

ПРОЦЕСС РАЗРУШЕНИЯ

Неразрешимые проблемы и кризис

Любая политическая система, основанная на определенном уровне легитимности, может рассчитывать на пассивное подчинение большинства граждан и на более или менее эффективную систему подавления силами охраны порядка насильственных перемен, на которых настаивает нелояльная оппозиция. До тех пор пока электорат или хотя бы парламентское представительство нелояльной оппозиции не образует абсолютного большинства, и пока лояльные партии согласны относительно желательности продолжения существования системы, демократический режим может выжить. Но еще до достижения этой точки кризис или ряд кризисов могут подорвать консенсус демократических партий и их способность к сотрудничеству. Такие кризисы — результат недостаточной дееспособности и эффективности сменяющихся правительств, которые сталкиваются с серьезными проблемами, требующими немедленного решения. В конечном счете, падение демократии — результат процессов, вызванных неспособностью правительства решить проблемы, для которых нелояльная оппозиция предлагает себя в качестве решения. Эта неспособность возникает, когда партии, поддерживающие режим, не могут прийти к согласию по какому-либо вопросу и та или иная из них пробует решить его при поддержке сил, которые воспринимаются системой как нелояльная оппозиция. Это способствует поляризации общества и вызывает недоверие тех, кто в других обстоятельствах обеспечил бы поддержку режиму.

Было лишь незначительным преувеличением обозначить такие проблемы как неразрешимые, ибо если не может быть найдено решение, приемлемое для большинства групп, поддерживающих режим, то значительная

часть политически и социально мотивированного населения все менее склонна ожидать эффективных действий. Это означает, что все большая часть населения отказывается системе в легитимации и поддерживает нелояльную оппозицию или, по меньшей мере, выступает за активное сотрудничество с ней в поисках решений. В этом контексте становится несущественно, что проблема достигла такой остроты вследствие действий (даже насильственных) нелояльной оппозиции. На самом деле, к антидемократической оппозиции склоняют и ее претензии на решение проблемы, и ее возможность воспрепятствовать любому решению, которое покажется ей неудовлетворительным. Дело идет от нерешенности проблемы к потере власти, вакууму сил, а в конечном счете — к переходу власти в иные руки, поляризации общества и гражданской войне. Нет сомнения, что поляризованная, центробежная многопартийная система — и следствие и причина такого процесса.

Как случается при данных ограничениях системы, что режим оказывается перед неразрешимыми проблемами (или, по меньшей мере, представляющимися неразрешимыми для большинства)? Тому есть множество причин, и здесь нельзя проанализировать их подробно. Это структурные проблемы, которые ни один режим не в состоянии разрешить; проблемы, превышающие возможности режима, пытающегося не компрометировать демократические свободы и процессы; проблемы, ставшие неразрешимыми из-за способа постановки их демократическим руководством, хотя при способности руководства находить решения и преодолевать трудности решение могло бы быть найдено¹. В обществах с достаточно стабильными демократическими режимами (прежде всего в Европе) не так уж много структурных проблем. Чаще всего трудности порождаются решениями демократического руководства, делающими какие-то проблемы нерешимыми в рамках демократии. Несколько упрощая, можно сказать, что нерешенные проблемы режима нередко следствие действий его элиты.

Разумеется, некоторые проблемы вызваны дисбалансом между нуждами и ресурсами общества, который не может быть уравновешен без внешней поддержки ни одним режимом. Это относится к бедным перенаселенным странам третьего мира — ни одно правительство, уважающее демократические свободы, не может справиться с ними. Ситуация может стать еще хуже, если структурные ограничения не будут распознаны, если вина возлагается на других и если руководство создает ложные надежды. Однако нерешенные структурные проблемы, унаследованные от прошлого, могут оказаться неразрешимыми лишь в краткосрочной перспективе, в особенности если намеченные решения учитывают опыт других, более развитых обществ, а не исходят лишь из собственного прежнего опыта. Гиршман верно отметил, что структурный взгляд на прогресс склоняет к пессимизму, поскольку отрицает относительный прогресс и отвергает все, кроме цельного, всеохватывающего и одновременного решения всех основных проблем². Другая ошибка — убеждение, что ни одна конкретная проблема не может быть решена, пока соотношение сил в обществе не изменилось полностью и все группы, воспринимаемые как препятствующие решению, устранены или уничтожены, даже без проверки возможности решений, которые обходили бы такие группы или влияли бы на них, но не уничтожали. Именно этот подход характерен для максималистского марксистского социализма — его сторонники убеждены в невозможности сотрудничества с другими партиями в рамках демократии, не желают вступать в правительство и искать конкретные решения наиболее острых проблем, и еще менее желают просто сохранять демократические институты как инструменты будущих решений.

В мире, где экономическая взаимозависимость все возрастает, решение некоторых проблем нередко находится за пределами возможностей национальных правительств. Это приводило и приводит к ультра-националистическим и волюнтаристским реакциям, ко-

торые чаще всего отождествляются с авторитарными политиками. Были и, вероятно, будут конфликты между государствами, не поддающиеся немедленному решению мирными средствами, во всяком случае, требующие некоторой мобилизации ресурсов, что повышает вероятность военной угрозы. Демократические политические процессы затрудняют такой путь решения; в результате правительство, намеренное пересмотреть международный статус и границы государства, оказывается открытым нападкам националистической нелояльной оппозиции.

Реалистическая оценка ситуации и недвусмысленная приверженность лишь мирным изменениям статус кво помогают избежать многих трудностей эффективнее, нежели пробуждение сомнительных ожиданий от других решений. Можно не сомневаться, как отметил Клаузевиц в своем классическом анализе (в котором он определил войну как продолжение политики иными средствами), что успех зависит от правильного определения целей военным руководством, которое правительству надлежит обеспечить всеми необходимыми средствами. Если предоставление таких средств невозможно, следует оставить стремление к достижению намеченных целей². Практически, если нет всеобщего согласия относительно целей, которых надлежит достигнуть военными средствами, и если успех не приходит сравнительно быстро, демократия будет поставлена под сомнение из-за необходимости всеобщей мобилизации, из-за многочисленных жертв и из-за расходов, необходимых для достижения цели; возрастут также сомнения относительно самой цели. В такой ситуации демократические лидеры могут поддаваться искушению не отказываться от цели, а продолжать преследовать ее, не требуя от общества необходимых средств, в надежде уменьшить оппозицию, которую такие требования могут вызвать. Нежелание признать внутреннюю логику военного инструментария и невозможность достижения военных целей имеющимися средствами может иметь серьезные последствия для стабильности режима. Это

означает неизбежность отчуждения военного руководства от руководства политического, ибо военные начинают чувствовать себя ответственными за неудачи политиков, не желающих представить обществу реальные альтернативы.

Некоторые наиболее серьезные кризисы демократических режимов были вызваны именно проблемами такого рода, прежде всего тем, что демократическим режимам приходится терпеть пацифистов и даже предательское сопротивление войне. Это было несомненно решающим фактором падения конституционной монархии в Испании в 1923 г.; окончательного падения Третьей республики, вызванного нежеланием военного командования продолжать войну под властью правительства, покинувшего французскую метрополию, а также фактором мятежа, к счастью, приведшего лишь к преобразованию Четвертой республики в Пятую в 1958 г. Как показали недавние события в Португалии, такого рода проблемы возникают не только при демократических политических системах; в условиях демократии они особенно заметны. Следует отметить, что вызов гражданским властям со стороны военных не обязательно основан на жажде продолжать войну — наоборот, военные могут выступать за выход из войны из-за невозможности добиться победы имеющимися в наличии средствами.

Этот пример, выведенный из анализа Клаузевица, показывает, в чем состоит источник неразрешимых проблем в том смысле, в каком это имеется в виду в настоящей работе: постановка политическим руководством таких целей, для достижения которых у него нет надлежащих средств, и нежелание отказаться от этих целей, даже если становится очевидным, что эти средства не могут быть предоставлены. Эта неспособность нередко обусловлена несовместимостью средств и целей, в особенности целей, от которых политические лидеры не могут или не желают отказаться. Иногда лидеры не сознают невозможность одновременного преследования несовместимых ценностей и целей. Макс Вебер

в своем труде "Наука как профессия" заявляет, что главная задача ученого-социолога — способствовать рационализации жизни людей путем выявления конфликтов между ценностями и расширения представлений о соотношении средств и целей, а также относительно косвенных, нередко весьма неожиданных последствий использования некоторых средств⁴. Такого рода слепота политических лидеров объясняется многими причинами, в том числе невежественностью и неспособностью, однако, главными причинами являются чаще всего идеологическая жесткость; зависимость от лидеров второго эшелона; ожидания, пробужденные у избирателей; ограничения, налагаемые группами интересов. Это может поставить демократических лидеров перед трудным выбором: стремиться к целям и ценностям, которым они привержены, или отказаться от них (частично или временно) ради сохранения демократических институтов⁵. Кто может доказать, что политические лидеры должны приносить в жертву упорно преследуемые ими политические цели, интересы их последователей или представление о них как хороших партнерах ради сохранения политических институтов, которые не служат достижению этих целей?

