

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Представительная демократия
и парламентские учреждения в современном
мире: состояние и тенденции

Издание Государственной Думы
Москва • 2014

УДК 328+342.53

ББК 67.400.6

П71

Под общей редакцией

начальника Аналитического управления Аппарата
Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
А. Е. Петрова

Авторский коллектив:

- С. В. Володенков**, кандидат политических наук, доцент факультета политологии МГУ им. М. В. Ломоносова;
- И. И. Кузнецов**, доктор политических наук, профессор факультета политологии МГУ им. М. В. Ломоносова;
- А. В. Селезнева**, кандидат политических наук, старший преподаватель факультета политологии МГУ им. М. В. Ломоносова;
- Н. Р. Сетов**, кандидат политических наук, старший преподаватель факультета политологии МГУ им. М. В. Ломоносова;
- К. О. Телин**, кандидат политических наук, научный сотрудник факультета политологии МГУ им. М. В. Ломоносова.

Рабочая группа по подготовке книги:

В. Г. Малужков, Н. Ю. Пичугин

П71 **Представительная** демократия и парламентские учреждения в современном мире: состояние и тенденции. – М.: Издание Государственной Думы. 2014. – 128 с.

Издание включает подготовленные для Аналитического управления Аппарата Государственной Думы научно-исследовательский прогноз будущего представительной демократии и парламентских учреждений в современном мире, статью, посвящённую проблемам функционирования институтов представительной демократии в условиях современного общества, а также исследование вопроса восприятия образа Конституции Российской Федерации разными категориями граждан страны.

УДК 328+342.53

ББК 67.400.6

СОДЕРЖАНИЕ

Часть I. Будущее представительной демократии и парламентских учреждений в современном мире и в России	4
Формы современной демократии: «прямая» vs «представительная»	4
Будущее демократии и парламентских систем: взгляды зарубежных мыслителей	14
Трансформация современных демократических режимов в условиях развития информационного общества: проблемы, тенденции и перспективы	24
Современные тенденции информационного общества и демократия будущего	40
Конструирование демократии в современном мире: угрозы институциональных заимствований	51
Современные тренды развития представительной демократии: взаимодействие ветвей государственной власти	62
Дискреционные полномочия и баланс ветвей власти: угрозы представительной демократии	70
Восприятие демократии и парламентаризма современными российскими гражданами	82
Заключение	102
Часть II. Институты представительной демократии в условиях современного общества: особенности и проблемы функционирования	103
Приложение. Конституция Российской Федерации: взгляд двух поколений	117

ЧАСТЬ I. БУДУЩЕЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ И ПАРЛАМЕНТСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ И В РОССИИ

Формы современной демократии: «прямая» vs «представительная»

На протяжении XX века в западной политической науке активно развивались теории демократии. Начиная с 1990-х годов, этот вопрос стал актуален и для России. В настоящее время существует огромное количество таких теорий, и ни один другой тип политического режима не привлекает к себе такого внимания, как демократия.

Стремясь ответить на вопрос о том, что такое демократия и как её построить, мировое политологическое сообщество так вызвало к жизни ещё один не менее важный вопрос, вопрос о ценности демократии¹. Как и следовало ожидать, мнения разделились. Часть учёных отстаивает точку зрения о том, что ценность демократии абсолютна, другая часть считает, что она относительна.

По мнению многих исследователей, например, Э. Альфатера, ценность демократии снижается в силу глобализации, которая вызывает эрозию института национального государства и, как следствие, демократического процесса².

Действительно, трактовать демократию как абсолютную ценность политического процесса в XXI веке представляется, по меньшей мере, неразумным, так как исторический и социально-экономический контекст функционирования демократических режимов современности указывает на то, что роль демократии в её классическом понимании неуклонно снижается.

В то же время понимание демократии как относительной ценности не следует воспринимать в негативном измерении. Напротив, такой подход открывает новые возможности для понимания сущности и значения демократии для современных политических процессов. И, что является самым важным, этот подход позволяет продемонстрировать, каким образом демократия может синтезироваться с другими формами власти и политическими режимами, что является крайне актуальным для современной политической науки.

¹ Подробнее об этом см.: Демократия: универсальные ценности и многообразие исторического опыта: Материалы совместного «круглого стола» ИФ РАН, журналов «Полис» и «Политический класс»//Полис. 2008. № 5; Hood S. J. Political Development and Democratic Theory. N. Y.: M. E. Sharpe, Inc., 2004; Cunningham F. Theories of Democracy: a Critical Introduction. N. Y.: Routledge, 2002; Nolla E. Liberty, Equality, Democracy. N. Y.: New York University Press, 1996; Levine P. The Future of Democracy. Tufts University Press, 2007; Hoffe O. Democracy in an Age of Globalisation. Springer, 2007.

² Демократия: универсальные ценности и многообразие исторического опыта: Материалы совместного «круглого стола» ИФ РАН, журналов «Полис» и «Политический класс»//Полис. 2008. № 5.

