

Р.М. НУРЕЕВ, д.э.н., профессор,
 Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации.
 Государственный университет - Высшая школа экономики,
 Российская экономическая академия имени Г.В. Плеханова, г. Москва

НА ПУТИ К ДЕМОКРАТИЧЕСКОМУ ОБЩЕСТВУ

Темой данного доклада является институциональный анализ политических систем.

- Сначала мы характеризуем деспотические и демократические формы правления. Потом подробнее остановимся на демократических системах: охарактеризуем достоинства и недостатки президентских и парламентских систем, а также выявим влияние процедур избрания членов парламента на эффективное число кандидатов. Далее мы исследуем эффективность и устойчивость демократии при президентских и парламентских системах. Этот анализ нас вплотную подведет к проблемам федерализма, эффективного разграничения центральных и местных органов управления.

I. Общая характеристика авторитарных и демократических систем.

Основными формами политических систем являются демократическая и деспотическая форма правления. Их сравнительная характеристика приведена в таблице, предложенной Гарольдом Ласуэллом и Абрахамом Капшаном в книге "Власть и общество" (См. табл. 1). Американские политологи приводят следующие критерии: расположение власти, ее границы, формы разделения, способы рекрутирования элит, ответственность перед народом, распределение ценностей (способствует ли росту благосостояния или только эксплуатирует народ) и возможность критики правительственных решений (или отсутствие такой возможности).

Таблица 1.
 Характеристики демократического и деспотического правлений

ХАРАКТЕРИСТИКИ	ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ ПРАВЛЕНИЕ	ДЕСПОТИЧЕСКОЕ ПРАВЛЕНИЕ
Расположение власти	Республиканское (Открытая элита)	Автократическое (Ограниченная элита)
Границы власти	Либеральное (Добровольность)	Тоталитарное (Строгая дисциплина и единообразие)
Разделение власти	Баланс (Рассеивание)	Диктаторское (Концентрация)
Рекрутирование элит	Равноправие (Открытый класс)	Дискриминаторское (Закрытый класс-каста)
Ответственность	Либертарианское (Личность)	Авторитарное (Другие)
Распределение ценностей	Благотворное (Беспристрастное) (Государство всеобщего благосостояния)	Эксплуататорское (Пристрастное)
Решения	Юридическое (Оспариваемое)	Тираническое (Неоспариваемое)

Источник: Lasswell H., Kaplan A. *Power and society: A framework for political inquiry*. New Haven (Conn.): Yale University Press, 1957. P. 235.

Демократия, по мысли этих исследователей, существует там и тогда, где власть осуществляется с максимальной ответственностью перед народом, решения не являются абсолютными и могут быть оспорены и польза от процесса управления распределяется между всеми элементами политической структуры. В действительности и деспотическое и демократическое правление имеет большое разнообразие. Поэтому, чтобы представить их не в форме

идеально типических схем, а в форме широкого спектра от радикально тоталитарных до высоко автономных демократических, необходимо рассмотреть особенности политического кон-

дельные партии, организации, а также средства массовой информации, способные отстаивать интересы широких масс населения. Однако здесь, как правило, существует доминирующая политическая партия, предопределяющая экономическую политику. Так было в Мексике в период господства Институционально-революционной партии (1930 - 1980-е гг.) и Индии в период господства Индийского национального конгресса (1940 - 1980-е гг.). Для ограниченно автономных систем типична гораздо более развитая система политических партий групп интересов и независимых средств массовой информации. Однако в политической сфере наблюдается постоянное стремление к объединению и коалиционным действиям на базе близкой идеологии. В высоко автономных системах элементы политической структуры

являются высоко развитыми и независимыми друг от друга.

Такая классификация представляет не только академический интерес. Она стала довольно актуальной в условиях перехода развивающихся стран и стран Восточной Европы к демократии. Поэтому остановимся на этой проблеме подробнее.

2. Переходные политические системы

Первоначально переходные политические системы были объектом изучения экономики развития. Они составлялись применительно к странам третьего мира, осуществляющих переход от военных режимов к демократическим формам правления. Рассмотрим типологию переходных политических систем С. Хаггарда и Р. Кауфмана (см. табл. 2.).

Таблица 2.