В свете этого анализа становится ясным, что политические лидеры, всерьез приверженные идеологии или отождествляющие себя с определенными социальными интересами, менее всего способны заботиться о выживании политических институтов. Сочетание идеологических и социальных мотивов нередко делает приверженность политической системе самой по себе весьма мало вероятной как, например, у многих марксистских социалистических лидеров, глубоко связанных с интересами рабочего класса и профсоюзов, или у католических политиков, сочетающих идеологическое представление об обществе с непререкаемой лояльностью в отношении церкви. Невозможность решения безотлагательных проблем в рамках таких ограничений ведет к отказу от ответственности и к полулояльности в отношении к системе.

В условиях демократии (в особенности в период кризиса) лидеры больше зависят от поддержки партийной организации, чем от избирателей. Нередко это сказывается в повышенном внимании к кадрам среднего звена (обычно наиболее идеологизированным) и к лидерам групп особых интересов, что особенно усложняет положение⁶. В некоторых случаях проникновение в группы интересов (на низовом уровне) растущих лидеров, отождествляемых с нелояльной оппозицией, ограничивает свободу действий политического руководства по поддержке системы⁷.

Сложность проблем, в особенности когда с ними сталкивается руководство, в котором нет единства, может привести к бездействию и к двусмысленным решениям и облегчить нелояльной оппозиции нападки на систему с требованиями доступа к власти для проведения упрощенных решений. Гитлер весьма точно выразил это: "Я скажу вам, что возвысило меня до моего нынешнего положения. Наши проблемы представлялись сложными. Немецкий народ не знал, как с ними справиться. В таких обстоятельствах люди предпочитают оставить дела профессиональным политикам. Я, напротив, упростил проблемы и свел их к простейшим формулам. Массы признали это и пошли за мной"⁸. Разумеется, способность правительств справляться с проблемами ограничена; она зависит от альтернативных стратегий реформ (как описано Гиршманом), и большинство правительств могут успешно справляться лишь с проблемами одного типа⁹. Можно показать, что подвижные коалиции и страдающие неустойчивостью правительства в пораженном кризисом обществе могут создать режиму лучший послужной список, чем какая-то политическая сила, противостоящая всем проблемам сразу. Однако неустойчивость правительства, даже обладающего дееспособностью, воспринимается обществом как признак кризиса режима и причина этого кризиса¹⁰. Последовательное решение трудных проблем посредством смены коалиций в рамках режима — это прежде всего вопрос распределения действий во времени.

Следовательно, нерешенные структурные проблемы подрывают дееспособность, а в длительной перспективе — и легитимность режима, но они редко оказываются непосредственной причиной его крушения. Это случается лишь при обострении проблем, что требует немедленных действий — когда есть опасность, что они станут неразрешимыми. Такое может произойти в результате быстрого изменения в хозяйственной ситуации — глубокий спад, высокая инфляция, отрицательный поворот платежного баланса, а также вследствие поражения или застоя в военных действиях, когда недовольство выражается в незаконных насильственных акциях обычно под руководством нелояльной оппозиции, сопровождающихся мобилизацией масс. Наиболее серьезны такие кризисы, если при невозможности решения насущных проблем поддержание общественного порядка становится неосуществимым в рамках демократии: когда режим нуждается в лояльности репрессивных сил; когда использование таких сил против той или иной группы становится невозможным без угрозы для коалиции, поддерживающей режим; когда нелояльная оппозиция проявляет способность мобилизовать значительные или стратегически важные группы населения.

В конечном счете крушение демократии происходит через использование средств, которые конституционная традиция называет "чрезвычайным положением". Как отметил Карл Шмидт (существенно преувеличивая, но не без наблюдательности), суверен — это тот, кто может принимать решения в условиях чрезвычайного положения¹¹. Когда возможность решения проблемы оказывается за пределами власти демократического правителя, происходит переход лояльности к другому суверену. По Тилли, такой переход и есть, в широком смысле, революция¹². Это может быть сменой режима или переменами в рамках режима, связанными с решительным изменением системы равновесия в обществе.

Способность сил, поддерживающих режим, справляться с такими ситуациями, связана, однако, с накоп-

лением "запаса легитимности" с течением времени и показателями их дееспособности в предшествовавших кризисах.

Теория лояльности Гиршмана оказывается неожиданно созвучной веберовской концепции легитимности и на шему применению ее к проблеме стабильности¹³. Гиршман замечает, что спрос на продукт — в данном случае, на поддержку режиму — всегда оказывается скорее всего функцией не только его нынешнего положения, но в какой-то степени и его прошлых качеств вследствие инерции и запаздывания в восприятии. В нашей терминологии легитимность — функция не только нынешней эффективности режима, но и этой эффективности в прошлом. Гиршман пишет: "Лояльность клиентов фирмы или членов организации в настоящем весьма зависит от эффективности фирмы или ее организации в прошлом". Когда Гиршман употребляет термины "лояльность", "организация" и "члены", мы говорим "легитимность", "режим" и "граждане". Стержень его анализа в том, что вследствие лояльности члены организации держатся за нее дольше в надежде или, скорее, в разумном ожидании, что улучшение или реформы могут быть проведены "изнутри". В нашем контексте граждане не переметнутся к нелояльной оппозиции, а будут продолжать поддерживать партии, стоящие на стороне режима, и надеяться на восстановление его дееспособности и эффективности. Это дает правящим силам шанс для проведения адекватной политики, во всяком случае, помогает выиграть время, пока обстоятельства, находящиеся вне контроля правительства, улучшатся. Таким образом, режим с долгим опытом стабильности имеет преимущества перед новым режимом.

Возможно, такую, например, проблему, как безработицу, вызванную экономическим спадом, не сможет удовлетворительно решить ни одна из противоборствующих сил. Однако в одних случаях эта проблема окажется неразрешимой для режима, а в других лишь вызвать его кризис — в зависимости от таких обстоятельств как возможность для нелояльной оппозиции

свалить трудности не столько на данное правительство, сколько на всю систему; различия в степени мобилизации и в уровне насилия; степень веры в лояльность сил охраны порядка. Подводя итоги, можно сказать, что не технические характеристики, а политический контекст возникновения проблем ограничения режима, а также альтернативы, создаваемые наличием одной или нескольких оппозиций, — все это в конечном счете инициирует процесс падения режима.

Кризисные группы и их место в обществе и политике

Степень мобилизованности отдельных людей для участия в массовом движении или для насильственных действий против режима в условиях кризиса весьма различна в разных обществах. В последнее время собрано немало эмпирической информации для ответа на вопрос, почему люди восстают. В качестве отправной точки исследуются психологические процессы, предполагающие агрессивные реакции. Социологический анализ и описательные исследования сосредоточивались на условиях, облегчающих такие реакции, в особенности на легитимации насильственных акций, что позволяет организовать их и добиться их успеха. К сожалению, в этих исследованиях рассматривались лишь исторические примеры, такие как Французская революция и ее эквиваленты в XIX веке, или же аграрные беспорядки в странах третьего мира.

В нашем анализе не приводятся систематизированные сравнительные данные о "кризисных группах" и их влиянии на демократию¹⁴. Имеется базисная статистика о безработице, позволяющая сделать сопоставления по стране, однако нет никаких сравнительных данных о воздействии Великого кризиса на независимых предпринимателей среднего класса или на крестьянство и еще меньше данных, которые помогли бы связать социальные и экономические перемены с уровнями политической мобилизации, в особенности с возникновением военизированных организаций фа-

натиков. Можно использовать биографические данные, чтобы проследить влияние первой мировой войны, внутренних столкновений в послевоенные годы, националистической мобилизации в защиту границ и для борьбы с оккупацией Рура [Францией] на формирование активного ядра нацистской партии, в особенности активных участников насильственных действий; однако нет данных для такого же анализа северонитальянского сквадризма.

