**Делегативная демократия**

О`Доннелл Г.

В данной статье я описываю такой новый "вид", или тип, существующих демократий, который еще ждет осмысления. Зачастую он сходен с уже известными при самых незначительных различиях. Провести более четкие границы между ними позволят эмпирические исследования и более углубленный анализ. И если я действительно установил наличие новой разновидности демократий (а не ошибочно принял за него какой-либо известный), то основные признаки этого вида, видимо, потребуют изучения.

Исследователи перехода к демократии и ее укрепления неоднократно высказывали мнение о необходимости разработки типологии демократий, ведь неправомерно считать, что всякий переход к ней завершается одинаковым результатом. Уже проведен ряд интересных исследований результативности разных путей перехода, с учетом типов демократии и проводимой политики (1). Однако мои исследования позволяют предположить, что наиболее важные факторы становления разных типов демократии не связаны с характеристиками предшествующего авторитарного режима и процессом перехода к демократии. Поэтому я считаю, что акцентировать внимание необходимо на отдаленных исторических факторах и степени сложности социально-экономических проблем, наследуемых новыми демократическими правительствами.

Позвольте мне кратко изложить свои основные аргументы.

1. Существующие теории и типологии демократии рассматривают представительную демократию в ее реальном виде со всеми вариантами и подтипами в высокоразвитых капиталистических странах.

2. Ряд новых демократий (в Аргентине, Бразилии, Перу, Эквадоре, Боливии, на Филиппинах, в Корее и многих коммунистических странах) действительно являются таковыми в том плане, что они соответствуют терминологическим критериям полиархии, предложенным Робертом Далем (Robert Dahl) (2).

3. Однако эти демократии не относятся к представительным и не имеют тенденции стать таковыми; исходя из их характеристик, я называю их делегативными демократиями (ДД).

4. ДД не являются закрепленными (т.е. институциональными) демократиями, однако они могут быть устойчивыми. В ряде случаев отсутствуют признаки как скрытой угрозы возврата к авторитарному режиму, так и развития в сторону представительной демократии.

5. Существует важный эффект взаимодействия: глубокий социально-экономический кризис, наследуемый большинством этих стран от предыдущих авторитарных режимов, укрепляет определенные представления о правильном использовании политической власти и практике ее использования таким образом, что эти страны продвигаются в направлении делегативной, а не представительной демократии.

Основанием приведенных аргументов служат следующие факторы (3):

1. Приход к власти демократически избранного правительства открывает путь для "второго перехода", который часто бывает более длительным и сложным по сравнению с первым переходом от авторитарного правления.

2. Предполагается, что "второй переход" - это переход от демократически избранного правительства к институционализированному окрепшему демократическому режиму.

3. Однако нет гарантий, что "второй переход" будет иметь место. Новые демократии могут регрессировать к авторитарному правлению либо оставаться в уязвимой и неопределенной ситуации. Подобная ситуация может устойчиво сохраняться, блокируя путь к институциональным формам демократии.

4. Важнейшим фактором, определяющим успешность "второго перехода", является создание ряда институтов, становящихся островами принятия решений среди течений политической власти.

5. Для достижения подобного успеха необходимо, чтобы политика правительства и политическая стратегия различных агентов предусматривали признание общей и равной заинтересованности в создании демократических институтов. Для стран, добившихся такого успеха, характерно создание влиятельной коалиции пользующихся широкой поддержкой лидеров, которые всемерно стремятся к созданию и укреплению демократических политических институтов. Эти институты в свою очередь способствуют решению социально-экономических проблем, унаследованных от авторитарного режима. Примерами этого служат Испания, Португалия (в данном случае не сразу после прихода демократии), Уругвай и Чили.

6. В противоположность этому в странах делегативной демократии, упомянутых ранее, не был достигнут ни институциональный прогресс, ни успех правительства в решении социальных и экономических кризисных ситуаций.

Перед тем, как более подробно остановиться на этих темах, необходимо совершить краткий экскурс в область используемых мной понятий институтов и институционализации с тем, чтобы привлечь внимание к тем тенденциям, которые не возникают в условиях делегативной демократии.

**Об институтах**

В понятие "институты" входят систематизированные, общеизвестные, практически используемые и признанные (хотя и не всегда формально утвержденные) формы взаимодействия социальных агентов, имеющих установку на поддержание взаимодействий в соответствии с правилами и нормами, которые так или иначе закреплены в этих формах. Иногда - но не всегда - институты становятся официальными организациями: имеют физические признаки, такие, как здание, печать, процедуру деятельности, а также лиц, уполномоченных "говорить" от имени организации.

