

К XV Апрельской  
международной  
научной конференции  
по проблемам развития  
экономики и общества

1–4 апреля 2014 г.  
Москва

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

ПРИ УЧАСТИИ ВСЕМИРНОГО БАНКА  
И МЕЖДУНАРОДНОГО ВАЛЮТНОГО ФОНДА

---

Л. Морлино, Л.-Г. Карли

# **КАК ОЦЕНИВАТЬ ДЕМОКРАТИЮ. КАКИЕ СУЩЕСТВУЮТ ВАРИАНТЫ?**



---

Издательский дом  
Высшей школы экономики  
Москва, 2014

УДК 321.7

ББК 66.3

М79

Лекция будет представлена на XV Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества, организованной Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» при участии Всемирного банка и Международного валютного фонда  
1–4 апреля 2014 г., Москва.

**Морлино, Л., Карли, Л.-Г.**

М79

Как оценивать демократию. Какие существуют варианты? [Текст] : докл. к XV Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 1–4 апр. 2014 г. / пер. с англ. ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. — 35, [5] с. — 1000 экз. — ISBN 978-5-7598-1162-6 (в обл.).

Оценка демократического режима является классической темой в политической науке, которая в последние годы привлекает все больше внимания и пересматривается с различных эмпирических точек зрения. В действительности этот вопрос был переосмыслен и сформулирован в рамках эмпирического исследования следующим образом: «Что такое правильная демократия?»; или точнее: «Что такое качество демократии?».

Если заглянуть в прошлое, по меньшей мере в начало 1970-х годов, истоки нашего вопроса становятся очевидными: 1) в то время как политическими феноменами старой, устоявшейся демократии в последние десятилетия являются недовольство, неудовлетворенность и отчуждение, причины такого отношения, возникающие из-за режимов с низким качеством, становятся особенно заметны; 2) в то время как все большее число стран относят к демократическим, вопрос о том, что именно установленные режимы подразумевают под демократичностью, получает все большую актуальность; в связи с этим, по-видимому, ключевой вопрос состоит в следующем: каково качество демократии этих режимов? 3) в то время как ситуация неопределенности в отношении существующих режимов все возрастает, т.е. возникает большое число так называемых гибридных режимов, неизменной остается актуальность изучения проблемы не «со стороны фасада», а также необходимость преобразования режимов в демократические путем повышения их качества.

Если сосредоточиться на существующей обширной литературе по вопросам демократии и демократизации, можно выделить по меньшей мере три основных направления: 1) ученые, работающие над проблемами демократизации, консолидации и кризиса, говорят о необходимости заглянуть «за фасад» устоявшихся институтов для решения вопросов об их содержании и фактической работе; 2) ученые из стран с устоявшейся демократией, особенно из тех, которые принадлежат к англосаксонской традиции, а именно Великобритании, Канады и Австралии, проводят исследования так называемого демократического аудита; 3) ряд банков данных, таких как Polity IV, Freedom House, Economist's Intelligence Unit, Всемирный банк и Bertelsmann Index, представляют показатели, связанные с оценкой демократической деятельности, а также качеством демократии.

УДК 321.7

ББК 66.3

ISBN 978-5-7598-1162-6

© Морлино Л., Карли Л.-Г., 2014

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2014

## Содержание

Введение .....	4
Минималистское определение демократии.....	5
Традиционный институциональный анализ: Лейпхарт .....	7
Что такое качество демократии? .....	8
Процедуры.....	10
Существенные характеристики .....	21
Результаты .....	26
Заключение .....	32
Библиография .....	32

## Введение

Оценка демократического режима является классической темой в политической науке, которая в последние годы привлекает все больше внимания и пересматривается с различных эмпирических точек зрения. В действительности этот вопрос был переосмыслен и сформулирован в рамках эмпирического исследования следующим образом: «Что такое правильная демократия?»; или точнее: «Что такое качество демократии?».

Если заглянуть в прошлое, по меньшей мере в начало 1970-х годов, истоки нашего вопроса становятся очевидными: 1) в то время как политическими феноменами старой, устоявшейся демократии в последние десятилетия являются недовольство, неудовлетворенность и отчуждение, причины такого отношения, возникающие из-за режимов с низким качеством, становятся особенно заметны; 2) в то время как все большее число стран относят к демократическим, вопрос о том, что именно установленные режимы подразумевают под демократичностью, получает все большую актуальность; в связи с этим, по-видимому, ключевой вопрос состоит в следующем: каково качество демократии этих режимов? 3) в то время как ситуация неопределенности в отношении существующих режимов все возрастает, т.е. возникает большое число так называемых гибридных режимов, неизменной остается актуальность изучения проблемы не «со стороны фасада», а также необходимость преобразования режимов в демократические путем повышения их качества.

Если сосредоточиться на существующей обширной литературе по вопросам демократии и демократизации, можно выделить по меньшей мере три основных направления: 1) ученые, работающие над проблемами демократизации, консолидации и кризиса, говорят о необходимости заглянуть «за фасад» устоявшихся институтов для решения вопросов об их содержании и фактической работе; 2) ученые из стран с устоявшейся демократией, особенно из тех, которые принадлежат к англосаксонской традиции, а именно Великобритании, Канады и Австралии, проводят исследования так называемого демократического аудита; 3) ряд банков данных, таких как Polity IV, Freedom House, Economist's Intelligence Unit, Всемирный банк

и Bertelsmann Index, представляют показатели, связанные с оценкой демократической деятельности, а также качеством демократии.

Мне бы хотелось начать лекцию с определения минималистской демократии, а также представить самый успешный классический институциональный анализ оценки демократии, проведенный Лейпхартом. Затем мы рассмотрим эмпирические и нормативные аспекты данного вопроса посредством оценки качества демократии с ее основными возможными показателями. Во второй части лекции будет приведено несколько примеров демократии с указанием уровней и характеристик каждой сферы или конкретного качества.

## **Минималистское определение демократии**

Существуют три основные причины, согласно которым минималистское определение является эмпирически целесообразным и которые могут быть четко сформулированы следующим образом. 1. Крайне важно для понимания то, что в переходный период режим превращается в минималистскую демократию или очень близок к такому преобразованию. 2. Это помогает охватить всю сложность переходного периода, когда режим может быть уже демократическим в некоторых его аспектах, но продолжает оставаться авторитарным в других аспектах. 3. При правильном выражении это помогает напрямую выявить существование в стране демократии.

В данном случае нас интересует прежде всего третья причина. В этом отношении лучшим минималистским определением до сих пор является определение, сформулированное Далем несколько лет назад [Dahl, 1971, ch. 1]. Режим считается демократическим, если он по меньшей мере характеризуется следующим: 1) универсальным избирательным правом для мужчин и женщин; 2) свободными, конкурентными, регулярными и справедливыми выборами; 3) существованием более одной политической партии; 4) различными и альтернативными источниками информации. Такое минималистское эмпирическое определение рассматривается как процедурное (см., например: [Whitehead, 2002, p. 10]). Тем не менее, следует отметить, что важное значение придается соблюдению по крайней

мере гражданских и политических прав, исходя из того, что эти права существуют при наличии эффективного всеобщего избирательного права, квинтэссенции политических прав, т.е. наличия права голоса у всего взрослого населения; если, как следствие, наличие свободных, справедливых и регулярных выборов отражает эффективное существование свободы слова и мысли; если функционирует более чем одна по-настоящему конкурирующая политическая партия как проявление существования реального и действующего права объединения; а также если есть разные источники распространения информации с различными собственниками в качестве доказательства существования вышеупомянутых свобод. Другими словами, в этом определении строго процедурные аспекты, такие как конкуренция и участие, фактически дополняются эффективной гарантией свобод, где также присутствуют основные элементы.