Наличие в пораженных кризисом группах личностей, которые обладают вождистскими способностями, свободным временем, опытом военной дисциплины и умением использовать насильственные методы, весьма важно, особенно если учесть характер нелояльной оппозиции и ее возможный образ действий. В этом контексте следует отметить, что в Испании кризис, поразивший высший и средний классы, в том числе значительные группы крестьян-землевладельцев, не породил политического движения вроде нацизма или итальянского фашизма. Неучастие Испании в первой мировой войне и, соответственно, отсутствие поколения ветеранов войны, офицеров запаса из средних слоев, а также малочисленность студентов, не завершивших образования и оставшихся частично или полностью безработными, ограничило кадры потенциальных лидеров фашистского движения. В результате классы общества, задеты кризисом республики и напуганные мобилизацией рабочего класса, не могли рассчитывать на многочисленные кадры фашистских активистов, и им пришлось обратиться для защиты их интересов к армии.

Политическое насилие и его воздействие

Если исключить случаи вмешательства армии, переход власти от демократического руководства к иному редко происходил в результате прямого нападения вроде описанного в классической книге Корцио Малапарте¹⁵. Гитлер вступил в рейхканцелярию не в ре-

зультате путча. И Муссолини не маршировал на Рим, чтобы штурмовать Квиринал во главе фашистских легионов: он прибыл в Рим в спальном вагоне по приглашению короля. Однако насилие сыграло важную роль в падении этих демократий, не столько в процессе собственно перехвата власти, сколько в процессе ограничения их дееспособности, что способствовало утрате ими легитимности, потере власти и созданию вакуума сил. К сожалению, многочисленные исследования о структурах этих режимов и причинах насилия не могут вывести из этих структур такого рода последствия¹⁶. Многие страны, которые классифицируют как нестабильные вследствие высокого уровня политического насилия, не пережили смены режимов, тогда как другие, в которых было меньше проявлений насилия, проходили через глубокие кризисы и смены режимов. Более того, взрывы насилия нередко происходят лишь в результате попыток изменения режима.

Еще менее известно, в какой мере ужесточение насилия или страх перед ним являются результатом действий властей; имеются лишь исследования на популярную ныне тему, что репрессии со стороны правительства приводят к более многочисленным жертвам, нежели действия оппонентов, и что правительственные репрессии могут стимулировать еще большее насилие. Вероятно, вследствие того, что исследователи сосредоточили внимание на тех случаях, когда насилие в политических целях или с политическими последствиями было выражением тех форм недовольства, которые они были склонны оправдывать, они концентрировались на неудачных попытках подавления насилия. Мало внимания обращалось на те случаи, когда власти, полиция и суд, даже не одобряя актов политического насилия, вели себя мягко в таких ситуациях, когда исследователи симпатизировали тем, кто был в них вовлечен, или были враждебны к жертвам насилия¹⁷. Так же мало внимания уделялось влиянию решений по поводу актов насилия и наказанию за него на политический процесс и на от-

ношения между партиями и другими действующими лицами политической системы. Думается, некоторые последствия насилия как фактора делегитимации можно усмотреть в решениях, принятых в ответ на насилие.

В данном случае имеются в виду такие сложные решения как признание политических мотивов данного акта насилия или объяснение его выражением социального недовольства или как совершенного сумасшедшими или обычными преступниками, независимо от претензий участников насильственных действий и от отношения к ним разных групп общества; таковы же решения относительно того, остановить ли насилие сразу, с первой же его вспышки, или как-то признать его инициаторов, начать с ними переговоры; решения о силах, которые надлежит использовать для подавления насилия, в особенности использования полиции, армии и военизированных групп, поддерживающих правительство. К сложным решениям относятся также выбор степени и типа признания тех представителей сил порядка, которые погибли при исполнении своих обязанностей. Формы объявлений чрезвычайного положения и ограничения гражданских свобод; акции против лидеров, вступивших в союз с инициаторами насилия, в особенности если эти лидеры обладают парламентской неприкосновенностью; решения о характере рассмотрения судебных дел — в порядке обычной или особой юрисдикции, в частности, в военных трибуналах, если события происходят в условиях чрезвычайного положения, дающего особую власть военным. Приходится принимать решения о преследовании отдельных персонажей, вина которых очевидна и действительно действовавших жестоко, и о нежелании преследовать политических лидеров, которые поддерживали виновных, но вину которых невозможно доказать; относительно того, приводить или не приводить в исполнение судебные приговоры, вынесенные в таких ситуациях; как решать внутренние конфликты в правящей коалиции или же конфликты между правитель-

ством и главой государства; относительно актов и законов, ограничивающих свободу партий предпринимать такие действия, которые могут привести к взрывам насилия (особого рода демонстрации, провокационные марши, ношение особой униформы), а также право государственных служащих, в особенности полицейских и военных, принадлежать к каким-либо партиям; и, наконец, надо ли ставить вне закона определенные организации и даже политические партии вследствие их незаконных акций и угроз общественному порядку.

Все такого рода решения могут и подорвать и усилить легитимность, дееспособность и эффективность правительства в отношении различных групп общества и всего политического спектра. Однако возможность получить положительный результат во многом зависит от легитимности, дееспособности и эффективности правительства и режима до наступления кризиса. Постоянное взаимодействие этих показателей в меняющейся обстановке делает трудным для социолога вывести некие общие предложения, а для политика — справляться со столь неоднозначными ситуациями.

Самое важное состоит в том, что режим, в особенности центральное правительство, обязан реагировать на насилие, даже если нарушение законов и насилие с политическими целями приемлемо для лидеров, имеющих большое число сторонников, и не осуждается (даже если и не одобряется) значительными группами общества; правительство не может игнорировать политических последствий таких решений безотносительно к тому, касаются ли они преступлений отдельных лиц или общественных сил. В обществе с нелояльной оппозицией на обоих концах политического спектра силы, поддерживающие режим, должны знать, что какое бы решение они ни приняли, оно может быть использовано той или иной стороной (а то и обеими сразу) для подрыва легитимности режима. В таких ситуациях некоторые политические группы или лидеры могут скатиться к полунелояльности, что усиливает атмосферу недоверия и раскола.

Утрата монополии на организованную политическую силу

Главная характеристика современного государства — монополия законной силы полиции и армии, находящихся под властью политического руководства. Если решение о применении силы не может быть принято только политическим руководством, а требует консультации или согласия тех, кто контролирует армию, это означает, что правительство во многом утратило легитимность. То же справедливо и для случаев, когда правительство допускает возникновение военизированных групп, намеренных использовать силу в политических целях. Вполне вероятно, что такие группы будут становиться все более и более самостоятельными, создадут собственную идеологию, сформулируют собственные цели и вообще перестанут нести ответственность перед демократически избранным правительством. В демократической политической системе представляются неэффективными и нежелательными даже те военизированные организации, которые создаются с одобрения правительства партиями, поддерживающими демократический режим, чтобы противостоять нелояльной оппозиции и поддерживать правительство в чрезвычайных обстоятельствах. Однако наиболее серьезную угрозу существованию демократического режима представляет терпимость с его стороны к формированию военизированных организаций нелояльной оппозиции. Такая терпимость была решающим фактором в падении демократической власти в Италии, Германии, Австрии и, в определенной степени, в Испании¹⁸.

Уникальные исторические обстоятельства способствовали формированию военизированных групп в Европе в межвоенные годы¹⁹. Так, в Германии, Австрии, Финляндии, балтийских республиках защита пограничных районов, особенно со смешанным этническим составом населения, осуществлялась силами гражданской обороны, создававшейся более или менее сти-

хийно под руководством добровольца — демобилизованного или отставного офицера. Отчасти это объясняется тем, что некоторые из этих стран были молодыми нациями, не имевшими профессиональной армии. На северо-востоке Европы необходимо было защищать границы от Советского Союза — факт, важнейший для понимания политической ориентации сложившихся групп обороны и организации ветеранов, старавшихся поддержать свои традиции. В Австрии и в Германии действовали такие факторы как поражение и распад армии, а также ограничения, наложенные победителями на армию, ее задачи и численность²⁰. Все группы действовали не только для предотвращения угрозы на границах, но и против более или менее успешных или псевдореволюционных акций, вроде кратковременного правления Курта Эйснера в Баварии²¹. Здесь они были созданы под влиянием страха, вызванного революциями в России и Венгрии.