Хотелось бы особо остановиться на демократических институтах. Ввиду расплывчатости этого понятия, я расширю тему, прибегнув к некоторым приближениям. Прежде всего демократические институты являются политическими институтами. Они имеют выраженную прямую связь с основными категориями политики: принятием решений, обязательных для данной территории, каналами доступа к ролям, связанным с принятием решений, и к формированию интересов и субъектов, претендующих на этот доступ. Границы между понятиями политических и иных институтов размыты и изменяются в разные периоды времени и в разных странах.

Необходимо и второе приближение. Определенные политические институты являются официальными организациями, которые принадлежат к конституционной структуре полиархии: к ним относятся конгресс, судебно-правовая система, политические партии. Другие институты, такие, как справедливые выборы, получают лишь периодическое организационное оформление, однако они столь же обязательны. Главный вопрос - качество функционирования всех этих институтов: действительно ли они являются важными очагами принятия решений в структуре влияния, власти и политики? И когда они не являются таковыми, какое влияние это оказывает на общий политический процесс?

Другие неотъемлемые факторы демократии в современном обществе - а именно факторы, относящиеся к формированию и представительству коллективных интересов и субъектов, - могут быть институционализированными или не быть таковыми; кроме того, их действие может ограничиваться узкими сферами. В представительных демократиях эти варианты имеют высокую степень институционализации и организационного оформления посредством плюрализма и неокорпоративизма.

Функционирующий институциональный уклад имеет следующие характеристики:

1. Институты как принимают в свои члены, так и отвергают. Институты определяют, каких агентов допускать в качестве полноправных членов в систему принятия и выполнения решений, а также необходимые для этого ресурсы, основания и процедуры. Эти критерии носят строго избирательный характер: они устраивают (и особо выделяют) одних агентов; других агентов они ставят перед необходимостью трансформироваться с тем, чтобы соответствовать этим критериям; наконец, по ряду причин определенные агенты не могут или не хотят им соответствовать. Мощь института - это присущая ему степень принятия или отвода потенциальных агентов.

2. Институты формируют вероятностное распределение результатов. Как отмечает Адам Прзеворски (Adam Przeworski), институты работают лишь с определенными действующими лицами и ресурсами, и лишь по определенным правилам" (4). Этим и определяются диапазон вероятных результатов и вероятность их получения в данном диапазоне. Так, демократические институты исключают использование или угрозу использования силы и связанные с этим результаты. С другой стороны, по мнению Филиппа Шмиттера (Philippe Schmitter) и Вольфганга Стрика (Wolfgang Streeck), разновидность демократических институтов, основанных на всеобщем праве голоса, мало ориентирована на учет интенсивности интересов (5). Институты представительства интересов более эффективно работают с интенсивностью интересов, хотя и в ущерб всеобщему праву голоса и гражданства, а зачастую и "демократичности" решений.

3. Институты имеют тенденцию концентрировать сферу действий и организации взаимодействующих с ними агентов и сохранять эту концентрацию. Исходящие от институтов установления оказывают влияние на стратегические решения агентов, определяя степень концентрации, которая наиболее оптимальна для получения ими положительных результатов. Институты, или, точнее говоря, лица с функциями принятия решений в этих институтах, имеют ограниченные возможности обработки и отслеживания информации. В связи с этим такие лица предпочитают взаимодействовать с относительно небольшим числом агентов и проблем в определенный момент времени (6). Эта тенденция к концентрации служит дополнительным объяснением функции отторжения, характерной для любого института.

4. Институты формируют способы представительства. По этим же причинам, институты стимулируют сокращение многочисленных потенциальных голосов своих избирателей до небольшого числа представителей, которые могут заявить, что выступают от имени институтов. Представительство дает признанное право выступать от имени других, а кроме того, возможность обеспечить подчинение других избирателей решениям представителей. При соблюдении правил игры у институтов и их различных представителей возникает заинтересованность в существовании друг друга как взаимодействующих агентов.

5. Институты стабилизируют агентов/представителей и их ожидания. Институциональные лидеры и представители рассчитывают на то, что поведение определенной группы лиц, с которыми им предстоит и в дальнейшем взаимодействовать, будет оставаться в относительно узком диапазоне возможностей. Определенные агенты могут быть против подобного сужения рамок ожидаемого от них поведения, но они предвидят возможные нежелательные следствия, которые влечет за собой несоответствие указанным ожиданиям. Именно здесь следует подчеркнуть силу института (возможно, ставшего официальной организацией). Институт находится в состоянии равновесия, в нарушении которого никто не заинтересован, не считая постепенных и в целом согласованных перемен.

6. Институты расширяют временные горизонты агентов. Стабилизация агентов и ожиданий имеет и временной аспект: предполагается продолжение институционализированных взаимодействий в будущем среди одной и той же группы агентов (или медленное и предсказуемое их видоизменение). Этот фактор наряду с высоким уровнем концентрации представительства и контроля избирателей составляет основу "конкурентной кооперации", характерной для институциональных демократий: возникают возможности преодоления "дилеммы заключенного".