Политическая экономия демократических переходов

	КРИЗИСНЫЕ ПЕРЕХОДЫ	НЕКРИЗИСНЫЕ ПЕРЕХОДЫ
Политический вызов авторитарному правлению	<ul style="list-style-type: none"> - Политические требования пересекаются с: - Дезертирством бизнес-элиты - Экономически мотивированным массовым протестом - Расколом внутри правительства относительно распределения ресурсов 	<ul style="list-style-type: none"> - Преимущественно политические требования либерализации
Процесс конституционной реформы	<ul style="list-style-type: none"> - Сильное влияние оппозиции 	<ul style="list-style-type: none"> - Принимается авторитарными силами как обязанность
Полномочия избранных официальных лиц	<ul style="list-style-type: none"> - Сокращение авторитарной территории - Понижение прерогатив военных 	<ul style="list-style-type: none"> - Значительные авторитарные территории - Существенные прерогативы военных
Барьеры перед началом политического перехода	<ul style="list-style-type: none"> - Некоторые ограничения на участие - Необязательный избиратель и законы о регистрации партий 	<ul style="list-style-type: none"> - Продолжающиеся ограничения некоторых политических групп - Сдержанный избиратель и ограниченные законы о регистрации партий
Политические расколы и расстановки	<ul style="list-style-type: none"> - Слабые сохраняющиеся партии - Фрагментированные и/или поляризованные партийные системы 	<ul style="list-style-type: none"> - Сильные сохраняющиеся партии - Центристские партийные системы

Источник: Haggard St., Kaufman R., *The Political Economy of Democratic Transition*. Princeton: Princeton University Press, 1995. P. 269.

Обычно выделяются кризисные и некризисные переходы. Кризис может охватить сферу экономики, политики и права. В большинстве классификаций (и классификация Хаггарда и Кауфмана не исключение) акцент делается на экономической сфере. Сравнение десяти стран показало, что в Боливии (1980), Аргентине (1983), Уругвае (1985) и на Филиппинах (1986)

переход осуществлялся в период глубокого экономического спада. В Перу (1980) и Бразилии (1985) экономическое оживление не смогло скрыть глубоких экономических потрясений, и лишь в четырех странах Таиланде (1983), Турции (1983), Корее (1986) и Чили (1990) переход осуществлялся в условиях экономического роста.

Г. Манк и Ч. Лефф пытаются учесть опыт перехода к демократии не только в Южной Америке, но и Восточной Европе. Они выделяют семь возможных форм перехода от авторитарного режима к демократии в зависимости от того, какая группа элит осуществляет переход:

старая или новая, и какую стратегию она выбирает: конфронтацию или приспособление. Двухкригеральный подход позволяет выделить широкий спектр перехода от революции сверху до революции снизу (см. табл. 3).

Таблица 3.

Типы перехода: опыт Южной Америки и Восточной Европы

СТРАТЕГИЯ АГЕНТОВ ПЕРЕМЕН	ИДЕНТИФИКАЦИЯ АГЕНТОВ ПЕРЕМЕН		
	Старые реформаторские элиты	Старые реформаторские контр-элиты	Контр-элиты
Конфронтация	РЕВОЛЮЦИЯ СВЕРХУ <i>Болгария</i>	РЕФОРМЫ ЧЕРЕЗ РАЗРЫВ <i>Чехословакия</i> <i>Аргентина</i>	СОЦИАЛЬНАЯ РЕВОЛЮЦИЯ
Объединение конфронтации и приспособления		РЕФОРМЫ ЧЕРЕЗ ВЫПУТЫВАНИЕ <i>Венгрия</i>	
Приспособление	КОНСЕРВАТИВНАЯ РЕФОРМА	РЕФОРМА ЧЕРЕЗ КОМПРОМИССЫ <i>Польша</i> <i>Бразилия</i>	РЕФОРМА СНИЗУ <i>Чили</i>

Источник: Munk G., Leff C., 1997. P. 346. Цит. по: Сморгуню Л. В. "Современная сравнительная политология", М.: РОССПЭН, 2002, с. 188.

3. Президентские и парламентские системы.

Современные демократии представлены в виде президентской и парламентской систем. Для парламентской системы характерны следующие признаки:

1. Исполнительная и законодательная власть совпадают;
2. Возможность избрания премьер-министром зависит от того, способен ли кандидат создать парламентскую коалицию большинства;
3. Должность президента (если существует) носит церемониальный характер.

