиями этой смены.

Возможно, что лидеры нового режима, чтобы максимально увеличить поддержку ему, поддадутся искушению включить в свою повестку дня все нерешенные проблемы общества разом, не понимая, что этим они доведут до максимума число людей, на которых их реформы подействуют отрицательно. Одновременно включение в повестку дня множества сложных проблем, решение которых не было достигнуто десятилетиями, может превысить возможности руководства с малым административным опытом, ограниченной информацией и скудными финансовыми ресурсами. Даже если предположить, что предлагаемые решения удачны, режиму может нанести вред недостаточно эффективное и быстрое их выполнение. При таком ходе событий могут неоправданно повыситься ожидания сторонников режима и опасения тех, кто ждет от реформ отрицательных последствий. При этом поддержка оказавшихся в выигрыше может быть утрачена.

Почему такой ход событий повторяется при новых демократических режимах? По-видимому, для этого есть много причин. Одна из них — склонность приписывать нагромождение стоящих перед ними проблем бездеятельности прежнего режима, а не трудной социальной действительности. Первоначальная эйфория и представление о широкой поддержке, измеряемой толпами на улицах и праздничным настроением, а не голосами на выборах, нередко порождает уверенность, что при наличии доброй воли все проблемы могут быть решены. Это особенно характерно для обществ, долгое время живших при диктатуре. Обычно у лидеров демократического режима до его установления было достаточно времени для обдумывания стоящих перед обществом проблем и путей их решения, но перед ними не стояла задача формулирования всего этого в точных терминах и увязывания решений с реальной обстановкой и с учетом сопротивления, с которым правительство может стол-

кнуться. Новые демократии обычно устанавливаются коалициями, в которых могут быть представлены даже малые группы с неизвестными потенциальными, но желающие быть услышанными. В многонациональных обществах кризис прежнего режима и неопределенное будущее ведут к ослаблению центрального правительства и усилению автономистских и даже сепаратистских стремлений, с которыми приходится считаться. Новые лидеры могут также столкнуться с факторами, которые вселяют в них неуверенность в своих силах: социальные группы, отождествляемые с прежним режимом, могут восстановить свои организационные структуры, принять участие в законодательном процессе и даже ввести свои программные чаяния в новую конституцию.

Желание провести коренные преобразования посредством принятия соответствующих законодательных актов нередко не имеет "обеспечения". Любая перемена строя обычно приводит к сбоям в хозяйственном механизме, что влечет за собой утрату доверия общества к нему, к оттоку капиталов и сокращению капиталовложений. Лидеры нового правительства уделяют много внимания дебатам по вопросам конституции и законодательства, пытаются справиться с незнакомой для них бюрократической машиной, да еще с неподготовленным персоналом. Они находятся в постоянном цейтноте, и широкая программа реформ практически не осуществляется. Это порождает в обществе разочарование и может привести к конфликтам в коалиции основателей нового строя.

Многие перемены, вводимые новым режимом, имеют символический характер; однако, скажем, смена флага, приветствуется лишь меньшинством. У людей, связанных с традицией, это порождает отрицательные эмоции³⁰. Вообще же новые символы могут вызвать энтузиазм лишь вначале, но поскольку они не дают ощутимых преимуществ сторонникам нового режима, их не следует зачислять в разряд решительных перемен, могущих привлечь к новому строю широкие круги общества. В то же время это отталкивает нелояльную оппозицию и отбрасывает к

полулояльности часть политических группировок, надеющихся найти сторонников среди нелояльной оппозиции.

Новые правители нередко склонны, по-видимому, из чувства морального превосходства, растрачивать энергию на демонстрацию своего отвращения к людям и институтам, отождествляемым со старым порядком³¹. Это проявляется в мелочных нападках на таких людей, стремление их оскорбить и унижить. Это вызывает также соответствующую реакцию на низших уровнях администрации и в местных органах власти и выливается в сведение личных счетов³². Горечь по поводу смены символов и эмоциональные издержки "политики отвращения" могут вызвать тяжелые последствия³³. Здесь — корни нелояльной оппозиции и скрытая амбивалентность в отношении к новому строю, что может проявиться через годы, в периоды серьезных кризисов. Нередко психологический шок от перемены строя оказывается глубже, чем реальные социальные перемены, что усиливает враждебность одной стороны и разочарование другой.