Одним из важных аспектов такого определения является то, что отсутствие хотя бы одного из этих признаков в рассматриваемом режиме свидетельствует о его недемократичности и существовании иного политико-институционального механизма, вероятно, промежуточного, характеризующегося различной степенью неопределенности и двойственности. И, наконец, стоит повторно подчеркнуть, что минималистское определение акцентирует внимание на характерных признаках демократии — выборах, конкурирующих политических партиях (по крайней мере, потенциально), плюрализме медиа-средств — тем самым связывая их с определениями, например, Даля и Шумпетера, приведенными выше, а также перенося эти абстрактные определения на эмпирическую плоскость тех институтов, которые необходимы демократическому режиму.

Шмиттер и Карл [Schmitter, Karl, 1993, p. 45–46] сделали важное дополнение к этому определению, подчеркнув, что демократические институты, существующие права, а также процесс принятия решений *не* могут быть ограничены невыборной элитой или внешним противодействием. При совместном рассмотрении однозначно требуются все шесть характеристик, а четыре определения, связанные с выборами, являются чрезвычайно важными. Не так просто иметь «регулярные, свободные, конкурентные и честные» выборы, ведь в некоторых демократических странах, которые консолидировались на протяжении

десятилетий, даже сегодня звучат обвинения в коррупции. Кроме того, как напоминает Даймонд, «часто особенно затруднительно судить о том, были ли проведенные выборы свободными и справедливыми, как с точки зрения возможностей оппозиционных партий, так и с позиции кандидатов в кампании, голосования и подсчета голосов. В иных случаях требование “более одного источника информации” трудно соблюсти, если ссылаться только на телевизионные трансляции. Также довольно сложно достичь того, чтобы в других странах процесс принятия решений не ограничивался армией, которая, как это ни парадоксально, может быть сформирована из демократических офицеров (см. опыт Турции)» [Diamond, 2002, p. 28].

## **Традиционный институциональный анализ: Лейпхарт**

Лейпхарт [1984; 1999] определил две модели демократии — мажоритарная и консенсусная — и широкий спектр гипотетических случаев для существующих промежуточных демократий. Эти две модели характеризуются определенными сферами, которые могут быть сгруппированы в два подкласса: один из них касается исполнительной власти и политических партий, а другой — унитарного или федерального характера политической системы. Первый подкласс включает: 1) состав кабинета: укомплектован ли он представителями только одной партии или коалиции; 2) отношения между исполнительной и законодательной властью: доминирует ли исполнительная власть в законодательных органах или же существует баланс между ними; 3) число партий и особенности партийной системы: двухпартийная в противовес многопартийной системе и число расколов; 4) избирательная система: мажоритарная система или пропорциональные выборы; 5) отношения между государственными учреждениями и заинтересованными группами: плюралистский или неокорпоративистский характер.

Второй подкласс включает: 6) раздел государственной власти: унитарная или децентрализованная власть; 7) число и разнообразие палат парламента: монокамерализм в сравнении со слабым или сильным бикамерализмом; 8) жесткая или гибкая конституция.

Эти сферы могут быть использованы для внесения следующих предложений: демократические перемены от мажоритарной к консенсусной демократии; или наоборот, когда все или почти все соответствующие сферы, указанные выше, изменяются в том или ином направлении; корректировка происходит только тогда, когда одна или несколько сфер подвергаются существенному изменению (как описано ниже), но демократическая система остается мажоритарной или консенсусной; корректировка и сдвиг (т.е. частичное изменение), когда в некоторых сферах происходит изменение в одном и том же направлении, т.е. в мажоритарном или консенсусном.

## Что такое качество демократии?

Анализ качества демократии, т.е. эмпирическая проверка того, насколько «правильной» является демократия, требует не только определения демократии (см. [Morlino, 2011, ch. 2]), но и четкого установления понятия качества. Обзор использования термина в промышленных и маркетинговых секторах предлагает три различных понятия качества.

1. Качество определяется установленными процедурными аспектами, связанными с конкретным продуктом. «Качественный» продукт является результатом точного, управляемого процесса, осуществляемого в соответствии с четкими, повторяющимися методами и сроками; акцент делается на *процедуре*.

2. Качество содержится в структурных характеристиках продукта, будь то проект, материалы, функционирование товаров или иные его данные; акцент делается на *содержании*.

3. Качество продукта или услуги косвенно определяются уровнем удовлетворенности клиентов, их повторными запросами на получение того же продукта или услуги, независимо от способа изготовления, фактического содержания или того, как потребитель приобретает товар или услугу. Согласно этому определению, качество определяется *результатом*.

Таким образом, три различных понятия качества основаны на процедурах, содержании или результатах. Каждое из них имеет различные базисные положения для эмпирического исследования. Важно отметить также, что даже со всеми корректировками, необходимыми с учетом сложности рассматриваемого «объекта» — демократии, следует помнить о концепту-



ализации качества при формировании определений и моделей качеств(а) демократии. На данный момент демократическое *углубление* — понятие, мало описанное в литературе, означает «процесс разработки того, что с различных нормативных точек зрения считается качествами демократии». Соответственно, возникают следующие вопросы: каковы наиболее важные нормативные понятия демократии? Каковы процедуры, содержание и результат качества демократии?

Качественная демократия — это «правильная» демократия, т.е. «стабильная институциональная структура, реализующая свободу и равенство граждан путем легитимного и надлежащего функционирования его институтов и механизмов» [Morlino, 2011, ch. 2]. Это означает, что правильная демократия является легитимным режимом, который полностью устраивает граждан (*качество с точки зрения результата*); где граждане, ассоциации и общины, из которых он состоит, имеют свободу и равенство в различной форме и степени (*качество с точки зрения содержания*); и где сами граждане имеют право проверять и оценивать работу правительства с целью поддержания свободы и равенства в соответствии с верховенством закона (*качество с точки зрения процедуры*).

Другое, но актуальное определение дает Робертс: «Качество демократии эквивалентно степени, до которой граждане контролируют свое правительство или же прочность связей между гражданами и политиками» [Roberts, 2010, p. 31]. Несмотря на то что в этом определении много здравого смысла, в нем скрыты две проблемы. Во-первых, оно не является целесообразным для создания инструмента, который может быть применен специалистами с точки зрения или в интересах различных нормативных положений, поскольку представляет эмпирически узкое понятие демократии, сосредоточенное на политике; раннее исследование явным образом отражает то, каким образом ценности и процедуры были рассмотрены как важные составляющие демократии (см. следующий раздел). Другими словами, можно ввести несколько различных эмпирических понятий качества демократии. Тем не менее, нормативно оспариваемая концепция, рассматриваемая эмпирически, требует применения более перспективного инструмента с целью учета людей с различными нормативными положениями. Во-вторых, понятие связи или якоря действительно является релевантным, но

не присутствует в анализе процессов консолидации [Morlino, 2011, ch. 5]. Если оно применяется на данном этапе, то вызывает концептуальную путаницу между двумя различными, хотя, вероятно, частично совпадающими явлениями.

Учитывая вышеизложенное, восемь возможных *сфер или качеств*, на основе которых варьируется демократия, должны лежать в основе эмпирического анализа упомянутых выше нормативных понятий демократии. Первые пять сфер являются процедурными, которые хотя и имеют отношение к содержанию, в основном касаются правил. Первое процедурное качество — это *верховенство закона*. Второе и третье процедурные качества относятся к двум формам *ответственности (избирательной и межинституциональной)*. Четвертая и пятая являются классическими сферами *участия и конкуренции*, которые, однако, имеют особый теоретический статус (см. ниже). Шестая сфера относится к *реагированию*, или соответствию системы требованиям граждан и гражданского общества в целом. Седьмая и восьмая сферы имеют содержательный характер. К ним относится полное уважение прав, которые расширяются посредством получения *свобод*, а также постепенная реализация и расширение политического, социального и экономического *равенства*. Эти сферы будут подробно описаны в соответствующих разделах ниже.