"Дилемма заключенного" заключается в том, что даже при возможности улучшить свое положение путем взаимодействия, для каждого участника оказывается более выгодным отказаться от взаимодействий, невзирая на намерения других. В этом плане институты можно рассматривать как социальное изобретение, направленное на то, чтобы подвести взаимодействие к рациональному выбору.

Перспективы договорных отношений (включая взаимные услуги) и поэтапный подход к проблемам позволяет справиться с комплексом проблем, неразрешимых иными путями. Внедрение этой практики увеличивает готовность всех агентов признать друг друга равноправными собеседниками и повышает в их глазах ценность института, формирующего их связи. Этот непорочный круг завершается, когда большинство демократических институтов достигает достаточного размера и силы, а также большой плотности многочисленных и стабильных взаимодействий. Это выдвигает институты на роль важных мест принятия решений в общем политическом процессе, и, таким образом, возникает крепкая институционализированная демократия.

Таким образом, в деятельности современного сложного общества демократические политические институты обеспечивают важнейший уровень взаимодействия и концентрации, с одной стороны, структурных факторов, с другой - не только индивидуумов, но и различных групп; общество же организует свои многочисленные интересы и субъекты на этом уровне. Этот промежуточный, т.е. институциональный, уровень оказывает большое влияние на особенности организации общества, наделяя представительством одних участников политического процесса и отторгая других. Безусловно, за институционализацию платится большая цена - это не только отчуждение, но и повторяющийся кошмар бюрократизации и скуки. Однако иная альтернатива погружает общественно-политическую жизнь в колоссально тяжкую "дилемму заключенного".

Разумеется, это идеализированная типовая схема, но мне представляется полезным проанализировать в сопоставительном аспекте особенности ситуации, связанной с малочисленностью демократических институтов. Неинституционализированная демократия характеризуется редкостью и слабостью имеющихся институтов. Место, не занятое активно функционирующими институтами, занимают активно действующие силы - клановость и коррупция.

**Характеристика делегативной демократии**

Делегативные демократии основываются на предпосылке, что победа на президентских выборах дает победителю право управлять страной по своему усмотрению, при этом он ограничен лишь обстоятельствами существующих властных отношений и определенным Конституцией сроком пребывания у власти.

Президент рассматривается как воплощение нации, главный хранитель и знаток ее интересов. Политика его правительства может слабо напоминать его предвыборные обещания - разве президенту не переданы и полномочия управлять по своему разумению? Предполагается, что эта фигура отечески заботится о всей нации, а политической базой президента должно быть движение, которое преодолевает фракционность и мирит политические партии.

Как правило, в странах делегативной демократии кандидат в президенты заверяет, что он выше политических партий и групповых интересов. Разве может быть иначе для того, кто воплощает собой всю нацию? С этих позиций другие институты - суды и законодательная власть - лишь помеха, нагрузка к преимуществам, которые статус демократически избранного президента дает на внутренней и международной арене. Подотчетность таким институтам представляется одним препятствием к полноте осуществления власти, делегированной президенту.

Делегативная демократия не чужда демократической традиции. Она более демократична, но менее либеральна по сравнению с представительной демократией. ДД носит резко выраженный мажоритарный характер. Это заключается в том, что путем справедливых выборов она формирует большинство, которое позволяет кому-либо на несколько лет стать единственным воплощением и толкователем высших интересов нации. Нередко ДД использует такие методы, как дополнительные выборы, если первый тур выборов не обеспечивает явного большинства (7). Это большинство необходимо для того, чтобы поддерживать миф о легитимном делегировании. Наряду с этим ДД характеризуется выраженным индивидуализмом, скорее по Гоббсу, чем по Локку: предполагается, что избиратели независимо от их партийной или групповой принадлежности голосуют за индивидуума, наиболее способного позаботиться о судьбах нации. Выборы в странах ДД связаны с большими эмоциями и высокими ставками: кандидаты борются за возможность управлять страной практически безо всяких ограничений кроме тех, что вытекают из оголенных, неинституционализированных властных отношений. После выборов избирателям надлежит стать пассивными, но полными одобрения наблюдателями действий президента.

Крайний индивидуализм при формировании исполнительной власти хорошо уживается с органицизмом Левиафана. Нация и ее "подлинное" воплощение - президент и его "движение" - рассматриваются как живые организмы (8). Лидер должен исцелять нацию, объединяя ее разрозненные части в гармоническое целое. Поскольку плоть политики недужна, а раздающиеся голоса лишь свидетельствуют об этом недуге, делегирование предусматривает право (и обязанность) давать горькие лекарства, которые восстановят здоровье нации. С этой точки зрения, только голова тела все знает: президент и самые доверенные его советники - альфа и омега политики. Определенные проблемы нации могут быть решены только с использованием высокотехнологичных критериев. Техницизм, особенно в экономической политике, нуждается в защите его президентом от многостороннего противодействия общества. В то же время "очевидно", что любое противодействие - со стороны конгресса, политических партий, групп интересов, уличной толпы - необходимо игнорировать. Правда, эти органистические представления слабо увязываются с сухими аргументами технократов, и тогда мифу делегирования приходит конец: президент изолирует себя от большинства политических институтов и организованных интересов и в одиночку несет ответственность как за успешность, так и за провалы "своей" политики.