Процедуры избрания членов парламента многообразны. Основными являются: относительное большинство, пропорциональное представительство и смешанные системы. Эти системы, в свою очередь, могут быть конкретизированы в зависимости от уровня проведения (общенациональный или региональный), и числа мандатов в каждом округе (одномандатный или многомандатный). Основные формы и их

разновидности в различных странах схематично представлены на рисунке 2.

В отличие от парламентской, президентская система характеризуется следующими признаками:

1. Глава государства избирается независимо от парламента на ограниченный срок;
2. Обладает законодательной властью;
3. Контролирует исполнительную власть.

Основными процедурами избрания президента являются следующие:

1. Относительное большинство (*Колумбия, Тайвань с 1995*);
2. Двухступенчатое правило относительного большинства (*Португалия, Россия*);
3. Двухступенчатая процедура, при которой на 1-м этапе избирается коллегия выборщиков (*США*);
4. Смешанная. (Так, в Коста-Рике если кандидат набирает больше 40% голосов, то действует правило относительного большинства, если меньше 40%, то - двухступенчатое правило относительного большинства).



Рис. 2. Классификация процедур избрания членов парламента

Президентские выборы могут проходить вместе с парламентскими или независимо от них (см. рис. 3).

ВРЕМЯ ПРЕЗИДЕНТСКИХ И ПАРЛАМЕНТСКИХ ВЫБОРОВ:



Рис. 3. Классификация президентских и парламентских выборов с точки зрения времени их проведения

Эффективное число партий (кандидатов) определяется по формуле

$$E = \frac{1}{(a_1/100)^2 + (a_2/100)^2 + (a_3/100)^2 + \dots + (a_n/100)^2} = \frac{1}{\sum_{i=1}^n (a_i/100)^2}$$

где a_1, a_2, \dots, a_n - % голосов, отданных различным партиям.

Приведем условный пример. Если у нас есть четыре кандидата, каждый из которых набирает равное число голосов (25%), то нетруд-

но догадаться, что эффективное число партий будет равно 4. Если же два кандидата доминируют (каждый набирает по 45% голосов, а остальные по 5%), то эффективное число партий будет равно 2,44 (см. табл. 4).

Таблица 4.

Примеры определения эффективного числа партий

Примеры % голосов	1	2
a_1	25	45,0
a_2	25	45,0
a_3	25	5,0
a_4	25	5,0
E	4,0	2,44

Количество партий и блоков, участвовавших в выборах в Государственную Думу в декабре 1993 г. было 13, однако эффективное число партий, как показывает формула, равно 8. Любопытно, что количество партий, прошедших в Думу, также равно 8.

Сравним количество партий и блоков,

участвующих в выборах, и количество партий (блоков), прошедших в Государственную Думу (см. табл. 5). Несмотря на обилие блоков число основных игроков невелико и имеет тенденцию к сокращению, что закономерно привело к усилению концентрации власти в единственных руках.

Таблица 5.

Россия: результаты выборов в Государственную Думу

Год проведения кампании	Количество партий (блоков), участвовавших в выборах	Количество партий (блоков), прошедших в Думу.
1993	13	8
1995	43	4
1999	28	6
2003	23	4

Эмпирические исследования показывают, что правило относительного большинства по сравнению с двухступенчатым правилом отно-

сительного большинства приводит к снижению числа конкурирующих кандидатов (см. табл. 6).

Таблица 6.

Президентские системы

Страна и период	Е (кандидатов)	% голосов за 2-х сильнейших кандидатов
Правило относительного большинства		
Бразилия (1945-60)	2,6	80,1
Колумбия (1930, 46, 74-90)	2,7	81,6
Доминиканская республика (1962, 82, 92)	2,7	80,4
Никарагуа (1990)	2,2	95,5
Филиппины (1946-69, 1992)	2,1	85,5
Венесуэла (1958-88)	2,6	83,8
Двухступенчатое правило относительного большинства		
Бразилия (1989)	5,3	47,7
Чили (1989)	2,6	84,6
Эквадор (1978-92)	5,2	52,7
Перу	3,4	69,8
Другие системы		
Аргентина – коллегия выборщиков (1983, 89)	2,6	87,5
Коста-Рика – 40% порог (1953- 86)	2,2	81,5
Чили (1931 –70)	2,7	85,3

Составлено по: Алескерев Ф. Т., Ортегук П. *Выборы. Голосование. Партии.* – М. Academia, 1995. – Сс. 149-150.