Вместе с тем исторически сложилось, что дискуссии о преимуществах демократии и её недостатках, равно как и о доступных и желательных формах демократического устройства, практически не имеют точного хронологического измерения – они велись повсеместно и с равной степенью упорства и во времена античности, когда демократический строй афинского образца только укоренялся в городах-государствах, и в XX веке, предложившем плюралистическим системам целую совокупность серьёзных вызовов и угроз, начиная с тоталитарных альтернатив и рационалистических утопий и заканчивая «массовым обществом» Х. Ортеги-и-Гассета. Столетия истории политических учений так или иначе были посвящены обсуждению проблем участия населения в политическом процессе, его роли в определении курса развития общества и государства, формам возможного коллективного действия и организации представительных органов и структур. Сегодня же подобная проблема – проблема развития демократических институтов и как управленческих органов, и как некоего свода правил общественной жизни, – имеет, возможно, наибольшую вариативность ответов и одновременно наибольшую актуальность, поскольку развитие целых регионов мира начинает зависеть от процессов демократического транзита, новых коммуникационных технологий и углубляющейся интеграции политических систем в мощные межгосударственные или даже наднациональные объединения.

При этом данные явления и процессы ставят крайне серьёзные вопросы как перед плюралистическими теориями политического участия, так и перед конкретной практикой демократии в современных государствах – прежде всего тех, которые принято считать некими образцами подобного режима. Ни для кого не секрет, что традиционная интерпретация демократического строя даже с позднейшими его доработками и поправками, вносимыми с учётом коммуникационной революции последних десятилетий, во многом уже не в состоянии обеспечить прежний уровень и прежние качество политического представительства и репрезентации общественных интересов. В такой стране как Испания 86 % населения не доверяет ни одной политической партии – и подобный факт не является исключением из общего правила, как убедительно показали и глобальное движение Осциру, собравшее в 2011–2012 гг. многочисленные митинги протеста против всего социально-экономического устройства развитых стран мира, и неоднократное появление на политической арене Европы полулегальных сил, демонстрирующих абсолютную изоляцию от установок, обычных для дискурса той или иной страны, – речь в данном случае может идти как о националистах Йорга Хайдера, так и, например, о Пиратской партии Швеции, в своё время получившей два места в Европарламенте.

Перед современной политикой, по сути, вновь встаёт вопрос о том, какой формат демократического действия и участия является наиболее приемлемым в сложившихся условиях – т. н. «прямая демократия», понимаемая как право всех граждан непосредственно влиять на политические вопросы без участия посреднических государственных структур,

основанных на делегировании полномочий, или всё-таки демократия представительная, основанная на существовании многочисленных институтов репрезентации? Характер этого вопроса, имеющего первоочередное значение в контексте ответов на актуальные вызовы современности, подразумевает острый характер дискуссий как в академических кругах, разрабатывающих политические теории и концепции, так и среди людей, непосредственно участвующих в политике и видящих в разрешении дихотомии важные менеджеральные и административные последствия.

Необходимо заметить, что прямая демократия как концепт обладает более древними историческими корнями, которые, вместе с тем, как раз и являются одной основной причиной критики данного формата политического участия со стороны большинства современных мыслителей: всё же «мудрость веков» не всегда воспринимается политиками и общественностью как стопроцентно положительная характеристика. Опирающаяся на исторический опыт Древней Греции и швейцарских кантонов времён Позднего Средневековья и раннего Ренессанса, прямая демократия долгое время рассматривалась исследователями в качестве своеобразной «протоформы», прекрасно подходящей для немногочисленных сообществ и совершенно непригодной в обществах принципиально расширяющихся либо гетерогенных. Кроме того, подобный характер прямой демократии подкреплялся тем, что она, при всех недостатках и ограничениях, связанных с повседневным политическим процессом, наилучшим образом представляла те ценности, которые подпитывали и продолжают подпитывать саму идею демократии, а именно, права и свободы человека и гражданина, активно участвующего в формировании власти и политической повестки дня: право голоса и инициативы, право равенства перед лицом закона, право на дискуссию и свободу мнений.

В этой части опыт прямой демократии продолжает оказывать самое серьёзное влияние на институционализацию современных форм политической активности: в области местного самоуправления, к примеру, перечень методов непосредственного участия довольно-таки широк, в полном соответствии со стандартами, закреплёнными общими представлениями о правах и свободах человека и гражданина. В России он включает в себя право на местный референдум, сход, правотворческую инициативу, публичные слушания, территориальное общественное самоуправление, собрание граждан и частные обращения в органы управления³; в принципе, это достаточно широкий перечень, со многими пунктами которого редко сталкиваются даже деятельно участвующие в политике граждане.