Эта парадоксальная смесь органицизма и технологических концепций присутствовала в последних бюрократически-авторитарных режимах. Терминология (но не органистическая метафорика) была другой, но эти же концепции были характерны и для коммунистических режимов. Однако есть важные различия между этими режимами и делегативными демократиями. В странах ДД партии, конгресс и пресса в целом свободно выступают с критикой. Иногда суды, которые исполнительная власть пренебрежительно именует "легалистическими, формалистскими резонерами", ставят барьеры перед неконституционной политикой. Объединения рабочих и капиталистов выступают с громкими протестами. Партия или коалиция, приведшая президента к победе, приходит в отчаяние от потери его популярности и отказывает в парламентской поддержке политике, которую тот им "подсунул." Это усугубляет политическую изоляцию президента, у него возникают трудности в формировании стабильной законодательной коалиции и проявляется склонность уходить от проблем, маневрировать или развращать конгресс и другие институты.

Здесь уместно более подробно остановиться на отличиях представительной демократии от делегативной. Представительство объективно включает элемент делегирования: через определенную процедуру коллектив уполномочивает индивидуума выступать от своего имени и в конечном счете подчинять коллектив решениям представителя. Следовательно, представительство и делегирование не являются полярными противоположностями. Не всегда легко провести четкую грань между типом демократии, организованной вокруг "представительного делегирования", и типом, при котором делегативный элемент преобладает над представительным.

Представительство влечет за собой подотчетность: так или иначе представителей рассматривают как несущих ответственность за деятельность, которую они осуществляют от имени других. В условиях институционализированной демократии подотчетность реализуется не только по вертикали - перед избирателями, но и по горизонтали - в системе относительно автономных властей (других институтов), которая может поставить вопрос о ненадлежащем исполнении долга данным должностным лицом и даже наказать его. Представительство и подотчетность создают дополнительное, республиканское измерение демократии: наличие и тщательное поддержание границы между общественными и частными интересами находящихся у власти. Вертикальная подотчетность наряду с правом образовывать партии и воздействовать на общественное мнение существует как в представительных, так и в делегативных демократиях. Однако горизонтальная подотчетность, характерная для представительной демократии, крайне слаба или отсутствует в делегативной демократии. Кроме того, институты, обеспечивающие подотчетность по горизонтали, рассматриваются делегативными президентами как лишнее препятствие на пути их "миссии", поэтому они всемерно блокируют развитие таких институтов.

Необходимо подчеркнуть: важны не только нравственные ценности и убеждения должностных лиц (как избираемых, так и не избираемых), важна и их включенность в систему институционализированных властных отношений. Принимая во внимание возможность наказания этой системой за неправомерные действия, рациональные агенты просчитывают возможную цену таких действий. Разумеется, деятельность этой системы взаимной ответственности повсеместно оставляет желать много лучшего. Тем не менее очевидно, что сила определенных кодексов поведения в значительно большей степени формирует поведение соответствующих агентов в системах представительной демократии по сравнению с делегативными демократиями. Важность институтов наиболее отчетливо иллюстрируется сравнением сильных институтов со слабыми или с системами, лишенными их.

Поскольку политика осуществляется несколькими относительно автономными властями, процесс принятия решений в представительных демократиях имеет тенденцию к медленным темпам и постепенности, а иногда и к тупиковым ситуациям. Однако в силу этой же причины политический процесс, как правило, застрахован от грубых ошибок; кроме того, велика вероятность практического осуществления политических решений. Более того, ответственность за допущенные ошибки распределяется между многими. Как уже было отмечено, система делегативной демократии имеет низкую степень институционализации и в лучшем случае остается безразличной к ее укреплению. ДД дает президенту очевидное преимущество практически полной неподотчетности по горизонтали. Безусловной положительной стороной ДД является возможность быстрых политических решений, однако ценой большей вероятности ошибок, рискованных методов проведения их в жизнь и концентрации ответственности за результат на президенте. В связи с этим не вызывают удивления резкие колебания популярности президентов в странах ДД - от роли посланных Богом спасителей к положению поверженных богов.

По тем или иным причинам - таким, как культура, традиция, исторически сложившаяся структура познания, - плебисцитарные тенденции прослеживались в большинстве латиноамериканских стран (как, впрочем, и во многих посткоммунистических государствах) задолго до проявления социально-экономического кризиса. Делегативный тип правления анализировался в исследованиях авторитаризма под названиями бонапартизм, цезаризм, каудилизм, популизм и т.д. Его следует рассматривать еще и как своеобразный тип демократии, который любопытным образом имеет как сходство с указанными авторитарными формами, так и отличие от них. Однако даже если ДД и принадлежит к демократиям, тенденция к созданию и укреплению демократических политических институтов более чем невелика при делегативной демократии.