## Процедуры

Первая процедурная сфера охватывает результат принятия решения и его применение, и определяется верховенством закона. Вторая и третья сферы связаны с взаимоотношениями между исходными данными и результатом и рассматривают два вида ответственности, т.е. избирательную и межинституциональную. Конкуренция и участие являются двумя другими ключевыми процедурными качествами. Имеется огромное количество литературы, посвященной этим сферам, но у нас нет возможности рассмотреть ее в рамках этой статьи. Одним словом, каждая сфера анализируется по трем аспектам: эмпирическое определение, проблемы реализации и основное условие (или условия).

*Верховенство закона* — это не просто соблюдение правовых норм. Оно также ассоциируется с принципом супрема-

тии права, т.е. *legum servi sumus* («мы должны быть рабами законов»), говоря словами Цицерона. По меньшей мере, оно означает способность (даже ограниченную) делать так, чтобы власть уважала законы, а также создавать общедоступные, универсальные, стабильные и однозначные законы, не имеющие обратной силы. Эти характеристики являются основополагающими для любого гражданского порядка и основным требованием для демократической консолидации [Morlino, 1998].

В этом смысле основные подсферы верховенства закона включают в себя:

1) индивидуальную безопасность и гражданский порядок; акцент на праве на жизнь, свободу от страха и пыток, личную безопасность и права на владение имуществом, которые гарантируются и защищаются на территории всей страны;

2) независимое судебное право и современную систему правосудия; акцент на механизмах создания независимой, профессиональной и эффективной судебной системы, которая предоставляет равный доступ к правосудию, свободному от давления, и в которой осуществляется исполнение решений;

3) институциональный и административный потенциал для разработки, реализации и обеспечения соблюдения закона; акцент на правовой системе (президент, правительство и парламент), способной обеспечить высококачественную регулируемую базу и ее реализацию на всей территории страны в рамках прозрачного процесса принятия политических решений, что позволяет гражданскому обществу принимать участие в процессе; а также наличие профессиональной, нейтральной, подотчетной и эффективной государственной бюрократии;

4) эффективную борьбу с коррупцией, незаконными действиями и злоупотреблением властью со стороны государственных органов; акцент на существовании и реализации комплексной законодательной базы для предотвращения и борьбы с коррупцией;

5) силы безопасности, которые уважают права граждан и находятся под гражданским контролем; акцент на механизмах гражданского контроля над силами безопасности, а также на эффективной, неподкупной, дисциплинированной полиции, уважающей человеческие и политические права.

При разработке анализа этих сфер можно выделить ряд особо важных аспектов:

- индивидуальная безопасность и гражданский порядок, как описано выше в пункте 1;
- применение правовой системы *в отношении всех*, включая наднациональный уровень, что гарантирует права и равноправие граждан;
- отсутствие сфер, в которых преобладает организованная преступность, даже на местном уровне;
- отсутствие коррупции в политической, административной и судебной сферах;
- существование местного, централизованного, гражданского бюрократического аппарата, который применяет законы грамотно, эффективно и универсально и берет на себя ответственность в случае допущения ошибки;
- существование эффективных полицейских подразделений, которые уважают права и свободы, гарантированные законом;
- равный, беспрепятственный доступ граждан к системе правосудия в случае судебных исков между частными лицами или между частными лицами и государственными учреждениями;
- по возможности быстрое разрешение уголовных расследований, гражданских и административных исков;
- полная независимость судебной власти от любого политического влияния.

Все вышеперечисленное связано с эффективным применением закона и справедливым решением судебных исков в рамках правовой системы. Каждый пункт может быть оценен с помощью различных показателей, а соответствующие данные могут быть проанализированы на индивидуальной основе с помощью качественных и количественных методов. Основные характеристики и степень, в которой почитается верховенство закона, могут быть определены на основе конкретного показателя страны.

Следует подчеркнуть, что уровень детализации и полноты исследования зависит от количества рассматриваемых случаев. Подсферы, которые должны участвовать в анализе даже при количественном анализе большого числа случаев, включают в себя: уровень коррупции на основе всех имеющихся данных о явлении; доступ граждан к судебной системе; а также длительность судебного разбирательства с использованием при-

менимой судебной статистики. Очевидно, однако, что такое ограниченное количество показателей не дает полного представления об этом явлении.

Анализ демократического верховенства закона в каждой стране должен быть выполнен тщательно, принимая во внимание тенденции, которые препятствуют полному его осуществлению. Это остается главным фактором качества демократии и играет очень важную роль в существовании и развитии других сфер (см. ниже). Каковы же основные условия, которые позволяют обеспечивать по меньшей мере умеренную реализацию верховенства закона? Исследование различных сфер данной темы предполагает, что необходимыми условиями для демократического правового государства являются распространение либеральных и демократических ценностей как на общем, так и прежде всего на элитном уровне, а также существование бюрократических и законодательных традиций и экономических средств, необходимых для эффективной реализации законов. Однако эти условия существуют только в нескольких странах, и их очень трудно создать. Следовательно, данную сферу демократического качества сложно культивировать и улучшать. Самая разумная и реальная стратегия — это постепенный, размеренный переход, который преследует вышеупомянутые тенденции и цели.

В целом выборные политические лидеры обязаны брать на себя ответственность за свои политические решения, отвечая на вопросы граждан-избирателей и других конституционных органов (см., в частности: [Mainwaring, 2003, p. 7]). Шедлер указывает, что ответственность имеет три основные функции: информирование, обоснование и наказание/компенсация [Schedler, 1999, p. 17]. Первый элемент, информирование о политическом действии или ряде действий политиков или политических органов (президент, кабинет, правительство, парламент и т.д.), является необходимым условием для возложения ответственности. Обоснование — это причины, представляемые руководящими лидерами в отношении своих действий и решений. Наказание/компенсация, третий элемент, является косвенным действием, которое предпринял избиратель, другое лицо или орган после оценки информации, обоснования и прочих аспектов и вопросов, связанных с политическим действием. Все три элемента требуют общественной сферы, ха-

рактизирующей себя плюрализмом, независимостью и реальным участием целого ряда индивидуальных и коллективных участников.

Ответственность может быть избирательной или межинституциональной. Избирательная ответственность — это такая ответственность, при которой избиратели могут выдвигать требования выборному должностному лицу. Другими словами, это то, что можно запросить у конкретного лица или органа в свете конкретных действий. Избирательная ответственность имеет периодический характер: она зависит от различных национальных, местных и наднациональных (при наличии) выборов. Избиратель принимает решение и вознаграждает действующего кандидата или список кандидатов своим голосом «за» — либо наказывает их, проголосовав за другого кандидата, воздержавшись или аннулировав голосование. Управляющее лицо и лицо, находящееся под управлением, принимают избирательную ответственность и, следовательно, являются политически неравноправными. Эта сфера демократического качества может стать более регулируемой только посредством рассмотрения различных избирательных случаев на местном, национальном и — для граждан Европы — наднациональном уровнях. Непрерывность также поддерживается тогда, когда граждане могут голосовать на референдумах по вопросам, касающимся деятельности центрального правительства.