Будучи весьма слабыми, новые демократические государства должны были соглашаться на поддержку таких иррегулярных формирований, а иногда и просто полагаться на нее. Однако эти группы разработали свою собственную идеологию и стали ядром ультра-националистических правых военизированных группировок, осуществлявших враждебные действия не только против коммунистов, но и против умеренных социалистов — основателей режима. В дальнейшем члены этих групп становятся национал-социалистами, активистами военизированных СА и СС. В последующие годы высшее командование решило, что эти организации вместе с воинствующими организациями ветеранов войны могут образовать ядро резервной армии в случае чрезвычайного положения (внутри и вне страны), а также помогают обойти ограничения на военную подготовку, наложенные Версальским договором.

В Италии тоже многие в армейском командовании и кое-кто в правительстве закрывали глаза на националистические военизированные формирования вроде

участвовавших в фиумской экспедиции Д'Аннунцио или фашистских отрядов на спорных территориях вдоль итало-югославской границы; их даже поддерживали, ибо такие отряды позволяли обойтись без привлечения армии, что возбудило бы гнев союзников, противившихся итальянским претензиям. Этот двусмысленный подход к организованным силам политического насилия позднее был распространен на фашистов и их борьбу против господства левых организаций в сельских местностях, в особенности в "красном поясе" долины По.

Во всех таких случаях терпимость правительства в отношении насильственных акций нелояльной оппозиции является следствием его двусмысленной политики с оглядкой на возможные издержки подавления оппозиции и на связи между оппозицией и регулярной армией (из-за присутствия многих бывших офицеров в руководстве оппозиции) и в то же время опасений, что в ответ на эти акции левые создадут свои военизированные организации. Если партиям, поддерживающим режим, приходилось также создавать такие организации, запрет на них пришлось бы распространить и на эти силы, что, в свою очередь, вызвало бы сопротивление. В Германии к этому прибавились различия в политическом составе правительств различных земель и в их политике в отношении таких организаций, что тоже препятствовало формированию единой политики центрального правительства. Одним из наиболее серьезных последствий утраты правительством монопольной власти над вооруженными силами была возникшая из этого зависимость правительства от армии в вопросах поддержания внутреннего порядка. В итоге высшее командование армии включилось в процесс принятия решений, относящихся к вооруженным формированиям нелояльной оппозиции.

Другой случай, который следует рассмотреть в данном контексте, — когда демократическое правительство или лидеры партий сомневаются в лояльности вооруженных сил государства или даже низших органов управления. Для предотвращения возника-

ющей в связи с этим угрозы предпринимаются попытки формирования неправительственных вооруженных сил вроде рабочей гвардии, "групп 11" в Бразилии и "индустриальных кордонов" в Чили. Иногда правительство не участвует в этом непосредственно, но поощряет создание таких формирований или во всяком случае терпимо относится к таким замыслам. В условиях демократии возможности политических групп и революционных властей создать такие силы невелики. Прежде, чем они будут организованы, военный истеблишмент, поняв угрозу, нанесет удар по такой власти с большей эффективностью чем в любом ином случае. То же, по-видимому, справедливо для любых действий, способствующих политизации солдат или младшего комсостава в качестве превентивной меры против военного путча. Это будет явственно указывать на утрату правительством или режимом легитимности в вооруженных силах, и они способны усилить эту тенденцию и ускорить ее развитие. В современном обществе при наличии хорошо организованной профессиональной армии, если полиция и часть армии останутся верными правительству, наиболее вероятным исходом является поражение таких неправительственных вооруженных сил, возможно, — через гражданскую войну.

В литературе, анализирующей насилие, очень мало внимания уделено этой промежуточной стадии, когда дозволенные или терпимые военизированные образования становятся политическим фактором; по-видимому, редкость таких исследований объясняется тем, что уровень насилия в эти периоды, если измерять его в принятых терминах, может быть невысоким. Даже при отсутствии систематических данных можно сказать, что, например, в последние годы Веймарской республики уровень насилия был ниже, чем в предшествующие годы; однако наличие политических военных формирований и неспособность правительства восстановить контроль над организованными вооруженными силами было дурным предзнаменованием для демократии.

Политическое значение насилия как со стороны правительства, так и со стороны его оппонентов, во многом зависит от реакции на насилие институтов, которые должны санкционировать его: парламента, уважаемых всеми выразителей общественного мнения, глашатаев политической элиты. Одностороннее оправдание или осуждение актов насилия — и индикатор и причина утраты легитимности участниками политического процесса. Рассказ об Испании в настоящем сборнике иллюстрирует, как таким образом создаются неразрешимые для режима проблемы и как разумные его участники обнаруживают, что этот процесс крушения мог бы ускориться, если бы не решительные действия сторонников режима.

Парадоксально, что демократическому режиму требуется больше сил для охраны внутреннего порядка, чем устоявшейся диктатуре, ибо демократия не может рассчитывать на страх. Реакция демократии на насилие должна быть мощной, но умеренной: только численное превосходство может воспрепятствовать чрезмерной реакции власти. Беречь следует не только руководителей правительства, но и лидеров оппозиции и даже охранять одну группу экстремистов от другой. Восстановление равновесия в демократических режимах требует разумной реакции на действия оппонентов, иногда вплоть до изменения допустимых пределов гражданских свобод.

Кризис демократии и многонациональные государства

Одной из основополагающих идей любой работоспособной демократической политической системы является лояльность граждан, не зависящая от режима или правительства, находящегося у власти; эта лояльность должна быть большей, чем лояльность к другому государству — существующему или нарождающемуся²². Легитимность государства в его территориальных границах — предварительное условие легитимности любого режима, особенно важное для

демократии, которая обязана обеспечить гражданские права для всех жителей государства. В многонациональном государстве стабильность оказывается под серьезной угрозой, если большое число граждан отождествляет себя с государством, с которым оно граничит. В таких обстоятельствах, в особенности если существует мощное националистическое движение с более или менее скрытыми сепаратистскими устремлениями, демократия и даже само государство могут оказаться нежизнеспособными. Политическая система стабильна только если решения власти обязательны для граждан всех районов страны и граждане не передают свою лояльность другому государству²³.

Демократический политический процесс предполагает, что сегодняшнее меньшинство может превратиться в большинство, убедив нынешнее большинство согласиться с его идеями, или же в результате медленных перемен в структуре общества. Так, надежды лейбористских партий опирались на рост классового сознания рабочих и/или на рост численности пролетариата в марксистском смысле этого понятия, т.е. на тех, кто не обладает собственностью на средства производства. Относительно этнических, культурных или лингвистических меньшинств дело обстоит совершенно по-иному, разве что эти меньшинства надеются ассимилировать большинство населения или же если в тех регионах, где они составляют большинство, власть будет передана самоуправляющимся органам. Но даже это не решает вопрос в тех случаях, когда национальное меньшинство, являющееся большинством в данном регионе, сталкивается там с крупным меньшинством, на ассимиляцию которого никаких надежд не имеется. Консоциативные механизмы могут снизить неизбежное в таких случаях напряжение, однако любой читатель растущей литературы по консоциативной демократии поймет, что нелегко обеспечить условия, необходимые для успеха такого дела, и это не всегда удается²⁴.