**Параллели с прошлым**

Мощная волна демократизации, предшествующая современной, прошла после второй мировой войны. Она исходила от союзных держав и прошла по поверженной Германии, Италии, Японии и отчасти Австрии. Возникшие в результате этого условия резко отличались от условий, наблюдаемых в настоящее время в Латинской Америке и в посткоммунистических государствах: 1) после военной разрухи экономические ожидания людей были значительно более умеренными; 2) осуществлялись массовые вливания капитала, в основном по плану Маршалла, хотя Германии только аннулировали иностранный долг; 3) в результате этого и благодаря росту мировой экономики бывшие государства оси Берлин - Рим вскоре достигли быстрых темпов экономического развития. Перечень таких факторов можно продолжить, и все они в большой мере способствовали укреплению демократии в этих странах. Эти же факторы способствовали политической стабилизации и образованию устойчивых коалиций общественных сил: смена правящей партии Германии произошла только через 27 лет, а доминирующие партии в Италии и Японии удерживались у власти около полстолетия.

С другой стороны, в переходные 70-е и 80-е годы, событийный фон которых намного неоднородней, победа на первых выборах после падения авторитарного режима оказывалась гарантией того, что победившая партия потерпит поражение или совсем исчезнет на следующих выборах. Это произошло в Испании, Португалии, Греции, Аргентине, Бразилии, Боливии, Эквадоре, Перу, Уругвае, Корее, на Филиппинах. Однако эта закономерность отмечалась на фоне значительных различий в успешности социально-экономической деятельности новых правительств. Большинство из этих стран унаследовало серьезные социально-экономические проблемы от авторитарных режимов и испытало на себе тяготы всемирных экономических неурядиц 70-х и начала 80-х годов. Во всех этих странах социально-экономические проблемы в определенный момент достигали размеров кризиса, требуя решительных действий правительства. Однако при всей серьезности экономических проблем 70-х годов в Южной Европе, они представляются незначительными по сравнению с проблемами, преследующими латиноамериканские страны (частичным исключением служит Чили) и новые посткоммунистические демократии. Составными этого кризиса являются высокая инфляция, экономический застой, тяжелый финансовый кризис государства, громадный иностранный и внутренний долг, углубление неравенства, резкое ухудшение политики социального обеспечения.

Однако и в данном случае есть глубокие различия между латиноамериканскими государствами. Во время выборов первого демократического правительства президента Сангинетти (Sanguinetti), экономика Уругвая находилась во вполне благополучном состоянии: годовой уровень инфляции снизился с трехзначной цифры до двухзначной, валовой национальный продукт, инвестиции и реальная зарплата постепенно росли. Правительство проводило постепенную экономическую политику, как правило, согласованную с конгрессом и различными интересами общества. Чили во время правления президента Эйлвина (Aylwin) продвигалась тем же путем. Однако Аргентина, Бразилия и Перу избрали более радикальные и удивительные "пакеты" мер экономической стабилизации: план Аустраля (Austral) в Аргентине, план Крузадо (Cruzado) в Бразилии и план Инти (Inti) в Перу. Аналогичная программа стабилизации была принята в Боливии в 80-х годах. Она более соответствовала рекомендациям международных финансовых организаций по сравнению с вышеупомянутыми, и пользовалась одобрением, так как позволяла успешно сдерживать инфляцию, но валовой национальный продукт и инвестиции оставались в жалком состоянии. Кроме того, нельзя назвать демократией жестокость, с которой подавлялись протесты рабочих против этой политики.

Все эти "пакеты" были катастрофой. Они не дали решить ни одну из унаследованных обществом проблем - и трудно назвать проблему, которую бы они не усугубили. В любом случае очевидно, что опыт этих провалов стимулировал решимость демократических лидеров Чили свернуть с этого катастрофического пути. В связи с этим особенно нагляден пример Уругвая - страны, унаследовавшей от авторитарного режима такую же ситуацию, как Аргентина и Бразилия. По каким причинам правительство Уругвая не приняло собственную программу стабилизации, особенно во время эйфории после реализации первых этапов планов Аустраля и Крузадо? Может быть, президент Сангинетти был прозорливей и информированней президентов Аргентины, Бразилии и Перу? Едва ли.