Поэтому особую важность на стадии консолидации демократического строя приобретает рациональный анализ политических издержек и выгод. На повестке дня — не успех или неудача данного нового правительства, а формирование устоев нового строя. Большой выигрыш может дать отбор ограниченного числа проблем, которые следует решить, и осуществление реформ быстрыми темпами, чтобы дать почувствовать преимущества нового строя, внушить чувство уверенности значительному числу людей и разочаровать лишь малые и легко распознаваемые меньшинства. Это нелегко, но многим режимам это удалось. Так, в некоторых восточноевропейских странах крупномасштабные аграрные реформы стали возможными потому, что крупными земельными собственниками были представители чуждого этнического меньшинства.

Для нового режима нередко становится тяжелым бременем внешняя политика, в особенности если этот строй сначала находился в зависимости от других стран.

Эта проблема была особенно острой для Германии, Австрии и других стран после первой мировой войны. Построение Германской республики и демократизация связывались с поражением и принятием Версальского договора, что привело многих немцев к отрицанию легитимности нового строя и вызвало ностальгическую лояльность старому порядку³⁴. Это особенно относится к офицерам, гражданским чиновникам и даже к протестантскому духовенству и профессуре. Государственный строй, навязанный Австрии, и запрет каких-либо связей с Германией, установленный победителями-союзниками, вспоминался каждый раз, когда возникали экономические трудности; это привело к делегитимации демократии среди австрийцев с сильными прогерманскими чувствами. Паоло Фарнети, проанализировавший кризис в Италии, показал, что интервенция, издержки войны и разочарование плодами победы привели к расколу во всех лагерях, и это усилило неспособность нарождавшейся итальянской демократии противостоять трудностям экономической и социальной перестройки после войны³⁵. Такую же роль сыграли после второй мировой войны в Латинской Америке внешняя зависимость и экономический национализм.

Особенно трудно разрешимы эти вопросы на этапе консолидации из-за того, что в опасности оказывается самоидентификация страны. Обязательства перед внешним миром не могут быть отвергнуты так же легко, как внутренние, ибо они относятся к внешним силам, неподконтрольным данному правительству, а нелояльная оппозиция может легко обвинить во всех трудностях не некое данное правительство, а самый строй. Кроме того, процесс переговоров с внешними силами может легко привести к противоречиям и к двойственности позиции. Заявления, обращенные к внутренним силам, могут отличаться от того, что говорится за столом переговоров, поскольку внутри страны к компромиссам относятся положительно, опасаясь тотального пересмотра политики. Крайние примеры такого рода — политика итальянского правительства по вопросу о Фиуме и перевооружение

Германии вопреки Версальскому договору. И то и другое способствовало возникновению весьма политизированных парамилитаристских формирований, которые правительство вынуждено было терпеть, хотя они выступали против него.

Инкорпорация извне в коалицию с основателями режима

Думается, новый демократический режим при создании новых институтов может рассчитывать на рьяную поддержку противников прежнего режима, впервые обретших власть. Вопреки мнению аналитиков, симпатизирующих старому режиму, число продолжающих признавать его легитимность, как правило, невелико. В конечном счете, падение прежнего строя — результат смены лояльности людей, мало связанных с ним, находившихся вне политики, а также результат снижения дееспособности и эффективности прежнего режима вследствие кризиса его легитимности. Если бы эти люди не сменили лояльности, прежние правители смогли бы сопротивляться переменам или, по меньшей мере, организовать поддержку, достаточную для яростного сопротивления соперникам. Таким образом, период консолидации — это в основном борьба за завоевание поддержки относительно нейтральных слоев населения.

Прежде дезорганизованные, не имевшие ориентации и даже запуганные люди могут присоединиться к умеренному крылу коалиции строителей нового режима или, по меньшей мере, голосовать за них (в Германии это выражалось в поддержке Германской демократической партии). Однако при возросших в условиях демократии возможностях политической организации, по мере осознания различий в интересах и при почти неизбежных неудачах правительства на первом этапе, не связанные с новым строем слои могут сплотиться вокруг новых партий и даже вокруг политических деятелей прежнего режима. Эти новые политические силы могут поставить под сомнение решения, принятые от имени временного большинства, и завоевать значительную под-