Однако само существование представительной демократии представляет собой своеобразный ответ на естественным образом обнаружившуюся критику прямых форм демократического участия. Отталкиваясь от недостатков последних, представительная демократия выдвигает ряд весьма строгих требований к организации демократического строя, если,

³ По материалам ФЗ № 131 от 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

конечно, потребность в нём носит долгосрочный и устойчивый характер: во-первых, в основе функционирования демократии ставится делегирование полномочий от широких слоёв непрофессионального и разделённого в пространстве населения малочисленной группе профессионалов, находящимся в контакте друг с другом, а во-вторых, делегирование осуществляется посредством открытых и честных выборов. Подобная система опосредованного гражданского участия устраняет естественные трудности, связанные со сложностью решаемых проблем и задач, равно как и проблемы демократического управления большими территориями – но тоже не свободна от недостатков, что, собственно, и вызывает к жизни казус, при котором спор прямой и представительной демократии до сих пор остаётся неразрешённым.

Так, сегодня, по мнению экспертов, идеалы и принципы прямой демократии серьёзнейшим образом отразились в «сетевых технологиях», постулирующих значимость горизонтальных связей в политическом пространстве и утверждающих момент образования политической воли в точке соприкосновения обозначившихся интересов и доступных ресурсов. По этой причине концепция политических сетей, всё более сближающаяся с инновационными технологиями коммуникации (социальные сети, мобильная телефония), всё чаще воспринимается общественностью двояко: условные «скептики» полагают, что она знаменует собой «откат» к устаревшим практикам, недостатки которых будут описаны ниже, а условные «оптимисты» полагают, напротив, что «сети» в политике лишний раз подтверждают реальность платоновского «анамнезиса» – «припоминания» верных форм в сообразии с естественной природой человека. Майк Фейфл, бывший советник президента США по национальной безопасности, в своё время и вовсе призывал номинировать сервис микроблогов Twitter на Нобелевскую премию мира, сказав, дословно, следующее: «Без твиттера люди Ирана не почувствовали бы себя вполне правомочными и уверенными для того, чтобы встать на защиту свободы и демократии страны». Этот случай как нельзя лучше характеризует восторженное отношение многих людей к создающимся вокруг ним сетям.

Казалось бы, «политические сети» представляют из себя достаточно удачный выход из не слишком приятного положения прямой демократии, чьи недостатки весьма неприятно сказываются на эффективности управления: массовость участия в прямой демократии оборачивается оголтелым популизмом, отсутствие иерархии – отсутствием компетентности и ответственности, а отсутствие институтов, определяющих степень актуальности тех или иных проблем, – превращением политики в процесс, управляемый не столько потребностями, сколько элементарной модой. Многие критики демократической теории – как в прямой, так и в представительной её форме – распространяют последний аргумент на все режимы, так или иначе связанные с общественным участием, утверждая априорную неспособность «масс» сделать рациональный выбор; подобные воззрения в случае их обоснованности чаще всего апеллируют к «теореме о невозможности» Кеннета Эрроу, который утверждал, что выбор может быть либо рациональным, либо коллективным.

Действительно, «политические сети» выглядят достаточно эффективным ответом на традиционную критику: они формируют новое дискурсивное пространство, достаточно широкое и разветвлённое для того, чтобы предоставлять разностороннюю информацию по актуальным вопросам, открывают шлюзы политической коммуникации для новых социальных групп, исключённых из процесса взаимодействия представительных институтов, и, наконец, формируют принципиально транспарентную и открытую среду, связанную с отношениями принципиального равноправия субъектов. Это в полной степени отвечает так называемой «трилемме» демократического участия, которую сформулировал американский политолог Джеймс Фишкин, выдвинувший всего три требования к политической системе, а именно гарантии равенства, участия и дискуссии (political equality, participation and deliberation).

Однако на практике подобной интерпретации демократического строя отвечает и обновлённая представительная демократия, чьи институты являются доминирующей формой политической организации в современном обществе. В конце 70-х – начале 80-х гг. XX в. в управленческой практике целого ряда развитых стран начало утверждаться, например, направление «нового публичного менеджмента» (new public management, NPM), который предложил вполне эффективные схемы модернизации институционального дизайна демократического государства. Инструментом для этой модернизации стала интеграция управленческих структур с частным сектором, чьи наработки во все времена использовались официальными учреждениями для совершенствования своей кадровой работы и моделей принятия решений. «Новый публичный менеджмент» всего лишь скорректировал подобную схему, изменив вектор взаимодействия государства и бизнеса: если до NPM последний делегировал государству менеджерские и административные технологии, то с укоренением нового подхода к репрезентации групповых интересов государство стало делегировать бизнесу определённые сферы собственной компетенции. Классической иллюстрацией «нового публичного менеджмента» стала Великобритания времён Маргарет Тэтчер, когда государственная политика предполагала не просто приватизацию национальных активов, но и фактическое установление конкуренции в ряде отраслей между государственными и частными структурами.