Межинституциональная ответственность — это ответственность управляющих лиц в отношении других учреждений или действующих объектов в рамках опыта и власти с целью контроля поведения последних. В отличие от избирательной ответственности, объекты по большей части политически равноправны. Межинституциональная ответственность является относительно непрерывной, формальной или, в значительной степени, формализованной по закону. На практике это обычно проявляется в виде мониторинга, осуществляемого парламентской оппозицией, посредством принятия различных решений и проверок, проводимых судебной системой при наличии функциональности, и конституционными судами, государственными учетными центрами, центральными банками, а также другими органами с аналогичными целями, которые существуют в демократических государствах. Политические партии вне представительных учреждений также осуществля-

ют этот вид контроля, как и средства массовой информации и другие посреднические ассоциации, такие как союзы, ассоциации работодателей и т.п. [O'Donnell, 1999; Schmitter, 1999]. Следовательно, понятие межинституциональной ответственности не является строго юридическим. Социальная ответственность, предложенная Смуловиц и Перуццотти [Smulovitz, Peruzzotti, 2000, p. 147–158), является частью такого понятия; хотя отнесение ее к автономной концепции может усложнить эмпирический анализ.

Необходимо также учитывать два дополнительных фактора. В ходе обсуждений ответственности обычно используется пространственная метафора (т.е. вертикаль для избирательного и горизонталь для межинституционального) (см.: [O'Donnell, 1994; Morlino, 2004]). Автор утверждает, что нейтральные выражения (избирательный и межинституциональный) подходят больше, так как они позволяют избегать различных допущений, которые возможны в случае с использованием метафоры. В отличие от вертикальной ответственности, горизонтальная ответственность подразумевает сравнимую власть и полномочия между различными институтами. Однако сюда нельзя отнести случай, когда сравнивается исполнительная власть и независимый орган, например, омбудсмен. Вертикальная ответственность, помимо этого, предполагает асимметрию силы между избирателями и избранными представителями, которая существует эффективно, хотя и не на момент выборов.

Во-вторых, избирательная ответственность основывается на двух допущениях либеральной традиции, которая подчеркивает взаимосвязь и возможные трения между вышеупомянутыми качествами. Первое допущение состоит в том, что, если гражданам дать возможность оценить ответственность правительства и продемонстрировать уровень удовлетворенности собственных потребностей и жалоб, они в состоянии это сделать. Второе допущение заключается в том, что граждане самостоятельно или в составе группы являются единственно возможными судьями их собственных потребностей. Поскольку они имеют относительно точное восприятие своих потребностей, никакая третья сторона не может им навязать. Было бы ошибкой не признавать эти допущения, а также рассматривать их как идеологический выбор.

Чтобы две формы ответственности могли быть полностью удовлетворены, должны существовать определенные базовые условия. Для избирательной ответственности политическая конкуренция и распределение власти должны находиться на минимально значимом уровне, чтобы обеспечить настоящие избирательные альтернативы на различных уровнях государственного управления. Альтман и Перес-Лиñан [Altman, Perez-Liñan, 2001] рассматривают конкуренцию и изучают показатель с целью определения «сбалансированного присутствия оппозиции в парламенте»; показатель имеет отрицательное значение, когда правящая партия численно доминирует в законодательной власти или когда оппозиция настолько сильна, что это создает проблемы для эффективного принятия решений в правительстве. Отсутствие изменений и биполяризм между двумя сторонами или между партийными линиями или коалициями подрывает важность и силу избирательной ответственности. Наличие межинституциональной ответственности зависит от правовой системы, которая предусматривает использование проверок и противовесов со стороны других независимых государственных образований. Далее, необходимо также иметь магистраты и другие государственные учреждения, которые являются независимыми от исполнительной и законодательной ветвей власти и способны осуществлять правовые проверки. Эта форма ответственности требует сильных и хорошо зарекомендовавших себя посреднических структур, таких как партии и объединения, которые организационно надежно закрепились и присутствуют в гражданском обществе; ответственная, бдительная политическая оппозиция; независимые средства массовой информации с гражданскими функциями; хорошо развитая сеть активных, информированных организаций и объединений, которые придерживаются демократических ценностей. Важно также, чтобы заинтересованные, образованные и информированные граждане, которые усвоили основные ценности демократии, продолжали участвовать в политическом процессе. Кроме того, для существования одной формы ответственности в любой эффективной степени должна присутствовать и другая, тем самым усиливая друг друга.

Согласно результатам исследования (см. [Diamond, Morlino, 2005]), участие и конкуренция являются качествами, которые могут оказывать влияние на все остальные характеристики.



Участие определяется как полный набор линий поведения, традиционных и нетрадиционных, законных или находящихся на грани законности, который позволяет женщинам и мужчинам, отдельным гражданам и группе создавать, возрождать или усиливать групповую идентификацию либо влиять на комплектование органов политической власти (представительных и (или) государственных), а также на их решения с целью поддержания или изменения порядка распределения существующих ценностей.

Две основные задачи участия — достижение или усиление идентичности и удовлетворение определенного интереса. Таким образом, участие означает становление «частью», возрождение или укрепление чувства принадлежности или идентификации с другой группой (участие, основанное на идентификации), а также намерение достичь определенную цель (инструментальное участие). Третий аспект — это то, каким образом участие делает граждан более информированными и вовлеченными и одновременно развивает их гражданскую позицию, а также содействует коммуникации и установлению социальных связей [Elster, 1997; Pettit, 1997]. Благодаря участию граждане получают лучшее представление о своих правах и обязанностях, развивают более структурированные и осознанные политические взгляды. Эти аспекты способствуют выстраиванию более эффективного политического поведения [Verba et al., 1995].

С эмпирической точки зрения существуют различные формы традиционного участия, к которым относятся, например, участие в выборных кампаниях, вовлеченность в работу партий и другая ассоциативная деятельность, личные контакты с политиками и коллективные формы активности. Также существует несколько форм нетрадиционного участия, таких как забастовки, демонстрации, бунты, подразумевающие в том числе и силовое воздействие [Barnes, Kaase, 1979]. Помимо того, что анализ участия должен включать разграничение этих видов деятельности, необходимо также изучать, каким образом такое ожесточенное, радикальное участие нарушает закон и вызывает определенные ответные действия. Необходимо признать, что только умеренное участие представляет собой качество, в то время как радикальное и ожесточенное участие имеет определенное значение, но неприемлемо из-за риска радикализа-

ции, возникновения конфликтов и разрушительных последствий. Кроме того, общую картину дополняют политические партии, группы по интересам, движения, которые в ряде стран находятся в центре демократических акций и деятельность которых приводит к различным последствиям, не подходящим для анализа в рамках данного исследования. У политической элиты есть богатый выбор возможностей по созданию благоприятных условий и стимулов для поощрения участия. Лидеры часто ждут послушного, лояльного участия, и неотъемлемым атрибутом в этой ситуации является протекционизм и подобные ему меры, способные оказать помощь в новых демократических государствах, а не только в старых, которые уже столкнулись с этим явлением.

В настоящее время в некоторых странах получили развитие формы участия, имеющие отношение к политическим принципам и совещательной демократии; если такие формы присутствуют, их также необходимо учитывать. К причинам развития такого типа прежде всего относятся глобализация и откровенное подражание, технологические инновации, рост уровня образования граждан, а также изменения в общественном бюрократическом аппарате, децентрализация и поиск новых путей легитимации усилиями политиков или с целью получения дополнительных ресурсов.

Основным условием широкого распространения участия в условиях сильной демократии является исчерпывающий уровень базового образования и грамотности наряду с политической осведомленностью о правительственных учреждениях, порядке и правилах их работы, решаемых ими вопросах, партиях и лидерах. Культурные установки, определяющие значимость участия, а также равенство и достоинство всех граждан, являются важными условиями, которые не следует упускать из виду. Такие установки влекут за собой толерантность к политическим и социальным различиям и, как следствие, признание всеми гражданами и организованными группами права других лиц (включая оппонентов) на равное участие в рамках закона. Во многих изданиях подчеркивается (в особенности см.: [Putnam, 1993; 2000]), что эти условия и установки существуют при наличии так называемого общественного капитала, в контексте которого существуют индивидуальные, социальные и ассоциативные отношения, характеризующиеся кооперацией,

и редко встречается «боулинг в одиночку». Наконец, необходимо снова повторить, что широкое участие требует неукоснительного соблюдения закона, защищающего право и способность более слабых социальных групп быть полноценными участниками [Diamond, Morlino, 2005, p. XVI–XVII].