Различие заключается в том, что Уругвай - страна редемократизации, где конгресс начал эффективно действовать немедленно после восстановления демократии. При наличии хорошо институционализированной законодательной власти, ряда конституционных ограничений и исторически сложившейся практики президенту Уругвая не сошло бы с рук введение резко радикальной программы стабилизации. В Уругвае президент должен провести через конгресс решение, характерное для упомянутых программ. Кроме того, процесс утверждения в конгрессе включает переговоры не только с партиями и законодателями, но и с различными группами интересов. Таким образом, экономическая политика правительства была "обречена" на постепенность и ограничена скромными целями, в частности достижением неплохого состояния экономики, наблюдаемого сегодня в этой стране. Пример Уругвая, а в последнее время и Чили позволяет понять разницу между наличием и отсутствием системы институционализированной власти, которая укрепляет ткань осуществляемого экономического процесса.

**Цикл кризиса**

Теперь я остановлюсь на странах делегативной демократии Южной Америки - Аргентине, Бразилии и Перу. Нет нужды описывать глубину кризиса, унаследованного этими странами от их авторитарных режимов. Подобный кризис создает сильное ощущение экстремальной ситуации и благодатную почву для реализации делегативных тенденций. Неопытное правительство сталкивается с нагромождением проблем и требований, и вынужденно опирается в своих действиях на бюрократию (часто нелояльную). Президентов избирают под обещания, что они - сильные, мужественные, стоящие над партиями и интересами - спасут страну. Их правительства - "правительства спасителей." В силу этого формируется "магический" стиль политики: делегативный "мандат", полученный, как считается, от большинства, сильная политическая воля и знание техники процесса рассматриваются как достаточные условия для выполнения спасительной миссии, при этом "пакеты" - естественное приложение к политике.

Чем больше затягивается и углубляется кризис и тает уверенность в способности правительства разрешить его, тем больше оснований возникает для всех и каждого действовать: 1) резко разобщенно, особенно в отношениях с государственными органами, которые, возможно, облегчат следствия кризиса для определенной группы или сектора; 2) с учетом предельно короткой перспективы; 3) с убежденностью, что так будут действовать все. Кратко говоря, идет всеобщая борьба за небольшое кратковременное преимущество. Эта "дилемма заключенного" - прямая противоположность условиям, создающим благоприятную среду для сильных демократических институтов и рационального решения актуальных национальных проблем.

После краха былых надежд и провала первых программ возникает всеобщее циничное настроение в отношении политики, политиков и правительства. Правительства, желающие сохранить некоторую популярность, должны как контролировать инфляцию, так и проводить социальную политику, таким образом демонстрируя, что, несмотря на свою неспособность быстро справиться с большинством проблем, правительство заботится о бедных и (что более важно в политическом отношении) недавно обедневших слоях среднего класса). При всей минимальности этих достижений, значимость их оценивается весьма высоко. Эти две цели трудно привести в гармонию, особенно в близкой перспективе, а для подобных плохо стоящих на ногах правительств значение имеет только близкая перспектива.

Правительства любят постоянную всеобщую поддержку, политики любят, чтобы их переизбирали. Только в том случае, если бы описанные проблемы были разрешимы за короткий срок пребывания президента у власти, победа на президентских выборах превращалась бы в триумф, а не в проклятье. Как выигрывают на выборах и как после избрания управляют страной в описанной ситуации? Вполне очевидным образом - губительным для общественного доверия как условия укрепления демократии: во время избирательной кампании говорят одно, после избрания поступают по-другому. Институционализированные демократии, конечно, защищены от этого трюка, однако его следствия серьезней, если институты слабы и немногочисленны в стране и ее поразил социально-экономический кризис. Президенты победили на выборах в Аргентине, Боливии, Эквадоре и Перу, дав обещание проводить экспансионистскую экономическую политику и посулив многие другие блага, однако ввели жесткие программы стабилизации немедленно либо вскоре после вступления в должность. Каковы бы ни были достоинства такой политики для данной страны в данное время, ее внезапность отнюдь не укрепляет доверие общества; особенно если непосредственным и наиболее зримым результатом стало дальнейшее падение жизненного уровня населения.

Наряду с этим практически полное исключение партий и конгресса из процесса принятия столь важных решений таит в себе грозные последствия. Во-первых, когда исполнительная власть неизбежно испытает нужду в законодательной поддержке, она столкнется с ожесточенным конгрессом, не чувствующим ответственности за политику, от которой его отстраняли. Во-вторых, произойдет ослабление роли конгресса в результате его собственной агрессивности и высокомерия в сочетании с исходящими от исполнительной власти публичными обвинениями в медлительности и "безответственности". В-третьих, эта вражда приведет к дальнейшему падению престижа всех партий и политиков, как убедительно свидетельствуют опросы общественного мнения в латино-американских и посткоммунистических государствах. Наконец, слабость институтов еще более усложняет приход к другому магическому решению после провала программ: заключению социально-экономического пакта.