В целом можно сказать, что в многонациональном

государстве, опираясь на принципы культурного и лингвистического национализма, вряд ли можно прийти к стабильной демократии, в особенности если какая-то национальная культура и идентификация доминируют и нет четких территориальных границ между общинами. Возможно, постоянный пересмотр формул ассимиляции, обеспечивающий гомогенность политических субрегионов, позволит сделать в многонациональном государстве главным настроением по отношению к нему лояльность, а не национальную идентификацию²⁵. Однако, к сожалению, в современном мире главная цель — создание наций, а не государств; а эта задача превышает силы любой страны, не достигшей положения нацигосударства еще до эпохи национализма. Сейчас, когда все национальные культуры и языки считаются в принципе равными, когда профессиональные функции все больше связываются с письменными языками, когда люди все больше живут в крупных гетерогенных городских центрах в постоянном контакте с общественной и частной бюрократией, средствами массовой информации и т.п., невозможно построить нацию на основе культурной гомогенности. Федералисты и адвокаты регионального или местного общинного самоуправления считают, что это не будет серьезной проблемой, если центральные власти готовы передать субрегионам право решения многих, а то и большей части вопросов. Не касаясь того, могут ли современная промышленная экономика и государственная организация эффективно и правильно функционировать при такой децентрализации, проблема остается неразрешенной, если ее лишь передают с национального на более низкие уровни правления. Разумеется, децентрализация делает возможным сосуществование многих народов на территории одного государства и снимает проблему постоянного существования какой-то группы в качестве меньшинства, сделав его большинством на его территории. Однако трудности начинаются, когда на той же автономной территории возникает другое постоянное меньшинство, а так оно чаще всего

и бывает. Так обстоит дело в большинстве многонациональных государств, ибо века сосуществования, внутренние миграции, ассимиляция в доминирующей культуре, утрата культурной идентификации крупными группами населения, выгодное положение более сильных языков, — все это обычно разрушает культурную однородность субрегионов. Кроме того, быстрое экономическое развитие, индустриализация, различия в уровнях рождаемости в развитых и менее развитых регионах вызывают крупномасштабные внутренние миграции из менее развитых в более развитые регионы, еще более снижая однородность субрегионов. Это означает, что неизбежно в каждом регионе, которому предоставляется автономия, постоянно будут находиться меньшинства, так же ощущающие этот свой статус, как прежние меньшинства на национальном уровне. Демократический процесс с его гражданскими свободами не сможет сам по себе гарантировать де юре или де факто защиту права такого меньшинства против скрытой дискриминации и попыток ассимиляции. Если большинство привержено идее повышения национальной культурной гомогенности на его территории, а меньшинство — идее сохранения его особого культурного наследия, то будут возникать политические проблемы, которые поведут к конфликтам. Экономическое процветание создает некоторые возможности для решения этих проблем, например, дублирование деятельности всех общественных служб на всех языках, но в бедной стране подобные решения оказываются невозможными. К тому же, как отмечают социологи, неизбежны такие процессы как ранжирование языков по их важности и сегрегация сфер их применения; это, в конечном счете, ведет к неравенству, что возмущает ту или иную группу, которая попытается политическими мерами изменить ситуацию²⁶. Постоянное меньшинство указанного типа не сможет ничего сделать против большинства, приверженного лишь собственным ценностям, иначе как апеллируя к высшим властям, а это неизбежно приведет к поли-

тическим и конституционным конфликтам, разрешить которые необычайно трудно. Если к тому же меньшинство сможет призвать в поддержку силы извне, его действия будут особенно опасными и могут стать причиной как законных, так и незаконных акций, несоместимых со свободным обществом. Отделение в форме присоединения к другому государству или в форме образования национального государства — наиболее вероятные последствия. Однако совместное существование различных групп населения на той же территории скорее всего передаст новому государству в наследие те же проблемы.

Понятно, что демократия не дает однозначного ответа на вопрос, при каких условиях отделение законно, неизбежно и жизнеспособно. Кто должен определить границы отделяющейся территории, какое большинство необходимо для этого, какие гарантии должны быть даны новым образующимся здесь меньшинствам? Иногда история определяет границы, относительно которых как будто можно принять решения, однако нередко такие исторические границы весьма отличаются от культурных и языковых и от границ, определяемых развившимся со временем чувством национальной принадлежности. Должны ли быть территории, где большинству будут предоставлены основные права, целыми регионами, провинциями, муниципалитетами или общинами? Чем они крупнее, тем больше меньшинств испытывает искушение отделиться от нового государства; чем меньше подразделение, созданное ради соблюдения демократической процедуры, тем менее вероятно, что новое государство будет жизнеспособным в рамках своих географических границ, экономических ресурсов, коммуникаций и исторической идентификации. Что делать с географическими анклавами в новом государстве или в его крупных гетерогенных городах, сложившихся в результате ассимиляции и/или внутренних миграций? Одним из решений может быть обмен населением, как это произошло после войн в Восточной Европе

или между Грецией и Турцией после первой мировой войны. Однако, за небольшими исключениями, такие перемещения осуществлялись без учета пожеланий затронутого ими населения: хотят ли люди переселиться или предпочитают остаться там, где они всегда жили. Навязывание такого решения силой не является демократическим, даже если происходит в рамках закона. Однако реалии современных развивающихся экономик вряд ли допускают крупные перемещения людей в качестве перманентного решения, а приверженность идее равенства языков и культур вряд ли допускает политику дискриминации с целью ассимиляции.

В мире, пропитанном национализмом, для этих проблем нет легких решений, а может быть вообще нет решений в контексте либерального общества. Это же можно сказать и о неустойчивости демократии в многонациональном государстве⁴⁷. Всегда имеется вероятность, что та или иная группа призовет силы извне для защиты своих интересов, будет навязывать обществу авторитарный режим, или же наоборот, призовет к координации многонациональных субрегионов с помощью элиты доминирующей политической единицы, не чувствительной к националистическим требованиям людей. Любая из таких возможных реакций на проблемы многонационального государства означает конец демократии, если под демократией понимать власть большинства с учетом прав меньшинств, дающую им возможность участвовать в процессе принятия решений.

Даже если националистические чувства большинства не предполагают национальной исключительности и крайне сепаратистских решений, проблему весьма трудно решить в рамках многонационального демократического государства. В таком государстве, даже если его поддерживают большинства как в субрегионах, так и в центральной политической единице, и эти меньшинства готовы к компромиссам по политическим вопросам, могут обнаружиться многочисленные меньшинства, не принимающие никаких решений, кроме полной независимости, и готовые к насильственным дей-

ствиям. Возможно также, что другие меньшинства будут поддерживать крупную общность в качестве государства или включение в национальное строительство через ассимиляцию или даже через подчинение силе. К сожалению, когда какая-то политическая единица подавляет такие крайние устремления меньшинств, они могут найти поддержку даже среди противников максималистских решений, в особенности если делаются попытки подавить и их самих. Игра сил между сепаратистским ультранационалистическим меньшинством и движениями умеренных националистов, включающими партии центра, в том числе экстремистские партии унитаристов, создает для демократического государства большие трудности. Умеренные на периферии и в центре меньшинства становятся легкой добычей сепаратистов и выступающих за унитарное централизованное государство, и попытки умеренных найти компромиссные решения воспринимаются экстремистами как неприемлемые, а то и предательские. Этот клубок становится еще более запутанным, если такие политические объединения расколоты по другим вопросам — социальным или из-за противоречий между религиозными и светскими группами (что в развитых обществах вполне возможно). В таком случае сотрудничество в национальном вопросе между умеренными в центре и на периферии, которые в других вопросах стоят на противоположных позициях, будет затруднено: усиливается искушение сотрудничать с умеренными и даже с экстремистами, находящимися в оппозиции в центре или на периферии. Для демократических политических партий это естественно, но если местное националистическое правительство вступает в союз с оппозицией в центре, имеющей ту же политическую окраску, или если центральное правительство вступает в союз с местной оппозицией, поддерживая ее требования против регионального правительства, обычные конфликты интересов и идеологий приобретают дополнительную силу и смысл через интерпретацию: их рассматривают как сепаратистскую угрозу. Страсти

могут разгореться, обычный конституционный конфликт будет воспринят как угроза режиму, а то и государству. Нормальный демократический механизм принятия решений большинством вряд ли получит легитимацию в таких обстоятельствах.

Если к этому добавятся призывы к соседним государствам, симпатизирующим периферийному национализму по своим резонам (лингвистическое и этническое родство или же просто политическая игра), то нестабильность усилится и возрастет готовность принять репрессивные меры против меньшинств, рассматриваемых как полулояльные или нелояльные. Такие меры могут лишь обострить напряженность. Наличие смешанного населения с двойной лояльностью еще более усложняет обстановку. Защита его интересов и манипуляция им со стороны центрального правительства дает возможность поставить под сомнение демократическое представительство региональных властей и партий.

Поэтому не случайно, что лишь немногие многонациональные государства обладали стабильным демократическим устройством. В этом, наряду со множеством других факторов, причина отсутствия консолидации демократий в Восточной Европе и на Балканах в межвоенные годы и во многих странах третьего мира (вне Латинской Америки) после обретения ими независимости. Решение ограничиться в настоящем сборнике только относительно стабильными мононациональными государствами, не позволяет развивать далее эту сложную тему. Глава об Испании дает некоторое представление о многонациональном составе государства как факторе, способствующем кризису демократии, хотя и в этом случае классовые и идеологические конфликты явно сыграли несравненно большую роль. Двусмысленность понятия "государственность" по сравнению с понятием "нация", как показывает Уолтер Саймон, была одной из проблем Первой республики в Австрии²⁸. Конфликты между землями и федеральным правительством Германии в период Веймарской республики

(в особенности с оплотом правых — Баварией), а также память о сепаратистских покушениях (подобных происходившим в Рейнской области) после первой мировой войны способствовали ухудшению политического климата в Германии даже при отсутствии особого националистического компонента²⁹. С этой точки зрения весьма интересна Чехословакия вследствие сочетания внутренних и внешних давлений, опасных для стабильности демократии. В этом свете относительная стабильность новой демократии в Центральной Европе представляется еще более достойной изучения с теоретической точки зрения.