*Конкуренция* — это второй «двигатель», который способен развивать другие качества, помимо того что сам по себе является «качеством». Конкуренция присутствует тогда, когда в процесс принятия политических решений вовлечено несколько политических деятелей. Хорошо известно, что у самого понятия конкуренции имеется несколько граней. Существует конкуренция внутри партийной системы, внутри партий, а также в пределах различных групп по интересам, выступающих на определенных аренах взаимного общения. Взаимосвязь конкуренции и демократии, которая всегда оставалась ключевым вопросом в теории демократии (см., напр.: [Schumpeter, 1942, 1964; Downs, 1957; Sartori, 1957, 1987]), требует объяснения. Обобщенно говоря, если существует политическая конкуренция, значит, существует и демократия. Хотя в обратном случае это не всегда верно. Иногда демократия может существовать без конкуренции, как в случаях, которым Лейпхарт [Lijphart, 1968; 1999] дает название «консоциальной» или «консенсусной» демократии в противовес мажоритарной демократии. Если за основное значение конкуренции берется мирное, лишённое угроз взаимодействие отдельных лиц и групп с целью распределения постоянно стоящих на кону общепризнанных ценностей [Bartolini, 1999; 2000], то возможность конкурировать и на законных основаниях свободно выбирать пути решения споров и достижения консенсуса показывает, что можно отставить в сторону соперничество и сохранить демократию. Этот аспект заслуживает особого внимания при рассмотрении более конкурентного развития Голландии или других стран с типичной консенсусной демократией. В то же время данный постулат демонстрирует, что верховенство закона и свободы также является условием существования конкуренции, а не обуславливается ею.

Основные привлекающие внимание вторичные эмпирические характеристики относятся к входной и выходной сторонам. На входном уровне существенной является конкуренция между политическими деятелями, которая характеризуется

свободой соперничества всех политических партий и дополняется честностью политической борьбы. Этот уровень подразумевает наличие нескольких партий и установленных «правил игры», которые обеспечивают возможность существования конкуренции в контексте свободной и честной политической среды; иными словами, присутствует состязательность. Эффективная предвыборная борьба более высокого порядка существует при повышенной степени непредсказуемости мнения избирателей, также этот аспект перекликается с электоральной подотчетностью.

На выходном уровне политического процесса существуют альтернативные способы формирования правительства и различные возможные варианты выбора политических альтернатив. В рамках парламентских мероприятий организационного характера конкуренция при формировании кабинета и даже конкуренция внутри кабинета, которая носит коалиционный характер, составляет ключевой аспект демократического процесса. Должного внимания заслуживает порядок смены должностных лиц, а также длительность пребывания у власти и перестановки в правительственном кабинете. В случае с формами президентского и частичного президентского правления, несмотря на их различия, состав кабинета, а также представленные партии и политические группы продолжают играть важную роль. Это подразумевает возможность смены занимающей те или иные посты элиты, а также способность устанавливать различия между политическими предложениями и программами в ходе избирательной кампании, а иногда и за ее пределами.

Анализ конкуренции также должен охватывать случаи соперничества между общественными деятелями, особенно между группами по интересам, а также между политическими и социальными деятелями. По своей сути, это очень широкое поле для анализа, затрагивающее различные каналы представительства (в дополнение к избирательному, функциональному и даже плебисцитному каналу), отношения между организациями, которые ведут активную работу в этих каналах, и в особенности отношения между партиями и объединениями, предпринимательскими или другими организациями [Morlino, 1991, p. 447].

Правовой и конституционный режим, который представляет собой верховенство закона, дополненное межведомствен-

ной подотчетностью, является одним из условий существования сильной конкуренции. Финансирование политических партий и кампаний в современных демократических странах — настолько важное основание для избирательной жизнеспособности, что затронутым партиям и кандидатам сложно вести эффективную конкурентную борьбу без минимального и достаточного стандарта в этой сфере. При значительной доле скептицизма в отношении эффективности законов, ограничивающих расходы на проведение кампаний, — отчасти из-за той легкости, с которой от них уклоняются в условиях новых и старых демократических укладов, — нижний предел бюджетного финансирования значимых партий и строгие требования к быстрому предоставлению полных сведений обо всех взносах в пользу партий и кампаний способствуют проведению выборов в условиях честной и конкурентной среды [Pinto-Duschinsky, 2002]. Кроме того, вряд ли необходимо повторять, каким образом различные аспекты избирательных систем, такие как избирательная схема, размер избирательных округов, пороговые значения для распределения мест и структура избирательного бюллетеня, влияют на результаты предвыборной борьбы. Эти результаты зависят также от справедливых условий доступа к СМИ, плюрализма в формах собственности СМИ, характера распространения экономических ресурсов в обществе и обеспечения политических прав силами независимой судебной власти. Существует также важная связь с горизонтальной подотчетностью, поскольку главная институциональная гарантия свободы и справедливости (следовательно, конкуренции) во время выборов — это независимая и авторитетная избирательная комиссия [Pastor, 1999]. Наконец, наличие правил, которые делают конкуренцию более сильной и жесткой, является распространенным способом укрепления обоих полюсов конфликтующих сторон и с этой точки зрения представляет собой повторяющийся путь формирования, а иногда и подрыва конкуренции.

## **Существенные характеристики**

Свобода и равенство являются двумя главными демократическими ценностями, и они определенно занимают центральное место во многих стандартных определениях демократии

[Morlino, 2011, ch. 2]. По большей части эти ценности можно с эмпирической точки зрения расшифровать как набор политических и гражданских прав на свободу и социальных прав на равенство (солидарность).

Политические права включают право голоса, право политических лидеров конкурировать ради получения поддержки избирателей и право быть избранным на государственную должность (пассивный электорат). Но в условиях развитой демократии политическое право *преимущественно*, т.е. право голоса может быть усилено и расширено, если выборные механизмы дают избирателю возможность (право) выбрать правительство либо напрямую (выборы главы государства, премьер-министра, который также занимает должность главы государства), либо *де-факто* (когда лидер выигравшей партии или коалиции в условиях биполярной системы избирается на пост премьер-министра). Усиленная версия этого права достигается, когда граждане могут выбирать или влиять на выбор кандидатов на внутрипартийных или первичных выборах. Расширение прав политического гражданства для взрослых резидентов в пределах заданной территории, с тем чтобы иммигранты также могли принимать участие в этом этапе политического процесса, остается проблемой, требующей решения.

К важнейшим гражданским правам относятся личная свобода, право на защиту в суде, свобода выбора места жительства, свобода передвижения и проживания, право на эмиграцию или переселение, свобода и тайна переписки, свобода мысли и самовыражения, право на получение образования, право на получение информации и свободную прессу, а также свободы собраний, ассоциаций и организаций, включая политические организации, не имеющие отношение к торговым союзам. Помимо этого, в рамках расширенной категории гражданских прав необходимо упомянуть так называемые гражданско-экономические права. Эта разработанная Гидденсом категория [Giddens, 1984] включает не только права на частную собственность и предпринимательство, явно сдерживаемые общественными рамками в установленном законом порядке, но и права, связанные с занятием и порядком осуществления рабочей деятельности, право на справедливую зарплату и отдых, а также право на коллективные сделки.