**От могущества к бессилию**

Учитывая, что логика делегирования включает еще и пассивность исполнительной власти в укреплении судебного права, малочисленность эффективных и автономных институтов возлагает на президента бремя непосильной ответственности. Напомним: в стране делегативной демократии слабый кандидат побеждает на выборах, обещая спасти страну без особого ущерба для каждого из граждан, но вскоре ставит судьбу страны на кон, проводя политику, причиняющую значительный ущерб многим слоям населения.

В результате политика диктуется отчаянием: широкая популярность быстро сменяется общим негодованием. Возникает любопытное сочетание могущества и бессилия правительства. Могущество начинается с введения первых экономических программ, продолжаясь в виде волны решений, направленных на их реализацию - и, неизбежно, исправления их многочисленных издержек. Это особенно ярко характеризует антиинституциональную направленность ДД, закрепляя обычай резко выраженной персонализации и концентрации полномочий в руках исполнительной власти. Другая сторона монеты - крайняя слабость внедрения этих решений, как эффективных и долгодействующих устоев общественной жизни.

Как отмечалось выше, решения медленно принимаются в условиях институционализированной демократии. Но после принятия они выполняются довольно быстро. В противоположность этому при ДД мы наблюдаем лихорадку принятия решений (это явление в Латинской Америке называют "декретизмом"). Исполнение этих спешных односторонних указов исполнительной власти маловероятно, поскольку они задевают важные политически организованные интересы. В условиях тяжелого кризиса и растущего недовольства прибегают к новой серии решений, вероятность исполнения которых еще ниже, так как на разных уровнях общества уже имеется опыт противодействия предыдущим решениям. Наряду с этим, большинство политических, социальных и экономических субъектов могут заявлять о снятии с себя ответственности за способ принятия этих решений. Власть была делегирована президенту, и он поступал, сообразуясь только со своими представлениями о благе. По мере накопления провалов, страна оказывается в тупиковом положении, а ругаемый всеми президент преследует только цель продержаться до конца своего срока. Следующий за этим период пассивности и хаоса в государственной политике отнюдь не способствует улучшению ситуации.

При этом сценарии "естественным" исходом ситуации в Латинской Америке в прошлом был успешный государственный переворот. Делегативные демократии, несомненно, более подвержены свертыванию и падению демократии по сравнению с представительными демократиями в силу их институциональной слабости и хаотической политики. Однако в настоящее время ДД демонстрируют удивительную устойчивость, что связано преимущественно с международными факторами, на которых я не стану останавливаться. За исключением Перу, где развал Конституции был возглавлен делегативным президентом, в этих странах не произошло успешных переворотов.

Экономическая политика, проводимая в странах ДД, не всегда воспринимается мировым сообществом как провал, особенно после снижения гиперинфляции или сокращения длительных периодов крайне высокой инфляции (9). В настоящее время это относится к Аргентине (президент Менем (Menem)), хотя длительность экономического улучшения в этой стране трудно прогнозировать. Однако подобные и более кратковременные экономические достижения, в частности президентов Коллора (Collor) (Бразилия), Альфонсина (Alfonsin) (Аргентина) и Гарсии (Garcia) (Перу), на пике успеха могут привести президента страны к убеждению в полноценности делегативной демократии. До тех пор, пока их политика признается успешной весомым числом избирателей, делегативным президентам кажется верхом несправедливости ограничение срока их власти Конституцией. Почему эти "формальные ограничения" лишают их возможности продолжить миссию провидения? Поэтому, используя средства, которые и далее ослабляют подотчетность по горизонтали, они развивают реформу Конституции таким образом, чтобы она давала им возможность переизбрания, а при отсутствии такой - возможность занимать ключевой пост премьер-министра в правительстве при парламентском режиме. Парадоксальным образом, делегативные президенты в периоде своего успеха (действительного или кажущегося) иногда становятся сторонниками той или иной формы парламентаризма. Следует отметить, однако, что о таком маневре президента Уругвая Сангинетти (Sanguinetti) в пору его наивысшего успеха и президента Чили Эйлвина в пору его большого успеха не могло бы быть и речи, как бы им ни хотелось остаться у власти. Это еще раз свидетельствует о важнейших различиях между представительной и делегативной демократиями (10).

Как говорилось выше, среди демократизировавшихся стран Латинской Америки только Уругвай и Чили после редемократизации возродили ранее существовавшие политические институты, которые отсутствуют в других латиноамериканских и посткоммунистических государствах. К этому сводится вся проблема: эффективные институты и соответствующую практику невозможно создать за один день. Пример крепких демократий свидетельствует о том, что для возникновения, укрепления и легитимизации этих институтов требуется время, в течение которого происходит сложный процесс приобретения положительного знания. С другой стороны, для успешной борьбы с тяжелейшим социально-экономическим кризисом, в настоящее время имеющим место в новых странах демократии, требуется наличие уже сложившихся институтов. Однако кризис сам по себе препятствует сложной задаче институционализации.