Результатом внедрения «нового публичного менеджмента» и смежных с ним концепций и технологий стало действительно обновление классических представлений о представительной демократии. Во-первых, сегодня никто, даже решительные критики этого формата участия, уже не сводит представительство к деятельности парламентских учреждений – функции репрезентации общественных интересов и мнений взяли на себя многие другие структуры, в частности, «открытое правительство» и экспертные организации, создаваемые вокруг органов не только законодательной, но и исполнительной власти. Во-вторых, формы контроля и даже корректировки результатов выборов сегодня существенно расширились: благодаря тем же самым коммуникационным технологиям,

что обеспечили рывок в популярности «политических сетей», в той же Великобритании функционирует портал Democracy.Live, позволяющий в очном режиме наблюдать за работой основных представительных, судебных и даже исполнительных структур, что существенно снижает риск потери связи между избирателем и депутатом.

Особенно ярко модернизация представительной демократии прослеживается на примере регулирования лоббизма в развитых странах мира: в то время, как США и некоторые другие страны выбрали путь чрезмерной регламентации деятельности отраслевых и корпоративных лоббистов, страны Западной Европы в большинстве своём используют совершенно другую модель, свидетельствующую о способности представительной демократии отвечать на вызовы времени. В Великобритании, Франции и Германии реализуется приблизительно один сценарий регулирования: отсутствие жёстких формальных ограничений для лоббистов и, вместе с тем, детальные предписания для чиновников, вынужденных предоставлять подробнейшую отчётность о своей профессиональной деятельности. Это позволяет контролировать депутатов представительных учреждений, не ограничивая их участие в процессе принятия решений и фактически не сужая сферу их частнопредпринимательских и личных контактов – единственное, что они должны делать в рамках процедур демократического контроля, – это не исключать ни один из элементов своей карьеры из сферы публичного регулирования.

Сами же «политические сети», несмотря на теоретическое преодоление обычных для прямой демократии недостатков, попали в ловушку того самого технологического прогресса, который и обеспечил популярность соответствующим идеям. Сегодня можно утверждать, что в системе новейших коммуникаций парадоксальным образом всё в большей степени проявляет себя не индивидуальное сознание субъекта, а массовое сознание, связанное с неспособностью отдельной личности превратить гигантское информационное поле в инструмент политического действия. Прямая демократия в новейшей своей форме, вооружённая технологиями информационного обмена, которые ещё никогда не видел мир, оказывается не в состоянии решать политические задачи, потому что на смену иерархии и упорядоченности управленческого пространства приходит соучастие, не подкреплённое ни ответственностью, ни осознанием задачи, стоящей перед субъектом политического действия.

Как ни странно, последнее соображение сегодня адресуется именно институциональному представлению о демократии, предписывающему ей определённые организационные и административные задачи. Утверждается, будто бы рядовой чиновник, вводимый в систему демократических институтов, с одной стороны, теряет связь с электоратом, поскольку на регулярной основе общается не с ним, а с представителями таких же обособленных элементов государства-Левиафана, а с другой, не может найти себе место в разношёрстной и дискретной государственной системе. Этому посвящена, например, теория «мусорного ящика» Джеймса Марча и Джона Олсена. Тем не менее, в большей степени подобная си-

туация неопределённости связана как раз с участием рядового обывателя в инновационных схемах прямого участия, о котором с таким восторгом рассказывают университетские преподаватели.

Американский социолог Малкольм Гладуэлл указывает, что «её структура делает сеть необычно гибкой и хорошо адаптированной к ситуациям, связанным с низким уровнем риска», и при этом «сеть не имеет централизованного управления и ясной линии направления, у её участников возникают реальные проблемы в достижении консенсуса и постановке целей»⁴. Как следствие, участники сетевых взаимодействий в большинстве своём не могут рассуждать рационально и стратегически; более того, в силу ориентации на критику они хронически склонны конфликтовать и ошибаться. На выходе это формирует именно феномен массового сознания, когда участники дискуссии поддаются скорее эмоциям, нежели доводам разума, скорее крайностям, чем умеренным позициям, и скорее модному поветрию, нежели рациональной позиции.

В подобных условиях политический процесс начинает, во-первых, сужаться, ограничивая повестку дня наиболее резонансными вопросами (вне зависимости от того, какой действительной актуальностью они обладают), а во-вторых, испытывать хроническую нехватку ответственных и профессиональных решений, сдвигающих status quo в качественно новое состояние, которому будут сопутствовать новые проблемы и новые вызовы. Демократический строй начинает испытывать дефицит реальной альтернативы – то есть именно того, что, вообще говоря, составляет его основное стратегическое преимущество перед авторитарными и тоталитарными режимами.