Поскольку подавляющее большинство демократических правовых систем провозгласило этот набор гражданских прав, важное значение для развитой демократии имеют две перво-степенные характеристики. Первая из них связана с имеющейся у граждан возможностью наращивать законную силу прав без ограничения или нарушения других прав. Вторая связана с фактическими процедурами, с помощью которых эти права предоставляются лицам, постоянно проживающим на определенной территории. Последняя категория отсылает к вопросу об эффективности, затронутому в ходе обсуждения верховенства закона. Например, как уже было установлено ранее, право на защиту в суде влечет за собой право на надлежащее судопроизводство, безотлагательное рассмотрение дела и юридическую помощь, независимо от экономических возможностей. Несмотря на то что частичное совпадение таких прав создает ощущение беспорядка и далеко не безукоризненно с теоретической точки зрения, оно неизбежно при попытке демонстрации того, как права и свободы становятся «содержанием» демократии и остаются важными сами по себе. Таким образом, ситуация с частичным совпадением прав и правовых норм проясняется, если вспомнить о том, что реализация существующих прав на практике возможна, только когда большая часть вторичных характеристик главенства закона (см. выше) эффективно функционирует.

Основные социальные права демократического строя включают право на здоровье или психическое и физическое благополучие, право на правовую защиту и общественную безопасность, право на труд, право на человеческое достоинство, право на забастовку, право на обучение, право на благоприятную среду обитания и, в более широком смысле, на окружающую среду и на защиту окружающей среды, а также право на жилище. Несмотря на отсутствие существенных различий в отношении этих прав между странами, полное их соблюдение затруднительно на территории всех государств, и по сравнению с политическими или гражданскими правами они являются более перспективными с точки зрения дальнейшего усовершенствования.

Изддержки, которые эти права, в особенности социальные права, влекут за собой для сообщества, являются самой большой проблемой, связанной с этими тремя видами прав. Как

следствие, предпринимались попытки пересмотра установок, которые поддерживают социальные права, с целью облегчения их экономического бремени. Но очевидно, что широкое применение социальных прав является лучшим доступным средством устранения неравенства.

Несмотря на это, демократические страны демонстрируют серьезные нарушения в отношении соблюдения социальных прав, которые зачастую оказываются в более шатком положении, чем гражданские или политические права. Поэтому основные предпосылки для дальнейшей консолидации социальных прав (за пределами политической воли) включают достаточный уровень финансового благополучия общества, позволяющий овладеть средствами для реализации связанных стратегий по отношению к менее состоятельным лицам, а также одновременное объединение и организация союзов, которые представляют широкий спектр служащих и способны добиться признания и возможного расширения этих прав [Rueschemeyer et al., 1992].

Реализация концепции равенства, если она представляется возможной, приближена к утопическим целям и не всегда поддерживается сторонниками демократии. В этом смысле выделяются только два последних этапа утверждения этой ценности. Первый из них получил широкое признание и касается формального равенства. Он подразумевает равенство перед законом и запрет на дискриминацию по половому, расовому, языковому, религиозному признаку, по убеждениям, социальному и личному положению.

Второй этап наиболее трудный и связан со стремлением к реальному равенству. Сюда относится снятие барьеров, которые ограничивают социальное и экономическое равенство и, следовательно, «полноценное развитие человеческой личности и эффективное участие всех работников в формировании политического, экономического и социального устройства страны».

В настоящее время все права, определяющие порядок реализации принципов свободы и равенства в демократическом обществе, входят в конституционные хартии многих стран. Более того, принятая Европейским союзом Хартия по правам человека, которая является приложением к Ниццкому договору (декабрь 2000 г.) и Лиссабонскому договору о Европейском союзе (2009 г.), точно определяет все аспекты человеческого



достоинства, свободы, равенства, солидарности, гражданства и правосудия. Данные аспекты можно отнести к двум существенным характеристикам равенства, рассмотренным выше. Таким образом, проблема не связана с пониманием или определением этих ценностей. Сегодня они встроены в правовую культуру многих стран по всей Европе и могут успешно экспортироваться во многие неевропейские страны, по крайней мере, на уровне знаний. Проблема состоит в уровне их воплощения. Если бы существовала совершенная схема полной реализации принципа главенства закона на европейском уровне, а другие страны интегрировали Европейскую хартию в свои правовые системы и также полностью признали главенство закона, свобода и равенство оказались бы достижимыми. Тем не менее, фундаментальная проблема связана с отсутствием двух важных предпосылок. Прежде всего, отсутствует полная, распространенная, эффективная легитимность конкретных средств воплощения двух демократических ценностей на массовом уровне или уровне политической элиты. Во-вторых, экономические и административные средства воплощения этих ценностей остаются недостаточными.

В этом смысле необходимо акцентировать внимание на условиях, при которых проблема легитимности выходит на первый план. С точки зрения демократической консолидации легитимность имеет отношение к принятию и поддержке демократических правил и институтов [Morlino, 1998]. С точки зрения способности реагировать (см. ниже) легитимность связана с наличием установок и схем поведения, которые подтверждают удовлетворенность текущим состоянием демократии. Для существенных характеристик качества демократии легитимность означает широкую поддержку режима, который воплощает вышеупомянутые ценности. В действительности эта ситуация очень редко встречается в европейских странах, поскольку аспект, связанный с эффективностью и даже подотчетностью, глубоко укоренился в различных представлениях о демократии. В лучшем случае присутствует утверждение принципа свободы, ограниченной только базовыми правами, и утверждение принципа равенства, который охватывает только важные социальные права. В этом смысле реальное обеспечение этих ценностей сталкивается с сопротивлением и неприятием причин, не связанных с экономическими ограничениями

ми, которые многие люди считают полностью правомерными. Так, объяснение распространения политических концепций, которые полностью или частично замалчивают равенство, можно легко обнаружить в культурных традициях страны, а также в индивидуальном выборе.

В наше время взаимосвязь между процессуальными результатами и существенными характеристиками качества демократии должна хорошо прослеживаться. Эта мысль несет в себе повторение того факта, что утверждение демократических ценностей проявляется через их трансформацию в формальные правила, институты и, наконец, порядок действий или повторяющиеся схемы, которые затем становятся элементами правовой системы и правовых норм. Кроме того, оценка подотчетности основывается на ценностях тех лиц, которые выполняют эту оценку; затронутые политические решения могут и должны оцениваться с точки зрения того, насколько успешно они реализуют упомянутые убеждения. Существенные характеристики не несут никакого смысла без процессуальных характеристик, как гласит хорошо известный принцип демократических режимов. Тем не менее, для общей картины качества демократии существенные характеристики более важны, чем процессуальные.

## Результаты

Анализируя качество демократии, принято обращаться к способности правительства *реагировать*, т.е. удовлетворять потребности граждан путем реализации своих стратегий в соответствии с их потребностями. Эта характеристика аналитически связана с подотчетностью. Действительно, суждения о способности реагировать подразумевают некоторую осведомленность о фактических потребностях и то, что оценка реакции правительства имеет отношение к тому, согласуются или расходятся эти действия с интересами избирателей. Несмотря на противоречия между ними, способность реагировать необходимо рассматривать вместе с подотчетностью. В сущности, эти противоречия возникают из-за возможного конфликта между оценкой избранными лицами реализации их собственных решений и сопутствующей ответственности и способно-

стью этих избранных лиц реагировать на нужды избирателей. В западной конституционной традиции попытка преодолеть эти противоречия заключается в предоставлении избранным лицам возможности давать оценку общественным интересам и одновременно абстрагироваться от конкретных нужд определенных групп. В свою очередь, поведение избранных лиц контролируется с помощью проверок и балансов, учрежденных в либерально-демократических институтах, т.е. путем межведомственной подотчетности.