держку на последующих выборах. Поэтому строителям нового режима предстоит решить, принять ли эти слои как полноправных участников политического процесса или поставить условием такого приема полное признание ими тех перемен, которые осуществили основатели нового строя. Этот вопрос может вызвать раскол в коалиции основателей и политической элиты. Высокий барьер для приема (выше уровня выборов) и исключение принципиальной оппозиции из многих областей деятельности может в будущем затруднить налаживание сотрудничества в период кризисов. В некоторых случаях потенциально лояльные демократы, не поддерживающие режим, безусловно, выталкиваются в ряды потенциальной оппозиции и провоцируются на сотрудничество с нелояльной оппозицией. Эта тенденция усиливается системой выборов. Заподозрив их в полулояльности, партии, находящиеся на другом конце спектра коалиции основателей режима, могут наложить вето на прием таких сил в правительство и яростно критиковать более умеренные партии, готовые принять их в систему. Результат — сильные центробежные тенденции среди всех участников коалиции и дробление политических партий. Такая ситуация сложилась в Аргентине после Перона — ее описал О'Доннел³⁶. Немедленный результат такого хода событий — глубокий антагонизм между партиями на личностном уровне, препятствующий широкой центристской коалиции против экстремистов на обоих концах политического спектра. Конечный результат — ослабление легитимности демократических институтов, усиление нелояльной и полулояльной оппозиции. При этом в случае серьезного кризиса необходимая перегруппировка демократических сил может оказаться невозможной.

Необходимо подчеркнуть важность четкого определения нелояльной оппозиции и на некоторых этапах — ее политической изоляции. Однако это может быть успешным, только при готовности включить в систему ту часть полулояльной оппозиции, которую хотя бы некоторые группы основателей режима считают полулояльной.

На этом этапе весьма необходимо руководствоваться государственным расчетом, проявлять гибкость и точно рассчитывать время, ибо процесс инкорпорации, не всегда выгодный с точки зрения дееспособности, может оказаться очень важным для получения легитимации в условиях открытой системы соревновательной демократии.

В такие моменты важное значение приобретает вопрос о плавности перехода к демократии от предшествовавшего ей режима. Политические элиты, знакомые друг с другом и даже обретшие некоторое доверие друг к другу за годы парламентской жизни, скорее примут такой переход, нежели противники, не имеющие политического опыта. Контраст между относительной устойчивостью Веймарской республики и демократии в Австрии 20-х годов, в послевоенный период — в Италии и Испании (в 30-х годах) может быть отчасти объяснен непрерывностью в составе их парламентов⁸⁷. Возникновение двух новых партий в латинских демократиях ("пополари" и христианских демократов) представляло собой новую форму участия католиков в политической жизни под руководством молодых безымянных лидеров. Это было с неприязнью воспринято буржуазными либералами, тогда как Партия центра в Германии и христианские социалисты в Австрии повели себя обратным образом.

Легитимация как проблема демократического руководства

Выше выдвигался тезис, что чем выше легитимность режима, тем выше его способность к выживанию в столкновении с неразрешимыми проблемами и с кризисами дееспособности и эффективности власти. Поэтому обретение легитимации — главная задача демократического руководства. Выработка четкой программы на период консолидации, негативные последствия "политики отвращения", обязательства по внешней политике, трудности привлечения потенциально лояльных сил, находящихся вне коалиции основателей режима — все это имеет прямое отношение к вопросу о легити-

мации. Однако при изучении консолидации новых демократий необходимо учитывать и другие факторы, чтобы подготовиться к возможному их ослаблению в будущем.

Демократии строят свою легитимацию на основе лояльности государству или нации. Некоторые общественные группы, в особенности офицеры, государственные служащие, а иногда и лидеры интеллигенции, скорее отождествляют себя с государством или с нацией, чем с данным режимом, и в принципе отвергают политизированную идентификацию с государством. Это создает серьезные проблемы, если только новый режим не является результатом широкой социальной мобилизации революционного типа, что позволяет отбросить идею непрерывности государства.

Одним из решений может быть "чистка" не желающих ясно и публично заявить о своей приверженности новому режиму. Нередко исследователи, анализирувавшие процессы разрушения демократических режимов, обвиняют их основателей в том, что те не распространили демократизацию на эти институциональные группы или не внедрили в них понятия о лояльности демократии. Однако это весьма нелегко осуществить в современных обществах, признающих неотъемлемость прав, и в либеральных демократиях, гарантирующих свободу мнений. Это может привести к двусмысленной и противоречивой политике и вместо желаемого результата вызвать негодование.