Ещё Аристотель обвинял демократический строй в том, что он позволяет обществу устроить правление большинства в интересах исключительно этого большинства – что отличает его от более справедливой политики, где большинство правит в интересах всех. В середине двадцатого века похожую концепцию, откровенно критикующую представительные структуры, высказал недавно убитый в результате революционного переворота ливийский лидер Муаммар Каддафи, в своей программной работе «Зелёная книга» предложивший масштабную перезагрузку демократического строя и разворот последнего в сторону именно прямой демократии. «Парламенты стали узаконенным барьером, мешающим народу осуществлять свою власть, отстранившим массы от участия в политике и монополизировавшим их власть», – писал человек, по иронии судьбы установивший на пути собственных «народнических» идей не меньшее число барьеров, чем те, что описывал в основной своей работе; Лидер Революции призывал создавать народные комитеты вместо традиционных структур, а сам в это время дублировал народную власть «революционной», которая фактически устанавливала в Ливии «диктатуру пролетариата» в том смысле, в котором о ней писали теоретики марксизма-ленинизма.

⁴ http://www.chaskor.ru/article/nebolshoe_izmenenie_25052.

Ещё во времена популярности «Зелёной книги» Каддафи отчасти вторили разного рода неомарксистские объединения, и ныне задающие тон в глобальных движениях против глобализации или капиталистической экономики («Оссиру»). Их спектр претензий к представительной демократии уже был озвучен: опираясь, как ни парадоксально, на разработки элитистов, в частности, Роберта Михельса, описавшего «железный закон олигархии» (в соответствии с которым любая управленческая деятельность рано или поздно сводится к становлению тиранического меньшинства), сторонники делиберативной и партисипаторной демократии говорят о фактической невозможности институционального ограничения демократического порядка. Лояльные к партисипаторной концепции исследователи и вовсе постулируют всестороннюю демократизацию жизни во всех её проявлениях – не учитывая того объективного обстоятельства, что некоторые сферы коллективной деятельности попросту не работоспособны в условиях «свободы, равенства, братства», или «равенства, участия и дискуссии», как писал Джеймс Фишкин.

Меж тем представительная демократия – даже в современных условиях, когда государство как таковое сталкивается с целым рядом глобальных вызовов, – обладает ещё одним важным параметром, который позволяет говорить о большей её устойчивости и условной «полезности» для коллективных интересов, нежели любые, даже самые модернистские и современные формы прямой демократии. Речь, конечно, о параметре «оптимальности», отражающем те характеристики, которые недостаточно полно описываются термином «эффективность», чаще всего относящемся либо к соотношению затрат и результатов, либо к соотношению результатов и запланированных целей. «Оптимальность» – особенно в отношении политической системы и государственного строя – означает способность системы к воспроизводству, т. е. адекватную реакцию на кризисные периоды собственного существования, отсутствие серьёзных потрясений в условиях флуктуации и неопределённости и, конечно, стабильность связанных с политикой социальных ролей и поведенческих моделей. Ничем из перечисленного революционные формы прямой демократии похвалиться не могут – они не подходят, как уже отмечалось, для построения тактического рисунка той или иной политики, поскольку не склонны к формированию консенсуса, и уж тем более не в состоянии обеспечить стабильность существующих политических систем, потому что внутри собственных концепций предусматривают масштабный отказ от современных форм иерархии и подчинения.

Несомненно, и представительная демократия вынуждена решать довольно серьёзные проблемы, связанные с оптимальностью политической системы в контексте её репрезентативности, т. е. актуального и оперативного представления общественных интересов, равно как и их агрегирования и артикуляции. Однако же существующие формы представительной демократии подкрепляются историческими традициями, представлениями граждан о политическом процессе, а также фактически всем институциональным каркасом современного государства как

такового – и в данных условиях куда более уместно говорить о инкорпорировании определённых методов прямой демократии в политическую повседневность, нежели о нигилистическом разрыве с наследием представительных учреждений. Речь в данном случае идёт о развитии технологий электронной демократии, о методах учёта мнения меньшинства, отражающегося в гражданских правотворческих инициативах, и, конечно, о совершенствовании частно-государственного партнёрства, экспертной и лоббистской деятельности в направлении более и более эффективного представительства. Однако даже последнее никак не может осуществляться в условиях прямой демократии, поскольку она в условиях гетерогенного общества способна играть лишь узко инструментальную роль.

Небезынтересно, что начиная с середины последнего десятилетия XX века в западной теории международных отношений начинает развиваться новый идеологически ангажированный подход – теория демократического мира⁵.

Эта теория была настолько проста и понятна, что быстро завоевала весомые позиции не только среди политологов и ученых-международников, но и в политической элите США. Нельзя не отметить, что в 1994 году Президент Соединённых Штатов Билл Клинтон, обращаясь к Конгрессу США, использовал элементы теории демократического мира для обоснования внешней политики американского государства, которая именно в то время обзавелась чёткими характеристиками интервенционизма.

Базовый постулат теории демократического мира был очень простым: демократии не воюют друг с другом. Эта простая «истина» стала настолько популярной, что некоторые американские теоретики, в частности, Дж. Леви, заявляли, что «гипотеза демократического мира фактически приобрела статус закона в общественных науках»⁶. Конечно, подобные высказывания крайне претенциозны, и подобным статусом в политической науке теория демократического мира не обладала. Более того, у неё нашлось достаточное количество серьёзных противников, чьи контраргументы заслуживали внимания. Например, сторонники парадигмы политического реализма в теории международных отношений считали, что молодые демократические режимы довольно часто ведут себя более агрессивно, чем давно сформировавшиеся авторитарные режимы. К тому же, «демократии могут быть агрессивны по отношению к демократическим же государствам», а «недемократические государства могут быть весьма миролюбивы»⁷.