Способность реагировать довольно просто определить. Юлау и Карпс [Eulau, Karps, 1977] продемонстрировали, как способность реагировать выступает в роли способа наблюдения за представительством «в действии». Также они описали проявление этой характеристики с помощью четырех основных компонентов, которые имеют отношение к следующим аспектам: установкам, находящимся в центре общественного интереса; услугам, которые гарантируются отдельным лицам и группам, представленным правительством; распределению материальных благ среди избирателей с помощью государственной администрации и других органов; предоставлению символических благ, которые создают, укрепляют или восстанавливают лояльность и поддержку по отношению к правительству.

В обзоре, предложенном Робертсом [Roberts, 2010, ch. 5], подчеркивается, что эмпирический анализ способности реагировать выглядит гораздо сложнее. Мысль о том, что одинаково образованные, информированные и политически активные граждане всегда осознают собственные нужды и желания, в лучшем случае является допущением (см. выше) и особенно малоубедительна в ситуациях, когда гражданам для точной формулировки и оценки тех самых нужд и желаний может требоваться наличие специальных знаний. Однако упрощенные, но в то же время удовлетворительные решения все еще правомерны. Эмпирические показатели уровня удовлетворенности граждан можно легко найти во многих исследованиях, которые регулярно проводились на протяжении нескольких лет, главным образом в Западной Европе, но в последнее время также и в странах Латинской Америки, Восточной Европы и других странах мира. Некоторые ученые опосредованно получили второстепенный показатель способности реагировать пу-

тем измерения дистанции между теми, кто правит, и теми, кем правят, для различных политических структур, не только в отношении правых и левых подразделений (см., напр.: [Lijphart, 1999, p. 286–288]).

Вероятно, самым эффективным методом оценки способности реагировать является исследование легитимности правительства, т.е. оценка восприятия гражданами способности реагировать, а не реального ее состояния. Другими словами, речь идет о рассмотренном выше фундаментальном процессе демократической консолидации [Morlino, 1998]. В сущности, определенного рода тенденции, которые открыли дверь для демократической консолидации во многих странах, например, некритическое принятие институтов на местах, простое послушание за неимением лучших альтернатив или воспоминания об отрицательном опыте в прошлом, больше не имеют значения с точки зрения оценки легитимности и могут даже толковаться как факторы делегитимизации. В этом отношении ключевой аспект заключается в том, что поддержка демократических институтов, а также убеждение, что эти институты являются единственными гарантами свободы и равенства, распространены на всех социальных уровнях — от ограниченного круга элиты до основной массы населения. Популярность установок, благоприятных для существующих демократических институтов, и одобрение их деятельности предполагают удовлетворенность общества и, косвенно, осознание определенного уровня способности реагировать. В условиях высокого уровня легитимности необходимо также изучать весь спектр интересов и форм политического участия.

Однако такого рода исследования проливают свет на некоторые проблемы и ограничения. Окончание двадцатого века сопровождалось различными испытаниями легитимности. Эти испытания заставили Каазе и Ньютона [Kaase, Newton, 1995, p. 150ss] заговорить о «кризисе демократии» на конкретных примерах разочарования граждан политическими партиями, появления антипартийных установок, а также растущей доли общего недовольства и настроений, направленных против существующей власти. Фарр и Путнэм в своем исследовании [Pharr, Putnam, 2000] без колебаний используют термин «неудовлетворительная демократия» и вместе с Далтоном [Dalton, 2000, p. 25] делают акцент на снижении «способности поли-

тических деятелей действовать в соответствии с интересами и желаниями граждан», что в рамках данного анализа указывает на спад способности реагировать. В целом эти три автора видят снижение уровня доверия в государственных институтах. Ньютон и Норрис [Newton, Norris, 2000] выступают в поддержку этого мнения, особенно в отношении правовой системы, вооруженных сил и полиции, а также государственной администрации. В своем исследовании уровня коррупции Делла Порта [Della Porta, 2000] также отмечает растущий дефицит доверия правительству, ограниченное применение закона и, по личному мнению автора, возникающую в связи с этим недостаточную способность реагировать. Более того, здесь можно проследить связь между верховенством закона — а точнее, отсутствием гарантии его применения — и неспособностью правительств отвечать на запросы граждан, для которых гарантия соблюдения закона имеет приоритет над нуждами и предпочтениями.

Существуют как минимум два порядка объективных пределов способности реагировать. Прежде всего, избранные лидеры не всегда стремятся понять и отреагировать на мнения и представления граждан. Как отмечалось выше, нередко вместо этого они работают над повышением уровня собственной независимости и степени влияния на мнения граждан и представления о том, какие вопросы действительно являются важными. Политики пользуются сложностью проблем и, очевидно, сдвигами политических приоритетов, которые появляются на протяжении всего срока работы одного законодательного органа — периода, который обычно длится четыре или пять лет.

Второй порядок пределов формируется объемом ресурсов в распоряжении правительства для реагирования на нужды населения. Ограниченные ресурсы и условия, сдерживающие государственные расходы, оказывают влияние на способность реагировать даже самых богатых государств. Например, если определенная часть населения, в которой уже наблюдается повышение уровня жизни, требует увеличения пенсий и других улучшений, правительство, обремененное бюджетными ограничениями, скорее всего не сможет действовать в соответствии с их интересами. Подобным образом трудноразрешимые проблемы, вызванные безработицей и иммиграцией, также иллюстрируют практическое отсутствие возможности найти удовлет-

ворительные, легитимные и эффективные решения в условиях современных демократических государств. По сути, ситуация все чаще характеризуется недовольством, неудовлетворенностью, страхом нищеты и общим болезненным состоянием демократии. Такие условия способствуют снижению легитимизации демократических систем и поддерживают путь популизма.

**Таблица 1.** Характеристики, вторичные характеристики, показатели качеств демократии

<b>Характеристики</b>	<b>Вторичные характеристики</b>	<b>Показатели</b>
<b>Верховенство закона</b>	<b>1. Личная безопасность и гражданский порядок</b>	Коэффициент права на физическую неприкосновенность
	<b>2. Независимость судебной власти</b>	Независимость судебной власти
	<b>3. Институциональный и административный потенциал</b>	Качество бюрократического аппарата
	<b>4. Наличие коррупции</b>	Контроль над коррупцией
<b>Электоральная подотчетность</b>	<b>1. Свободные, честные и регулярные выборы</b>	Электоральный процесс
	<b>2. Свобода создания партий</b>	Свобода собраний и ассоциаций
	<b>3. Прозрачность обязанностей</b>	Достаточное количество избираемых партий у власти
<b>Межведомственная подотчетность</b>	<b>1. Отношения законодательной и исполнительной власти</b>	Ограничения исполнительной власти
	<b>2. Конституционный суд</b>	Регламент Конст. суда в отношении законодательной и исполнительной деятельности
	<b>3. Многочисленная и независимая информация</b>	Свобода прессы