В этом контексте жизненно важное значение приобретают символические разрывы непрерывности, которые понуждают сделать четкое заявление относительно легитимности системы, чего при других обстоятельствах можно избежать. Менее важные вопросы, подобные смене флага, национального гимна или ритуала нередко создают инциденты и вызывают горькие чувства, что помогает формированию нелояльной оппозиции. Сторонники нового режима подчас находят удовлетворение в таких символических переменах; думается, однако, что стабилизация требует максимальной преемственности в символике государства и нации как основе консенсуса между сторонниками режима и теми, кого он хочет

привлечь на свою сторону. Непрерывность символики может облегчить принятие режима, ибо это позволяет избежать эмоциональных перегрузок на начальной стадии его становления.

Еще одна серьезная проблема новых режимов, в особенности демократических, в завоевании легитимации — неудачи в определении границ государства или нации. В ситуациях, подобных сложившейся в Северной Ирландии, любая форма правления демократического большинства будет восприниматься меньшинством как угнетение, и лояльность части этого меньшинства другому государству или нации делает трудным даже консоциативное решение. Вопрос здесь состоит в легитимации и стабильности не демократии, а государства. Эта проблема, хотя и в менее острой форме, существует в целом ряде многонациональных государств, в особенности там, где государство или режим были в основном созданы одной национальностью — сербами в Югославии перед второй мировой войной, чехами в Чехословакии и (исторически) кастильцами в Испании. В таких случаях полная демократия обязана разрешить проявления национализма периферии и позволять высказывания не только автономистских и федералистских, но и сепаратистских требований. Однако терпимость в отношении таких требований, иногда диктуемая международной ситуацией, создает для демократического руководства почти неразрешимые проблемы.

То же относится к нации, воспринимаемой как более широкое понятие, нежели государство, и включающей тех, кто находится за границей. Такая концепция приводит к двойственной лояльности националистических "пан"-движений к демократическим институтам, ибо эти движения оспаривают признание существующих государственных границ руководством режимов. Как показывает история Италии, Австрии, веймарской Германии и в какой-то степени Финляндии, демократическое руководство с его двойственной политикой, вызванной давлением извне и собственными политическими обязательствами, способствует делигитимации системы (или,

во всяком случае, некоторых ее составляющих). Пожалуй, в таких обстоятельствах демократическому руководству следует выдвигать в качестве источника легитимации государство, а не нацию.

Не следует забывать, что привлекательность фашизма основывалась на сознании необходимости укрепления национальной солидарности против системы, допустившей раскол и конфликты интересов внутри общества. В делигитимации многих демократий важную роль сыграло то, что их (вследствие их интернациональных связей) заклеямили, посредством немалых искажений, как антинациональные. Это может быть приложено к социализму как следствие его традиций интернационализма и пацифизма, к католическим партиям вследствие их связей с Ватиканом и церквам за рубежом, к партиям деловых людей вследствие их связей с международным капитализмом и, разумеется, к международному коммунизму, который, не участвуя в управлении, получает выгоды от наличия в обществе демократических свобод.

Все исследования революций указывают на ведущую роль интеллигенции в определении легитимности или делегитимации власти. Как отметил Парето, в современном мире идеологические постулаты духовенства и интеллигенции оказывали наибольшее влияние на угнетенные классы в утверждении их права на восстание, и на правящие классы — в утверждении их морального права использовать силу для защиты существующего порядка²⁴. Учитывая роль университетов в подготовке государственных служащих и судей и роль журналистов и писателей в формировании общественного мнения в обществах, где обеспечена свобода мнений и их выражения, распределение позиций в отношении легитимности режима и источников нападок на него неизбежно зависит от климата, создаваемого различными группами интеллигенции и образованного слоя. Можно возразить, что каждое политическое и социальное движение имеет в своих рядах интеллигентов, которые его поддерживают, но играют лишь второстепенную роль. Однако Карл Мангейм с его концепцией свободного передвижения интелли-

генции доказывает обратное⁵⁹. Несмотря на партийную политизацию интеллигенции, в каждом обществе есть несколько интеллектуалов, позиция которых, благодаря их таланту, моральному авторитету, творческим достижениям в литературе или науке, играет особую роль; их критика политического строя имеет важное значение при кризисе легитимации. Свобода слова, упразднение цензуры, культурный, религиозный и политический плюрализм, право на иное мнение были и остаются предметами главной заботы научной и творческой интеллигенции. Сегодня демократия обеспечивает эти свободы лучше какой бы то ни было другой системы, даже если случаются отклонения от этих норм, и нет сомнения, что режимы, падению которых посвящена эта работа, предоставляли интеллигенции свободу творчества. Отсюда могло бы следовать, что система либеральной демократии должна иметь широкую поддержку интеллигенции; однако изучение политической роли интеллигенции во многих демократиях в период их кризисов показывает, что лишь небольшая ее часть открыто выступает в защиту институтов либеральной демократии против ее оппонентов справа или слева.