На эффективное число кандидатов влияют многие факторы и, прежде всего, число округов (одномандатные, многомандатные), правила голосования (относительное большинство, пропорциональное представительство) и время избрания парламента (одновременное или разновременное с президентом). Различные вари-

анты представлены в табл. 7.

Если выборы в парламент происходят не одновременно с президентскими выборами, то это способствует росту числа конкурирующих партий. Наоборот, при одновременных выборах парламента и президента число партий и кандидатов наименьшее. Если парламент избира-

ется одновременно с президентом, а сам президент избирается по правилу относительного большинства голосов, то число партий, конку-

рирующих на президентских и парламентских выборах, как правило, одинаково (см. табл. 7).

Таблица 7.
Влияние на эффективное число кандидатов процедуры избрания президента и времени избрания парламента

Страна	Е (кандидатов)	Е (партий)
Президент избирается правилом относительного большинства или эквивалентным правилом; парламент избирается одновременно с президентом;		
Аргентина	2,6	3,0
Бразилия(1945-50)	2,5	3,4
Коста-Рика	2,2	2,6
Доминиканская республика	2,7	2,9
Никарагуа	2,2	2,2
Венесуэла	2,6	3,4
Филиппины	2,0	2,1
Президент и парламент избираются не одновременно;		
Бразилия(1955-62)	2,7	4,5
Чили(1933-73)	2,7	6,9
Колумбия	2,7	2,1
Президент избирается двухступенчатым правилом относительного большинства; парламент и президент избирается одновременно;		
Чили(1989)	2,6	2,6
Эквадор	5,0	7,4
Перу	3,4	3,4
Парламент и президент избираются в разное время;		
Бразилия(1989-90)	5,3	8,7

Составлено по: Алескеров Ф. Т., Ортешук П. *Выборы. Голосование. Партии.* – М. Academia, 1995. – Сс. 151 – 152.

Основными факторами, влияющими на увеличение числа партий в парламенте, являются этническая неоднородность страны и число мест в парламенте от каждого избирательного округа. Чем больше неоднородность страны, тем больше партий участвует в выборах (см. табл. 8). В этой таблице все страны разделены на однородные (Япония, Ирландия), неоднородные (Бельгия, Канада, Швейцария) и сильно

неоднородные (Россия, Индия).

Другим фактором, способствующим росту числа партий, является, как мы уже отмечали, число мест в парламенте от округа. Оно варьируется от 1 (как в Великобритании, США и Франции) до 20 (как в Австрии). Общее правило таково: чем больше представителей, тем больше партий.

Таблица 8.
Характеристика этнической неоднородности

Число место в парламенте от округа, m	Однородные	Неоднородные	Сильно неоднородные
m=1	-	4,9	4,4
1<m<10	6,5	6,4	9,7
m≥10	7,7	8,9	-

Источник: Ordeshuuk P. C., Shvetsova O. *Ethnic Heterogeneity, District Magnitude and the Number of Parties.* – American Journal of Political Science, v.38, no.1, February 1994, p.100-123

Президентские системы отличаются от парламентских тем, что в них заранее определен срок работы в должности, тогда как в парламентских системах этот срок переменный. Для президентских выборов характерны прямые выборы, которые, как правило, осуществляются независимо от парламента. При президентских системах победитель получает все, тогда как при парламентских происходит раздел ответственности между различными политическими структурами. Интересно, что парламентские системы оказались более жизнеспособными, чем президентские. С. Мейнворинг

исследовал 46 демократических периодов продолжительностью не менее 25 лет в 30 странах. Результаты его исследований представлены в табл. 9. Он разделяет все системы на президентские, парламентские и смешанные, которые классифицирует по принципу господства партий: системы с одной, двумя или несколькими доминирующими партиями. В числителе указывается число стран, в которых демократия существовала не менее 25 лет, а в знаменателе - число стран, в которых существует соответствующая форма правления.

Таблица 9,

Устойчивость демократии при президентских и парламентских системах

ПАРТИИ \ СИСТЕМЫ	Одна доминирующая	Две	Много
Президентские	0/5	6/11	1/15
Парламентские	1/8	5/7	19/29
Смешанные	0/1	0/1	4/5

Источник: Mainwaring S. *Presidentialism, Multipartyism and Democracy. – Comparative Political Studies*, 1991, v.26, no2, p.198-228.