Кризис, демократическая партийная система и формирование правительства

Неспособность сил, поддерживающих режим, найти решение острых проблем при столкновениях с нелояльной оппозицией и вследствие роста насилия приводит к нестабильности правительства и обострению трудностей формирования коалиции, к умножению фракций в партиях и последующему их расколу. Эти три процесса имеют тенденцию накладываться один на другой, что их усиливает. Поэтому акции лидеров режима по воспрепятствованию этим процессам могут сыграть роль в установлении нового равновесия перед лицом кризиса.

Нередко эти три процесса обозначают новую фазу, для которой характерна утрата власти и переход ее к недемократическим элементам конституционным путем. Это происходит в результате отказа демократических лидеров от ответственности и усиления их зависимости от государственных структур, которые функционируют постоянно и меньше зависят от немедленной реакции избирателей. В конечном счете, такой ход событий скорее всего приведет к сужению политической арены и к росту влияния малых, не имеющих четкой программы враждебных групп. На последующих этапах различные политические силы проявляют склонность к привлечению в свои ряды нелояльной оппозиции, ибо

они не в состоянии изолировать и подавить ее³⁰. На этой стадии даже силы, поддерживающие режим, пытаются действовать полулояльно по отношению к режиму. Такая последовательность событий не неизбежна, но она становится все более вероятной; это дорога вниз, сужение альтернатив, воронкообразное движение, которое может завершиться и сменой режима, а в лучшем случае решением проблем в рамках режима.

Рассмотрим самые непосредственные последствия кризиса для партийной системы и ее способность создать стабильные, дееспособные правительства и сохранить лояльность крупным группам избирателей.

Проблемы, которые мы характеризовали как не поддающиеся решению, заставляют правительство занять оборонительные позиции. Усиленного внимания требуют парламентские дебаты, а все остальные отодвигаются на второй план. Ответственные за политические поражения уходят в отставку. Скрытые трения внутри правительственных партий и между ними выходят наружу, следует реорганизация кабинета. Проблемы могут оказаться еще более серьезными в многопартийных коалиционных правительствах. Некоторые партии — члены коалиции, в особенности находящиеся на краях политического спектра, начинают пересматривать свои обязательства, изучают возможности изменения в коалициях или же просто временного уклонения от ответственности пребывания в правительстве. Так может действовать и одна из крупных партий, если ее интересы страдают от неблагоприятных процессов и ожидания не оправдываются. Забота об исходе будущих выборов может привести партии к отказу от ответственности за пребывание в правительстве. Каковы бы ни были права главы государства на роспуск парламента и объявление новых выборов, у него всего три возможности: перестройка коалиции, правительство меньшинства с пониженной эффективностью или же полный роспуск правительства.

Описанное выше — нормальный для парламентской демократии процесс, и его результатом вполне может

быть новое объединение сил внутри спектра демократических партий, как это часто случалось в периоды Третьей и Четвертой республик во Франции и в послевоенной Италии. Реальная политическая сила в центре способна привлечь участников коалиции на обоих концах спектра и создать сильный парламентский блок, может сделать такую коалицию работоспособной на длительное время. Однако это может отрицательно повлиять на дееспособность системы и вызвать размывание доминирующей партии центра³¹.

При раздробленной, центробежной многопартийной системе такое решение по многим причинам невозможно без проведения выборов в строго определенные даты — это ведет к неопределенности и сдвигам в решениях избирателей. В обществах, где масса избирателей пронизана партийностью, где партии создали свои субкультуры, которые ограничивают сдвиги во мнениях независимых избирателей, и где существует общее мнение о некоторых партиях как нелояльной оппозиции, подлежащей изоляции, исход может быть тем же, что и в случае выборов, предшествующих кризису. В таких обстоятельствах избиратели обнаруживают, что реальной альтернативы нет, и приверженность демократическим партиям основывается скорее на неприятии крайностей, нежели на достижениях партий, поддерживающих режим. В таких условиях сравнительно небольшие перегруппировки в коалиции могут позволить системе существовать и далее. Положение, однако, существенно меняется, если нелояльная оппозиция достигает больших успехов на выборах. Партии, поддерживающие режим, могут почувствовать, что им необходимо оставаться вне правительства для более эффективной борьбы с нелояльной оппозицией и сохранения возможности присоединения к ослабевшей правительственной коалиции.

Если описанный цикл повторяется несколько раз достаточно часто и если не будут предприняты усилия чтобы найти равновесие путем формирования новой коалиции партий, поддерживающих режим на уровне

правительства или избирателей, возможна утрата дееспособности, а затем и легитимности режима. Примером могут послужить последние три года Веймарской республики, когда успех Гинденбурга на выборах, обусловленный поддержкой демократических партий, выступавших против кандидатов-экстремистов, сигнализировал о наличии значительного потенциала для создания определенного равновесия. Хороший пример противоположной реакции на возможный кризис режима можно привести из истории Бельгии, когда партии, поддержавшие на дополнительных выборах ван Зееганда, нанесли поражение партии "рексистов"³².

Крайняя многопартийность, сопровождавшаяся центробежными тенденциями, проанализирована многократно в обширной литературе. Главными факторами многопартийности являются сложность социальной структуры и многочисленные расхождения, возникающие вследствие этого; сила идеологических традиций и разделяющее влияние политизированной идеологии. Непрочная система выборов, в особенности — с чисто пропорциональным представительством, не налагает никаких ограничений на избирателей; если к тому же слаба и партийная система, то раздробленность еще более усиливается. При раздробленной и поляризованной многопартийной системе с законодательством о выборах, не вознаграждающим за усилия в сотрудничестве партий, поддерживающих режим, а поощряющим конкуренцию между ними вдобавок за действия против неояльной оппозиции, новые выборы мало помогут в разрешении кризиса. Предвыборная борьба выявит скорее различия в интересах и идеологических приверженностях партий, поддерживающих режим, что еще более затруднит их последующее сотрудничество. Более того, обвиняя режим, а не какую-либо данную партию, и предлагая упрощенные решения, которых им не дали осуществить, партии, не поддерживающие режим, могут играть на недовольстве избирателей и тем самым еще более снизить работоспособность системы. В итоге они могут добиться большинства и сделать почти невоз-

можным формирование правительства, или же поставить правительство в зависимость от внепарламентских сил. Все это ведет к заключению: в кризисной ситуации демократические партии подвергаются весьма тяжелому давлению, которое приводит к расколам в них, к их бегству от ответственности и взаимному ослаблению.

Раздробленность проявляется в умножении фракций внутри партий. Это становится заметным на партийных съездах и ведет к последующим расколам и к увеличению числа партий. Решения, принимаемые в кризисных ситуациях, выявляют скрытые разногласия, связанные с идеологией, групповыми интересами и личными конфликтами. Кризис навязывает решения, противоречащие идеологическим принципам партий, которые приносятся в жертву группам интересов, что, в свою очередь, ведет к столкновению между лидерами. Этому способствует неясность относительно реакции недовольных избирателей и конкуренция между идеологически близкими партиями, и лидеры начинают обдумывать альтернативные коалиции. Даже если при такой политической неопределенности удастся определить последовательность решения проблем в процессе смены коалиций (как это было во времена Четвертой республики во Франции), эта неопределенность создает у публики представление о нестабильности, об отсутствии у этих лидеров принципов, об их зависимости от групп интересов, об оппортунизме партий и борьбе их лидеров за личную власть.