Но, несмотря на наличие авторитетной критики, теория демократического мира завоевала устойчивые позиции в дискурсе американ-

⁵ Подробнее об этом см.: *Rasler K., Thompson W. R. Puzzles of the Democratic Peace. Theory, Geopolitics, and Transformation of World Politics.* Palgrave Macmillan, 2005.

⁶ Цит. по: *Цыганков А. П., Цыганков П. А. Кризис идеи «демократического мира» // Международные процессы.* Т. 3, № 3, 2005. Стр. 33.

⁷ *Цыганков А. П., Цыганков П. А. Кризис идеи «демократического мира» // Международные процессы.* Т. 3, № 3, 2005. Стр. 35.

ской политической элиты: «Руководствуясь интересами национальной безопасности, США проводят политику мессианства, привнося в мир демократические и моральные принципы, стремятся установить демократические формы правления во всём мире»⁸.

В настоящее время теория демократического мира переживает серьёзный кризис, который связан, прежде всего, с тем, что основной постулат этой теории не нашёл практического подтверждения. Главным основанием для опровержения теории демократического мира стала «упрямая» статистика, демонстрирующая наличие военно-политических конфликтов между демократическими государствами⁹.

В контексте нашего исследования теория демократического мира интересна не как базис внешнеполитического дискурса США, а как один из подходов к трактовке будущего демократических режимов в мире. Действительно, в течение XX столетия количество государств, которые избрали для себя путь демократического развития, резко увеличилось. Демократия стала более понятной для граждан из разных регионов мира, и очевидно, что именно формы демократического управления будут являться основным способом реализации политической власти.

Но этот тезис сразу же порождает два очень серьёзных вопроса.

Во-первых, станет ли демократический мир гарантом международной стабильности? На этот вопрос, наверное, можно дать отрицательный ответ, так как история демонстрирует нам опровержения теории демократического мира.

Во-вторых, какой будет демократия XXI века? Сразу же можно заключить, что однозначного ответа на этот вопрос не существует. Но в нашем исследовании мы постараемся изложить основные вариации и сценарии эволюции демократии, что, возможно, поможет в будущем найти ответ на поставленный вопрос.

⁸ Цыганков П. А. Политическая динамика современного мира: теория и практика. М.: Издательство Московского университета, 2014. Стр. 352.

⁹ Подробнее об этом см.: *Schwartz T., Skinner K.K. The Myth of the Democratic Peace//Orbis (Foreign Policy Research Institute), Vol. 46, Issue 1, Winter 2002.*

Будущее демократии и парламентских систем: взгляды зарубежных мыслителей

Проблема развития демократии, парламентаризма и институтов представительства всегда занимала особое место в проблемном поле как отечественной, так и зарубежной политической науки. На рубеже XX и XXI веков интерес к данному сегменту политического знания начал «возрастать по экспоненте», что было связано со стремлением научного сообщества проанализировать исторические уроки уходящего столетия, а также с запросами западной цивилизации, которая долгое время культивировала этот тип политического режима. Эти запросы проистекали, прежде всего, из стремления к пониманию того, что ждёт демократию в будущем, изменятся ли механизмы политического участия и представительства, будет ли парламентаризм играть столь важную роль в политическом процессе зарубежных стран после прихода нового тысячелетия.

Одна из самых популярных трактовок будущего политики в XXI веке принадлежит американскому политологу и журналисту Ф. Фукуяме, который известен прежде всего как автор концепции «конца истории»¹⁰. С точки зрения Фукуямы, новое тысячелетие будет характеризоваться отсутствием войн и международных конфликтов, распространением демократических режимов и формированием глобальной взаимозависимости. Стоит отметить, что идеи о «конце чего-либо» всегда занимали особое место в американской политической мысли: в частности, после Второй мировой войны сформировалась концепция «кризиса и конца идеологий»¹¹, сторонники которой утверждали, что все классические идеологии не оправдали себя, от них следует отказаться и пытаться строить мир деидеологизированной политики. К сожалению или к счастью, история неумолимо доказывает нам обратное: классические идеологии превратились в «нео-версии» самих себя, а конец истории откладывается на неопределённый период. Тем не менее, Фукуяма отмечает, что демократии придёт столкнуться с определёнными вызовами и встретиться лицом к лицу с конкретными врагами: азиатским авторитаризмом, национализмом, исламом и необольшевизмом. И для того, чтобы выйти победителем из этого противостояния, демократии необходимо будет консолидироваться на четырёх уровнях. Во-первых, это консолидация идеологии, которая докажет, что демократия является наиболее эффективным политическим режимом и потому более других претендует на легитимность. Во-вторых, это реформирование политических институтов, которое должно включать в себя создание новых конституций, поддерживающих демократические системы, а также консолидацию демократических партий, которые, как считает американский политолог,

¹⁰ Подробнее об этих идеях Ф. Фукуямы см.: *Fukuyama F. The End of History and the Last Man*. N. Y.: The Free Press, 1992.