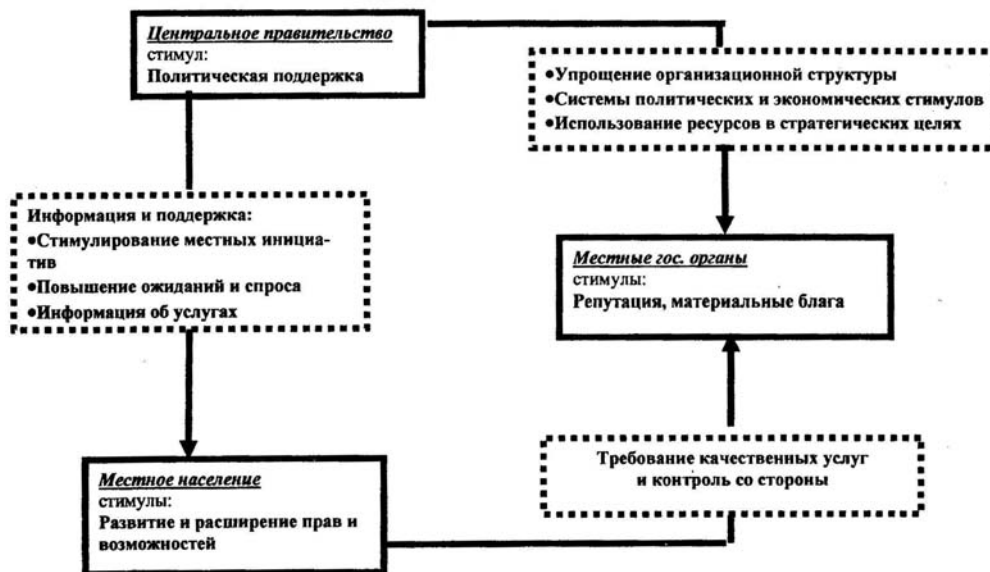


Рис. 4. Ускорение развития и повышение качества услуг

Выводы из анализа напрашиваются сами собой. Наиболее важным из них является то, что президентские системы менее стабильны,

особенно в условиях многопартийной системы. Из 31-ой страны с президентской системой длительные периоды демократии характерны

только для семи стран. Из 15 многопартийных стран с президентской системой только одна (Чили!) оказалась стабильной. Угрозу демократии представляет и безраздельное господство одной партии. В странах с одной доминирующей партией демократические режимы менее устойчивы, так как формой выявления недовольства нередко становятся военные путчи. Это нередко случается там, где существует доминирующая оппозиционная партия, кандидат которой не смог победить на президентских выборах. На 14 стран с одной доминирующей партией нашлась только одна, для которой был характерен длительный период демократического правления. Из 24 стран с нестабильной президентской системой, которые можно считать нестабильными, в 10 существовали однопартийные или двухпартийные, а в 14 - многопартийная системы.

Слабостью парламентских систем является неустойчивость коалиций. Наличие большого числа партийных фракций приводит к тому, что они нередко распадаются. Парламентская система правления оказалась наиболее эффективной в индустриально развитых странах. И наоборот, мы должны сделать неутешительный вывод о том, что никакие формы демократии неэффективны в странах третьего мира.

Подведем итоги. Распад президентских систем связан с фракционностью партий; парламентских - с глубокими этническими конфликтами. Поэтому остановимся подробнее на вопросах разделения власти и проблемах федерализма.

4. Разделение власти. Проблемы федерализма.

4.1. Разделение власти; преимущества децентрализации.

В современных обществах существует разделение власти, что позволяет на практике реализовать демократические процедуры. Разделение осуществляется как между различными ветвями власти (законодательной, исполнительной и судебной), так и между центром и периферией. Децентрализация выгодна, так как отстраняет "дальнюю" бюрократию, позволяет проводить эксперименты в отдельных регионах, а также способствует развитию демократии снизу (демократии "дома"). Развитие местного самоуправления способствует развитию и расширению прав и возможности коренного населения субъектов федерации (см. рис. 4). Однако при этом возникает проблема разграничения центральных и местных органов власти.

Таблица 10.

Разделение властей.