В кризисной ситуации события, которые в обычных обстоятельствах не имели бы существенных последствий, способствуют возрастанию напряженности. Исторические анналы отмечают среди таких факторов нарушение общественного порядка и нерешительную или чрезмерную реакцию на него правительственных служб; ответственность за это может лечь на лидеров. Репутацию партий и лидеров подрывают финансовые или личные скандалы, как и такие взрывоопасные проблемы, как амнистия или, наоборот, исполнение приговоров, в особенности смертных приговоров по политическим делам. Такие же

последствия могут иметь сложные проблемы разделения полномочий между исполнительной, законодательной и судебной властями в парламентской системе или же отношения с королем и президентом. Сами по себе эти проблемы могут не быть неразрешимыми, однако они создают драматический фон, повышающий шансы политической демагогии и морального осуждения, что, в свою очередь, может внести раскол в ряды политиков. Сюда же можно отнести подозрения, вызываемые союзами, которые заключают партии или лидеры с силами или институтами, могущими вмешиваться в политический процесс (иногда их называют косвенной властью: церковь, Ватикан, масоны, большой бизнес, крупные банки, иностранные государства).

Читателей может удивить, что здесь не учитывается влияние открытой или скрытой внешней интервенции на процесс крушения режима, в особенности после относительно недавних событий, показавших ее роль (например, в Греции и Чили). Можно доказать, однако, что без внутренних процессов, приводящих режимы к кризису, такая интервенция (а тем более военное вторжение) в устоявшемся нации-государстве не могла бы произойти, а тем более быть успешной. Она может определить исход кризиса, но причиной или даже главным его фактором интервенция служить не может. Классические примеры: приход к власти фашистов, крушение Веймарской республики, события, обусловившие военный мятеж в Испании (но не продолжительная гражданская война) — не имели никакой связи с внешней интервенцией.

Отказ от подлинной демократии

Частым последствием утраты сплоченности партий, поддерживающих режим, являются попытки удалить самые конфликтные вопросы с арены конкурентной политики и превратить их в чисто юридические и технические. Цель этого — выиграть время, ибо юридические решения требуют длительного срока. Типичный случай: поднимается вопрос о конституционности тех или иных зако-

нов или решений, и эти вопросы передаются в конституционный суд. Законность решений правовых институтов относительно чисто политических вопросов всегда представляется сомнительной в условиях демократии, а в странах, где правовые органы созданы недавно, их решения еще меньше могут быть восприняты как обязывающие. Другие случаи: замена специалистов и высших государственных служащих видными представителями партий, которая укрывается за техническим характером решений. Экономическая политика может быть оставлена в руках якобы аполитичного директора центрального банка, все больше мест в кабинете передается беспартийным министрам или гражданским служащим с тем, чтобы политики и партии могли избежать ответственности. Лидеры партий могут участвовать в правительстве без мандата от своих партий, которые, соответственно, не обязаны поддерживать инициативы таких министров. Самые влиятельные лидеры партий могут отказаться от поста премьер-министра или от участия в формировании очередного коалиционного правительства. Они передают полномочия лидерам второго эшелона, которые как бы готовы участвовать в переговорах, но не имеют авторитета и престижа и подчас обладают лишь ограниченными полномочиями³⁹. Неясности в отношениях между этими лидерами или ими и их реальными покровителями, трудности в коммуникации, амбиции других лидеров, — все это еще больше усложняет политический процесс. Итог — утрата содержания демократических институтов, в особенности силы и ответственности парламента.

В таких обстоятельствах возрастает влияние главы государства, будь то президент или король. Он испытывает искушение действовать по своему усмотрению, что ведет к еще большей неустойчивости правительства, и тогда он объявляет новые выборы. Рост влияния главы государства, правовых органов, высших гражданских служащих, иногда — руководства армии — все это сигналы ослабления власти демократических лидеров, сдвиг к тому, что Карл Шмитт называет нейтральной

властью — объективному надпартийному руководству; при этом изменяется природа и утрачивается суть демократического процесса²⁴.

В обществах, где важнейшие институты, в особенности армия, но и гражданская и другие службы отождествляются с устойчивым центром власти, определяемым как "государство" и отличным от партий, такие изменения усиливают авторитарные тенденции. Райнер Лепсиус в одном из разделов сборника показывает, как расширительное толкование ст. 48 Веймарской конституции облегчило отказ ведущих демократических партий от ответственности, вызвало "безысходную игру" президентских кабинетов, и законы чрезвычайного положения и поощрило идеологические сдвиги к антидемократической, авторитарной, бюрократической власти в духе традиции, господствовавшей до 1918 г. В Германии такое решение оказалось недостаточным для противодействия динамичной нелояльной оппозиции, возглавляемой харизматическим лидером, который оказался в начале 1933 г. способным мобилизовать широкие силы в поддержку тихой революции.

Своеобразный переход к авторитарному правлению имел место в Латвии и Эстонии в 30-е годы. Это были малые европейские демократии, возникшие в 1918 г. у границ Советского Союза, в культурном отношении близкие к Финляндии и ориентированные на Запад. После успешных аграрных реформ обе достигли относительно однородной социальной структуры, что снизило первоначальный дух радикализма, воспринятый от русской революции²⁵. Нормальному функционированию демократических институтов помешали не экстремисты справа и слева и не армия. Это были демократически избранные лидеры: президент Пяте в Эстонии и президент Ульманис — в Латвии. Существовали две основных альтернативы. Первая — нестабильность в рамках демократии вследствие широкого фашистского движения, неустойчивости правительства, обусловленной многочисленностью малых партий (число которых еще более возрастало из-за представительства этнических

меньшинств, особенно в Латвии, и из-за чисто пропорционального представительства) и воздействия мирового экономического кризиса. Второй альтернативой был авторитаризм, корни которого крылись вне установленных политических рамок и который скорее всего перерос бы в фашистский режим. Лидеры демократических партий, используя престиж, приобретенный в борьбе за независимость своих стран, преодолели угрозу со стороны внепарламентских правых сил, осуществив первую альтернативу. Последний демократический кабинет, осуществивший бескровный дворцовый переворот, сам распорядился о самоустранении демократии в 1934 г.

Возможна и такая форма отказа от демократической сущности в ходе поисков нового равновесия системы во время кризиса как получение политическими лидерами поддержки военного командования в результате предоставления мест в кабинете и даже поста премьер-министра высшим офицерам. Это распространенный способ поиска поддержки, но это одновременно индикатор того, что существуют сомнения в лояльности армии, которая в бескризисные периоды является само собой разумеющейся. Обращение политиков за поддержкой к армии неизбежно ведет к политизации офицерского корпуса и втягивает его в принятие решения, желает ли он поддержать режим так, как это делают партии — путем участия его министров в коалиции. Это усиливает идеологические разногласия внутри офицерского корпуса, и в конечном счете ставит под сомнение легитимность правительства, а то и самого режима²⁶.

Хороший пример такого хода событий — решение Сальвадора Альенде убедить трех командующих вооруженными силами войти в кабинет в связи с кризисом системы снабжения и первой забастовкой водителей грузовиков. Генералы определили свое участие в правительстве как неapolитическое, направленное на разрядку ситуации и для гарантии честных выборов в конгресс. Генерал Пратс утверждал, что участие командиров в правительстве будет временным, ибо он

чувствует, что "для вооруженных сил опасно выглядеть связанными с правительством со столь четко выраженной идеологией". Большинство офицеров противилось выступлению в политической роли, что, как они полагали, скомпрометирует их как военных-профессионалов.

Такой поворот событий весьма вероятен в кризисной ситуации, но, думается, это не неизбежно. Обычно такие решения принимаются как временные, отодвигающие принципиальное решение, без осознания полностью последствий такого шага в длительной перспективе. Лидеры демократических партий, готовые определять политику и дать своим последователям реальные альтернативы, требовать от них подчинения и ставить вопрос о доверии, готовые противостоять могучим группам интересов даже в собственных избирательных округах, преодолевать идеологическую жесткость и личные раздоры, могут обрести широкую поддержку общества. На этом этапе процесс утраты подлинной демократии нередко оказывается лишь итогом неудачных действий ее лидеров.

Отступление: президентская и парламентская демократия

Акцент на роли "нейтральных" сил, вроде короля Виктора Эммануила, Гинденбурга, Шинфруда (Финляндия) и Коти (Франция), основан на европейском опыте. Последующий анализ показывает, что есть большое различие между парламентскими или полупарламентскими системами, подобными Веймарской республике, и президентскими режимами, подобными США и латиноамериканским республикам. Президент, избранный напрямую, имеющий собственную демократическую легитимацию и сильную исполнительную власть, свободный в назначении кабинета, который не требует одобрения законодателей, занимает совершенно особое положение в политической системе. В этом смысле рейх-президент по Веймарской конституции и президент в современной Франции занимают промежуточное положение.