¹¹ Подробнее об этом см., например: *Bell D. The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*. N. Y.: The Free Press, 1960.

в настоящее время «разбросаны» на политико-идеологической арене. В-третьих, это консолидация и ускоренное развитие структур гражданского общества, которые должны создаваться спонтанно и ни в коем случае не формироваться «сверху». И, наконец, в-четвёртых, это консолидация культурных представлений, которые Фукуяма определяет как «арациональную этическую привычку». Именно четвёртый уровень консолидации культуры является наиболее важным, так как он порождает в сознании людей стремление к участию в политике и оказанию влияния на процесс принятия политических решений. Фукуяма также задаётся вопросом о том, какие опасности могут вызывать и внутри демократической доктрины. По его мнению, рубеж веков характеризуется «смертью марксизма» и окончательным крушением левой идеологии. Но это отнюдь не даёт положительного эффекта для демократии, так как при отсутствии левого полюса она может начать «дрейфовать» вправо, и мировая история знает примеры и последствия такого дрейфа, достаточно вспомнить так называемую консервативную волну на Западе¹², имевшую место в 1980-е годы.

Статья Ф. Фукуямы, предшествующая его книге «Конец истории», вышла весной 1989 года. Спустя 25 лет, 6 июня 2014 года, в журнале *The Wall Street Journal* вышел ещё один текст американского мыслителя под названием «В «конце истории» по-прежнему стоит демократия»¹³. В своей статье Ф. Фукуяма признаёт, что «проблемой сегодняшнего мира являются не только авторитарные силы на марше, но и то, что существующие демократические режимы также не функционируют правильно»¹⁴. Неверное функционирование Фукуяма трактует как «скатывание» обратно к авторитарным политическим практикам после изначально успешных демократических транзитов (в качестве примеров приводятся Турция, Шри-Ланка, Никарагуа, упоминаются Румыния и Болгария как страны, неспособные справиться с коррупцией).

По мнению Фукуямы, с 2005 по 2014 год в мире наблюдается так называемая «демократическая рецессия», влекущая за собой снижение количества и уменьшение качества демократических режимов (чистота выборов, свобода прессы и проч.). Интересно, что Фукуяма, открыто называющий Россию «бастионом авторитаризма», существующим за счёт «нефтедолларов», отмечает наличие демократической рецессии и в США: «Наша мэдисоновская Конституция, преднамеренно созданная

¹² Подробнее об этом см.: США: Консервативная волна. М., 1994; *Fukuyama F. America at the Crossroads: Democracy, Power and the Neoconservative Legacy.* Yale University Press, 2006; *Kagan R., Kristol W. Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy.*//Carnegie Foreign Affairs, July/August, 1996.

¹³ Fukuyama F. At the «End of History» Still Stands Democracy.//The Wall Street Journal, June 6, 2014. Electronic resource: <http://online.wsj.com/articles/at-the-end-of-history-still-stands-democracy-1402080661>

¹⁴ Fukuyama F. At the «End of History» Still Stands Democracy.//The Wall Street Journal, June 6, 2014. Electronic resource: <http://online.wsj.com/articles/at-the-end-of-history-still-stands-democracy-1402080661>

для предотвращения тирании с помощью приумножения сдержек и противовесов на всех уровнях управления, превратилась в ветократию»¹⁵.

Если же попытаться отвлечься от всех замечаний, касающихся политического курса современных государств, в заключение Ф. Фукуяма отмечает, что демократия во втором десятилетии XXI века сталкивается с двумя основными блоками проблем.

Во-первых, это тесное переплетение политики и экономики, связанное зависимостью экономической индустриализации и развитием институтов политического участия, которые далеко не всегда предоставляют гражданам реальные возможности влияния на политический процесс.

Во-вторых, это устаревание любых, даже максимально демократических, политических институтов, связанное с изменением исторических условий их существования.

И всё же, несмотря ни на что, Ф. Фукуяма считает, что мощь демократического идеала по-прежнему остаётся колоссальной. Аргументируя этот тезис, он указывает на массовые протесты населения от Туниса до Киева и Стамбула с требованием признать гражданские права. Именно этот фактор, по мнению американского исследователя, является ключевым при поиске ответа на вопрос о том, что же находится в «конце истории». Конец истории, отмечает Фукуяма, неразрывно связан с демократическими режимами, время которых обязательно придёт.