Разумеется, существуют многочисленные национальные различия, проистекающие из традиций в области культуры, религии и институтов; различия между учеными, литераторами и людьми искусства; есть также различия, обусловленные разницей в исторических ситуациях. Однако многие группы интеллигенции больше связаны с критикой политики либеральной демократии справа или слева, с симпатиями интеллигенции к тому или иному типу экстремизма, нежели с их идентификацией с партиями, поддерживающими режим. Парадокс амбивалентного отношения интеллигенции к либеральной демократии объяснить не легко⁶⁰, однако, возможно, это вызвано следующими факторами: элитарностью интеллигенции и ее снисходительным отношением к среднему человеку, т.е., в конечном счете, к массе избирателей; неприятием политики, которая основана скорее на соображениях

интереса, чем на идеалах лучшей организации общества; отвращением к политикам, которых интеллигенция нередко считает существами низшего порядка и от которых ее отталкивает недостаток у них понимания идей интеллигенции и уважения к ним; нежеланием принимать дисциплину и нормы поведения современных массовых партий, снижающих влияние интеллигенции по сравнению с влиянием чиновников профсоюзов, работников местной власти и лидеров групп интересов. Дополнительными факторами могут быть разочарование интеллигенции в связи с нежеланием массового избирателя и его представителей ассигновывать средства на высокую культуру и на авангард; враждебность к влиянию капитала, использующего деньги для привлечения на свою сторону политических партий, тогда как влияние интеллигенции определяется ее творческими идеями; разочарование специалистов вследствие прагматических искажений их наилучших предложений; и (что весьма важно) ярая враждебность к интеллигентам, готовым служить власть имущим и изменяющим интеллигенции как критической силе.

Даже поддерживая формирование демократических режимов, интеллигенты вскоре встают в позицию критиков и отстраняются от политических процессов. Деятели искусства, в особенности художники, склонны негодовать против банальности и рутины политики. Объектами их насмешек становятся второразрядные партийные лидеры, мелкие партийные чиновники, низкопробная риторика и демагогия предвыборных кампаний. Будничность характера демократической политики контрастирует с возможностями великих исторических преобразований, совершенных в других обществах и служащих источником утопического восхищения. Такая позиция находит отклик среди студенчества, и некоторые группы образованных или полуобразованных людей упрощают ее для мобилизации на борьбу с системой, которая, как они полагают, изменила высшим духовным ценностям или не смогла их осуществить, будь эти ценности консервативными или революционными. Все эти

предпосылки, возникающие в климате, в котором живет интеллигенция, могут реализоваться в борьбе против демократии, если руководители режима потерпят поражение в выполнении своих задач.

Двойственность отношения многих интеллигентов к соревновательной плюралистической либеральной демократии имеет, пожалуй, еще более глубокую основу. Именно базисная моральная противоречивость политической системы легитимизирует решения, принятые на основе формальной, процедурной, легалистской корректности, безотносительной к содержанию; самое важное здесь — уважением к гражданским свободам, равенство всех перед законом; отсылки к сущностной справедливости и связи с системой высших ценностей здесь нет. В обществе, страдающем от тяжелой несправедливости и глубокого культурного неравенства, трудно найти интеллектуальное оправдание системе, где воля избирателя, технические детали законодательного процесса, решения суда могут служить поддержанию порядка при строе, вызывающем моральное отталкивание, или же, наоборот, могут позволить тяготеющему к реформам большинству поставить под сомнение традиционные ценности системы. Демократию, как отметил Кельсен, можно принять лишь при особом состоянии ума, основанном на некоем релятивизме или на прагматизме, база которого — эмпирическая обработка и кодирование, связанные с открытой когнитивной структурой, с гибкими элементами, и при ослабленной склонности к аффектации (используя выражение Сартори)⁶¹. Весьма трудно предположить, что такие взгляды будут преобладать в обществе, которое сталкивается с проблемами, не терпящими отлагательства.