Под впечатлением президентской демократии в США, непрерывной критики парламентаризма и его кризиса ученые мало интересуются соотношениями между этими главными формами конституционной демократии и стабильностью. Почти автоматическая приверженность институту президентства в конституционной традиции Латинской Америки и возобладание в последнее время бихевиористского подхода при социологическом анализе латиноамериканской политики определили пренебрежительное невнимание к президентской власти как фактору политической нестабильности к югу от Рио Гранде. Более ранняя литература на эту тему полна ссылок на такие явления как "каудильо", "персонализм", "наследование", но они толковались в терминах истории и культуры, а не в терминах ограничительных и институциональных. Испанская культурная традиция, негативное представление испаноязычной интеллигенции об европейском, в особенности французском парламентаризме и ее давнее восхищение американской конституцией — все это мешало критическому анализу президентской власти. С другой стороны, американцы, уважающие свою конституцию, не были склонны связывать повторяющиеся кризисы большинства президентских режимов с институтом президентства, тем более что кризисы эти приключались в Латинской Америке и в Африке.

Однако при анализе разбираемых здесь случаев может возникнуть вопрос о связи политической нестабильности латиноамериканских демократий с институтом президентства. Такой вопрос может возникнуть при сравнении (пусть поверхностном) положения в Италии и в Аргентине. В обеих странах имеются партии, выступающие против системы — коммунисты в Италии и перонисты в Аргентине, располагающие примерно одинаковой долей от общего числа избирателей (во всяком случае после падения Перона). Обе партии связаны с мощными профсоюзами и не пользуются доверием значительных групп общества и истеблишмента. При этом последствия их присутствия на политической арене были весьма различными. Было бы преувеличением сказать, что

идеологические различия между перонистами и другими партиями и общественными группами были (по меньшей мере, до недавнего времени) больше, чем различия между итальянской компартией, с одной стороны, и христиано-демократами и либералами, не говоря уже о неонацистах, — с другой. Читая описание "невообразимой игры", приводимое Гильермо О'Доннелом в настоящем сборнике (особенно в период правительства Фрондизи), можно задать вопрос: почему в Италии подобная игра была не столь "невообразимой"?

Для ответа на этот вопрос можно рассмотреть следующую гипотезу. "Игра в президентские выборы" является игрой с нулевой суммой, тогда как парламентская система позволяет разделить выигрыш. Парламентские выборы предоставляют много альтернатив: формирование коалиционного правительства; открытое или скрытое сотрудничество правительства и оппозиции в законодательном процессе; надежды оппозиционных партий выиграть на следующих выборах (в особенности при центробежной партийной системе). Это снижает остроту разочарования проигравшего, сохраняет надежды на будущее, нередко дает возможность и проигравшим участвовать в отправлении власти. При президентской системе получивший 33,1% голосов получает на точно определенный промежуток времени контроль над исполнительной властью и относительно свободно ее использует, чтобы назначить всех высших служащих, вводить законы и накладывать вето на предложения законодателей. При этом оппозиция чувствует себя беспомощной и склонна к озлоблению. Оппозиция, расколовшаяся в ходе выборов, имеет множество причин объединиться после поражения. В свою очередь, получивший власть вполне может почувствовать страх, что в его программе разочаруются и что на следующих выборах он может потерпеть поражение. Безличный характер магистратуры, плебисцитный характер выборов, контраст между общегосударственным уровнем дебатов в контексте президентских выборов и локальным, непотистским местным их уровнем, вполне возможная коррумпированность выбо-

ров в законодательные органы, — все это может дать президенту ощущение власти, ощущение мандата, превышающего имеющуюся у него реальную поддержку. Встретившись с законодателями, не жаждущими признать его руководящую роль, такой президент может впасть в раздражение. Некоторые из упомянутых явлений, несомненно, проявились в ходе кризиса в Бразилии при президенте Гуларте и в Чили при Альенде.

Возникает вопрос, почему ничего такого не бывает в США? Тут следует вспомнить о разделе политической арены США между федеральным и штатными правительствами, о сильной институциональной позиции Верховного суда, о престиже Сената, об объективном подборе (о чем часто забывают) многих государственных служащих, включая членов кабинета, и об объективной формулировке ряда политических линий. В конечном счете, все политологи США призывают к "ответственной партийной администрации" именно потому, что американская администрация во многом непартийна.

Несомненно, что в случае поляризации в сфере идеологии или интересов характер президентской игры (с нулевой суммой) вызывает стремление разных сил ограничить последствия игры. Это попытки законодателей наложить вето на принятые решения или оттянуть принятие решений; попытки использования суда для ограничения власти президента; сопротивление администрации штатов (в особенности, если они управляются сильными губернаторами, принадлежащими к другой партии или коалиции, и при том избраны подавляющим большинством); нередки даже выборы президента и вице-президента от разных партий и коалиций и, наконец, вмешательство армии в качестве фактора, умеряющего власть. Все это ведет к конституционным конфликтам, ослабляющим систему, подрывающим ее легитимность, разочаровывающим президентов, которые чувствуют себя обладателями прямого, всенародного мандата, имеющего силу плебисцита, хотя мандат им был предоставлен плюралистическим большинством, что в условиях парламентского режима заставило бы президентов сотруд-

ничать с оппозицией или работать как правительство "терпимого" меньшинства. С другой стороны, большие группы избирателей, солидаризирующиеся с популярным президентом и мало понимающие во всех этих маневрах и юридических конституционных баталиях, могут впасть в раздражение от оппонентов, воспринимаемых как "меньшинство" и отождествляемых с группами интересов. В свете всего этого, даже если идеологически дистанция между сторонниками президента и его оппонентами меньше или равна дистанции между правительственными партиями и оппозицией в парламентской системе, конфликт может быть значительно более острым.

Другое различие между президентскими и парламентскими системами, будь то конституционные монархии или республики, состоит в том, что при президентской системе не имеется никакой умеряющей силы, за исключением судов, которые нередко оказываются слабыми. Король или президент в Европе может отреагировать на изменение раскладки политических сил в парламенте: право роспуска или угроза применения этого права может привести к перегруппировке правительства в критической ситуации. Глава администрации, потерпевший неудачу, может быть смещен, даже при его собственном участии. В противоположность этому, президент выбирается на определенный срок, и его устранение вызывает конституционный кризис. Этим объясняется, почему армия нередко становится фактором, умеряющим власть. Разочарованная оппозиция часто поощряет армию, и та чувствует, что у нее есть "законные" основания выступать в защиту конституции.

Отмеченные различия помогают понять, почему в Европе в ряде случаев переход власти от демократии к недемократическому правлению прошел конституционным или псевдоконституционным путем. В свое время такие переходы даже не воспринимались как нарушение демократической легитимности. Не следует забывать, как многие обозреватели восприняли приход Муссолини на пост премьер-министра. Манифест Итальянской

компартии, выпущенный 28 октября 1922 г. и опубликованный в "L'Ordine Nuovo" 29 октября — за день до прихода Муссолини в Рим в качестве кандидата в премьеры — подтверждает, что для нее фашистский и демократический варианты разрешения кризиса равноценны. Двумя днями позднее "Rassegna Comunista" пишет: "Мы отрицаем, что приход [Муссолини] к власти имеет какой-либо революционный характер или хотя бы отдаленное сходство с государственным переворотом... При государственном перевороте происходит отстранение господствующего класса и изменяются основные законы государства; до сего дня победа фашистов привела лишь к обновлению кабинета". Социалистический лидер П. Ненни, вспоминая эти события в 1964 г., писал: "Все в Италии сошлось на том, что не следует принимать фашистов всерьез".

В случае президентских режимов переходы власти вроде произошедшего в Германии и в Австрии в конце первой мировой войны, назначения Муссолини и Гитлера, переход от лейбористского правительства к коалиционному при Макдональде, были бы невозможными. Изменение правительства в условиях президентского режима, когда президент того не хочет (а оставить власть хотят лишь немногие), потребовало бы отказа от правил демократических выборов главы администрации: кризис администрации по определению становится кризисом системы. Некоторые политологи готовы утверждать, что вмешательство армии в качестве фактора, умеряющего власть, — функциональная альтернатива смене парламентской коалиции. Но оба случая не эквивалентны в терминах парламентской легитимации, а также стабильности и легитимности институтов популярной администрации.

В свете сказанного, последствия "парламентской" и "президентской" игр заслуживают дальнейшего, более систематического анализа.