<b>Характеристики</b>	<b>Вторичные характеристики</b>	<b>Показатели</b>
<b>Участие</b>	<b>1. Возможности для участия</b>	Политический плюрализм и участие
	<b>2. Явка на выборы</b>	Явка избирателей
	<b>3. Членство в партии</b>	Членство в партии
	<b>4. Общественное участие</b>	Членство в ассоциации
	<b>5. Участие в политической жизни за рамками учреждений</b>	Демонстрации, петиции
	<b>6. Незаконное участие в политической жизни</b>	Несанкционированные забастовки, оккупация зданий
<b>Конкуренция</b>	<b>1. Конкуренция среди деятелей</b>	Конкуренция
	<b>2. Оппозиционная сила</b>	Достаточное количество оппозиционных политических партий
	<b>3. Условия для конкуренции</b>	Равный доступ к финансированию
<b>Свобода</b>	<b>1. Личное достоинство</b>	Самостоятельность личности и права личности
	<b>2. Гражданские права</b>	Коэффициент правовых полномочий
	<b>3. Политические права</b>	Политические права
<b>Равенство и солидарность</b>	<b>1. Распределение ресурсов</b>	Коэффициент Джини
	<b>2. Наличие экономической дискриминации</b>	Экономические права женщин
	<b>3. Социальные, культурные права и права защиты</b>	Затраты государства всеобщего благосостояния
<b>Способность реагировать</b>	<b>1. Работа правительства</b>	Эффективность работы правительства
	<b>2. Восприятие удовлетворения</b>	Восприятие легитимности

## Заключение

Невозможно однозначно назвать какой-либо политический режим демократичным или недемократичным. Существуют разные методы оценки, и все они достойны обсуждения по ряду причин. Первая и, пожалуй, самая очевидная из них связана с легитимностью, достигаемой властью, называющей себя демократической, в глазах народа. Конечно, можно провести массовый опрос населения, но предложенные здесь методы отличаются независимостью от человеческого восприятия и возможных инсинуаций по этому поводу.

Есть и вторая важная причина. Различные пути развития демократии могут быть более или менее эффективны в зависимости от политического режима: авторитарного, гибридного, а также минималистской или развитой и устойчивой демократии. В сущности, разные пути развития в разном контексте могут иметь совершенно разные последствия.

Сегодня мы обсудили только современную картину с учетом некоторых фактов. Конечно, существуют примеры, которые могут проиллюстрировать эффективность и полезность описанных методов. Аренд Лейпхарт исследует несколько ярких европейских примеров в своей недавно переизданной книге 1999 г., а я — в своей книге «Переходы к демократии» (Changes for Democracy), 2013 г.

## Библиография

- Altman D.A., Perez-Liñan A.* Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in 18 Latin American Countries // Democratization. 2002. Vol. 9. No. 2. P. 85–100.
- Assessing the Quality of Democracy / L.J. Diamond, L. Morlino (eds). Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.
- Bartolini S.* Collusion, Competition and Democracy. Part I // Journal of Theoretical Politics. 1999. Vol. 11. No. 4. P. 435–470.
- Bartolini S.* Collusion, Competition and Democracy. Part II // Journal of Theoretical Politics. 2000. Vol. 12. No. 1. P. 33–65.
- Beetham D., Bracking S., Kearton I., Weir S.* The IDEA Handbook on Democracy Assessment. The Hague: IDEA/Kluwer Law International, 2002.



- Beetham D., Byrne I., Ngan P., Weir S.* Democracy Under Blair. L.: Politico's, 2002.
- Dahl R.A.* Poliarchy. Participation and Opposition. New Haven: Yale University Press, 1971.
- Dalton R.J.* Value change and democracy // Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries? / S.J. Pharr and R.D. Putnam (eds). Princeton: Princeton University Press, 2000. P. 252–269.
- Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum / R.A. Pastor (ed.). N.Y.; L.: Holmes & Meier, 1989.
- Diamond L.J.* Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes // Journal of Democracy. 2002. Vol. 13. No. 2. P. 25–31.
- Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries? / S.J. Pharr, R.D. Putnam (eds). Princeton: Princeton University Press, 2000.
- Downs A.* An Economic Theory of Democracy. N.Y.: Harper and Brothers, 1957.
- Dunkerley J.* The Pacification of Central America. Research Paper 34. L.: Institute for the Study of the Americas, University of London, 1993.
- Elster J.* Deliberative Democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Eulau H., Karpis P.* The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness // Legislative Studies Quarterly. 1977. Vol. 2. No. 3. P. 233–254.
- Giddens A.* The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration. Cambridge: Polity Press, 1984.
- Kaase M., Newton K.* Beliefs in Government. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Lijphart A.* The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands. Berkeley: University of California Press, 1968.
- Lijphart A.* Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven: Yale University Press, 1999.
- Mainwaring S.* Introduction: Democratic Accountability in Latin America // Democratic Accountability in Latin America / S. Mainwaring, C. Welna (eds). Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 3–33.
- Morlino L.* Costruire la democrazia: gruppi e partiti in Italia. Bologna: Il Mulino, 1991.
- Morlino L.* Democracy between Consolidation and Crisis. Parties, Groups and Citizens in Southern Europe. Oxford: Oxford University Press, 1998.

- Morlino L.* Good and Bad Democracies: How to Conduct Research into the Quality of Democracy // *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. 2004. Vol. 20. No. 1. P. 5–27.
- Morlino L.* *Changes for Democracy. Actors, Structures and Processes*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Newton K., Norris P.* Confidence in Public Institutions: Fate, Culture, or Performance? // *Disaffected Democracies, What's Troubling the Trilateral Countries?* / S.J. Pharr, R.D. Putnam (eds). Princeton: Princeton University Press, 2000. P. 52–73.
- O'Donnell, G.* Delegative Democracy // *Journal of Democracy*. 1994. Vol. 5. No. 1. P. 55–69.
- O'Donnell, G.* *Counterpoint: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. Notre Dame: Indiana University of Notre Dame Press, 1999.
- Pettit P.* *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- Pharr S.J., Putnam R.D., Dalton R.J.* Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies? // *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* / S.J. Pharr, R.D. Putnam (eds). Princeton: Princeton University Press, 2000.
- Pinto-Duschinsky M.* Financing Politics: A Global View // *Journal of Democracy*. 2002. Vol. 13. No. 4. P. 69–86.
- Political Action* / S. Barnes, M. Kaase (eds). L.: Sage Publications, 1979.
- Putnam R.D.* *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993.
- Putnam R.D.* *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. N.Y.: Touchstone, 2000.
- Roberts A.* *The Quality of Democracy in Eastern Europe. Public Preferences and Policy Reforms*. N.Y.: Cambridge University Press, 2010.
- Rueschemeyer D., Huber S.E., Stephens J.D.* *Capitalist Development and Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1992.
- Sartori G.* *Democrazia e definizioni*. Bologna: Il Mulino, 1957.
- Sartori G.* *Theory of Democracy Revisited*. N.Y.: Chatham House Publishers, 1987.
- Schedler A.* Conceptualizing Accountability // *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* / A. Schedler, L. Diamond, M. Plattner (eds). Boulder: Lynne Rienner, 1999. P. 13–28.
- Schmitter P.C.* The Limits of Horizontal Accountability // *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies* / A. Schedler, L. Diamond, M. Plattner (eds). Boulder: Lynne Rienner, 1999. P. 59–63.

- Schumpeter J.A.* Capitalism, Socialism and Democracy. L.: Allen & Unwin, 1942; 1964.
- Smulovitz C., Peruzzotti E.* Societal Accountability in Latin America // Journal of Democracy. 2000. Vol. 11. No. 4. P. 147–158.
- The Quality of Democracy in Latina America / D.H.Levine, J.E Molina (eds). Boulder: Lynne Rienner, 2011.
- Verba S., Schlozman K.L., Brady H.E.* Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.
- Whitehead L.* Democratization: Theory and Experience. Oxford: Oxford University Press, 2002.

*Научное издание*

Леонардо Морлино  
Луис-Гвидо Карли

**Как оценивать демократию.  
Какие существуют варианты?**

Подписано в печать 24.03.2014. Формат 60×88 1/16  
Гарнитура NewtonC. Усл. печ. л. 2,4. Уч.-изд. л. 1,6  
Тираж 1000 экз. Изд. № 1753. Заказ №

Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»  
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20  
Тел./факс: +7 (499) 611-15-52