В этом заключается драма стран, лишенных демократической традиции: как и всем возникающим демократиям в прошлом и настоящем, им предстоит преодолевать многочисленные отрицательные следствия авторитарного прошлого и одновременно решать невиданно сложные социально-экономические проблемы, с которыми старые демократии практически не сталкивались при зарождении.

Типологические аспекты не составляют основу данной статьи, однако мне представляется небесполезным, что определен новый вид демократии, особенно если учесть, что в некоторых важнейших аспектах он отличается от других типов демократии. В других работах я более подробно останавливаюсь на взаимосвязи между ДД и социально-экономическим кризисом, а также связанных с этим теоретических аспектах (11); я надеюсь представить более детальный анализ в будущем. Могу только добавить, что оптимистически настроенный читатель, анализируя описанные мной циклы, убедится в их определенной предсказуемости, что создает определенную почву для перспективных разработок, хотя при этом возникает вопрос, долго ли основная часть населения захочет участвовать подобной в игре? Согласно другому, более оптимистическому сценарию, большинство политических лидеров сумеют признать саморазрушительную природу этих циклов и согласиться изменить правила игры и управления страной. На мой взгляд, это вообще единственный выход, но препятствия на этом окольном, пути к счастливой развязке бесчисленны.

**Список литературы**

1. Terry Lynn Karl and Philippe C. Schmitter. Modes of Transition and Types of Democracy in Latin America, Southern and Eastern Europe, International Social Science Journal, N 128 (May 1991): 269-4.

2. См. Robert A. Dahl. Polyarchy: Participation and Opposition (New Haven: Yale University Press, 1971) и там же: Democracy and Its Critics (New Haven: Yale University Press, 1989). Я провел дальнейший анализ различий в характеристиках полиархий в недавно опубликованной статье On the State, Democratization and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries). World Development, N 21 (1993): 1355-69 (также опубликованной под названием Kellogg Institute Working Paper N 192) (April 1993).

3. Более детальное обсуждение см. в статье Transitions, Continuities and Paradoxes, в кн. Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective. Eds. Scott Mainwaring, Guillermo ODonnell, J. Samuel Valenzuela. Notre Dam, Indiana: University of Notre Dam Press, 1992), 17-56.

4. Adam Przeworski. Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts. В кн: Constitutionalism and Democracy. Eds. Jon Elster and Rume Slagstad (Cambridge: Cambridge University Press, 1988): 59-80.

5. Wolfgang Streeck and Philippe C. Schmitter. Community, Market, State - and Associations? The Perspective Condition of Interest Governance to Social Order. В кн: Private Interest Governance: Beyond Market and State. Eds. Wolfganf Streeck and Philippe C. Schmitter (London: Sage Publications, 1985): 1-29.

6. См. James March and Johan Olsen. Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics (New York: The Free Press, 1989).

7. Arturo Valenzuela. Latin America: Presidentialism in Crisis. Journal of Democracy, N 4 (October 1993): 17. Автор отмечает, что "все страны (за исключением Парагвая), разработавшие новые конституции в начале 80-х и 90-х годов (Гватемала, Сальвадор, Колумбия, Эквадор, Перу, Чили, Бразилия), ввели французскую систему, или второй тур президентских выборов". Из этих стран Гватемала и Сальвадор не относятся к полиархиям, Конституция Чили была продуктом режима Пиночета, а Эквадор, Перу и Бразилия - ярко выраженные примеры ДД.

8. Giorgio Alberti подчеркивает значение movimientismo как доминирующего признака политики во многих латиноамериканских странах. См. Democracy by Default, Economic Crisis and Social Anomie in Latin America (Доклад на ХХV Всемирном конгрессе политологии, Буэнос-Айрес, 1991).

9. Эта тема анализируется в моей работе "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems", цитируемой в примечании 2.

10. Я не игнорирую ведущуюся в настоящее время важную дискуссию о различных формах президентализма и парламентаризма, интересными примерами которой являются работы: Scott Mainwaring and Matthew Shugart. Juan Kinz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal; Kellogg Institute Working Paper, N 200 (July 1993); Alfred Stepan and Cindy Skach. Constitutional Frameworks and Democratic Consolidations: Parliamentarism versus Presidentialism. World Politics, N 46 (October 1993): 1-22; Arturo Valenzuela. Latin America: Presidentialism in Crisis цитировалась в примечании 8. В настоящей работе я анализирую тенденции, независимые от этих институциональных факторов, хотя не исключается сходство их результатов. Президентализм, бесспорно, обладает большим сходством с ДД по сравнению с парламентаризмом. Однако наличие сильных делегативных тенденций в данной стране может с легкостью привести к разрушению парламента и даже более неразрешимым ситуациям по сравнению с представленными в моей статье.

11. Я должен повторно сослаться на свою статью "On the State, Democratization" and Some Conceptual Problems, процитированную в примечании 2.