ТИП	ВЛАСТИ: СУДЕБНАЯ, ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ, ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ.	ПРИМЕР
Диктатура	Вся власть в одних руках	Советский Союз
Однопалатная парламентская система	Суды + одна палата с премьер-министром	Великобритания
Двухпалатная парламентская	Суды + верхняя палата + нижняя палата с премьер-министром	Германия
Однопалатная президентская	Суды + одна палата законодательной власти + президент	Франция
Двухпалатная президентская	Суды + верхняя палата + нижняя палата + президент	США

Источник: Cooter R. *The Strategic Constitution*. Princeton. Princeton University Press. 2000. Ch.9. P.212

Типы децентрализации варьируются от жесткого централизма до полной автономии. В первом случае органы регионального управления являются лишь подразделениями центрального правительства, во втором органы регионального управления почти полностью автономны. Однако, золотая середина заключает-

ся в том, чтобы эта автономия распространялась лишь на решения переданных им проблем. Важно, однако, чтобы были конституционные гарантии их соблюдения, так как в противном случае возникает угроза национальному согласию.

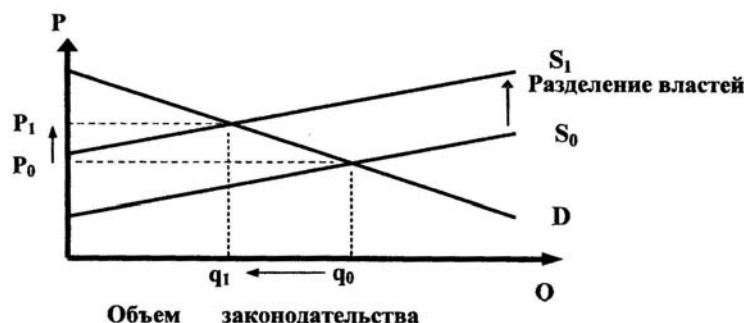


Рис. 5. Спрос на законодательство.

Однако существуют различные способы предотвращения этой угрозы. Наиболее важным является принцип разделения властей. Различные варианты такого разделения представлены в табл. 9. Законодательная, исполнительная и судебная власти выступают как определенные противовесы друг другу, что позволяет центральному правительству добиться более гибкого управления субъектами федерации, а субъектам федерации — отстоять свою автономию в рамках прав, гарантированных конституцией. Это приводит к тому, что объем центрального законодательства сокращается, однако возрастает и ценность федеральных законов (см. рис. 5).

4.2. Факторы стабильности федеративного государства

Существует много факторов, тающих в себе опасности для федерации. Наличие очень сильного субъекта федерации обычно является

угрозой для остальных членов. В такой федерации есть опасность гегемонии или распада. Федерация, состоящая из более или менее равноправных членов, является обычно более устойчивой.

Другим фактором, представляющим угрозу стабильности, является число субъектов федерации. Обычно чем их меньше, тем слабее федерация. Следующим фактором является проблема языка или этнической неоднородности членов федерации. Очевидно, что проблема устойчивости федеративного государства острее стоит в полуплюралистических и плюралистических обществах, особенно в тех из них, которые сохраняют религиозную и лингвистическую неоднородность. Чем более пестрым является состав федерации, тем меньше вероятность, что она просуществует долгий период. Большая разнородность обычно таит в себе и большой риск.

Таблица 11.

Анализ 43 федераций (1787 - 1991 гг.)

	Устойчивые	Неустойчивые
2-5 субъектов	0	11
6-11 субъектов	4	7
12 и более субъектов	10	11
Бедные	5	21
Богатые	9	8
1 сверхмощный субъект	7	24
Ни одного такого субъекта	7	5
Языковые проблемы	6	19
Отсутствие таких проблем	8	10

Источник: Lemco J. Political Stability in Federal Government. — New York, Praegar Publishers, 1991

Наконец, важным фактором является экономическое благосостояние субъектов федерации. Чем более неоднородной является федерация, тем острее конфликты между богатыми и бедными субъектами федерации. Анализ 43 федераций, существовавших с 1787 по 1991 гг., показывает, что все эти факторы сыграли значительную роль в распаде федеративного

государства (см. табл. 11). Наиболее устойчивыми оказались богатые, более или менее равноправные федерации, которые включали не менее 12 субъектов и в которых отсутствовали языковые проблемы.

Статья поступила в редакцию 02.01.2007