Ещё один видный представитель американской политической мысли и журналистики наших дней, С. Хантингтон, которого традиционно относят к поздним представителям традиции политического реализма, также не оставил без внимания вопрос о будущем демократии¹⁶, хотя его известность в мировом масштабе связана, прежде всего, с концепцией «столкновения цивилизаций». Несмотря на то, что книга Хантингтона вышла в 1992 году, многие идеи, высказанные в ней, остаются актуальными и в наше время. Как и Фукуяма, Хантингтон считает, что демократии в XXI веке предстоит пройти стадию консолидации, которая должна последовательно сменить процесс экспансии демократических режимов. По его мнению, мир сейчас находится во власти третьей волны демократизации, которая началась в 1974 году, но у потенциала этой волны есть свои пределы.

Третья волна демократизации связана с пятью необратимыми изменениями, которые происходят в современном мире: серьёзные проблемы легитимации авторитарных режимов; рост уровня жизни населения, который автоматически влечёт за собой рост запросов по отношению к политической системе, связанных, прежде всего, с требованием гражданских прав и свобод; изменения религиозных институтов, которые начинают больше склоняться к оппозиционным типам мышления; импульсы развития прав человека и демократии, исходящие от негосударственных и международных организаций и Европейского сообщества;

¹⁵ Fukuyama F. At the «End of History» Still Stands Democracy.//The Wall Street Journal, June 6, 2014. Electronic resource: <http://online.wsj.com/articles/at-the-end-of-history-still-stands-democracy-1402080661>.

¹⁶ *Huntington S. P. The Third Wave.* University of Oklahoma Press, 1992.

«снежный ком» демонстраций и протестов, приобретающих новое измерение в системе межнациональной коммуникации и влекущих за собой демократизацию государств.

И если тенденция демократизации не «застынет» на определённой фазе своего развития, западная цивилизация станет жертвой контртенденции, сопряжённой с антидемократическими трендами. Именно поэтому крайне важным Хантингтон считает укрепление существующих демократических институтов и отказ от крайних форм пропорционального представительства. Если Западу удастся избежать формирования контртенденции и консолидировать существующие демократические режимы, человечество получит шанс на реализацию основных прав и свобод, итогом которой станет так называемый демократический мир, сторонники которого считают, что демократии не воюют друг с другом.

Хантингтон не оставил без внимания и популярную в последние два десятилетия идею о демократическом транзите и условиях консолидации демократических режимов.

Демократические транзиты, как отмечает Хантингтон, чаще всего проводятся следующими способами:

1. Правящая элита сама принимает решение о переходе к демократическому способу управления (Испания, Индия, Бразилия).

2. Замещение предыдущей недемократической формы правления в результате активности оппозиции (ГДР, Португалия, Аргентина).

3. Транс-смещение к демократическому политическому режиму в результате соединения усилий правящей элиты и оппозиции (Польша, Чехословакия, Боливия).

4. Интервенция, в рамках которой демократические институты приходят в страну извне (Панама, Гренада).

При реализации любого из вышеперечисленных сценариев демократического транзита должны соблюдаться определённые условия, при которых новый демократический режим сможет выжить. В их числе Хантингтон называет: использование опыта предыдущей демократизации, если она была неудачной; высокий уровень демократического развития; благоприятная международная среда, поддерживающая новый режим; хронологическое совпадение демократического транзита с общемировыми трендами демократизации; опыт мирного, но не насильственного, изменения политической системы.

Как мы видим, идеи Ф. Фукуямы и С. Хантингтона в целом могут быть сведены к общему знаменателю – консолидация демократии и создание новых политических институтов, которые сохраняли бы положительный опыт прошлого и могли бы адекватно реагировать на вызовы будущего. Такая точка зрения характерна для современных представителей англо-американской политической журналистики. Подобной точки зрения придерживается и обозреватель газеты «The Guardian» У. Хаттон, автор нашумевших работ «Письмена на стене»¹⁷ и «Мы и они»¹⁸. Хаттон,

¹⁷ Hutton W. The Writing on the Wall. N. Y.: The Free Press, 2006.

¹⁸ Hutton W. Them and Us. Little, Brown Book Group Limited, 2011.

подобно Хантингтону, противопоставляет восточную и западную цивилизацию, считая, что основным оппонентом последней является Китай, претендующий на наличие якобы демократической политической системы. По мнению Хаттона, недостаток демократии приводит к экономическим проблемам и заводит социальные системы в тупики информационной революции (например, для доступа к сети Интернет в КНР гражданам необходимо получать разрешение в полиции).

Американский публицист Ф. Закария считает, что демократия в современном мире далеко не всегда либеральна, и многие заблуждаются, ставя знак тождества между понятиями «демократия» и «либерализм». Закария отмечает, что в некоторых странах, которые называют себя демократическими, на самом деле наблюдается формирование либеральных автократий. Более того, «распределение» демократии на мировой арене неэквивалентно: в западных странах демократия присутствует в избытке, в других регионах мира её наоборот не хватает. Это обстоятельство приводит к дихотомии между либеральным конституционализмом и тенденцией к демократизации, что также порождает определённые «перекося» в демократическом транзите и эволюции транснационализма. По мнению Закарии, идеальный вариант развития демократии будущего – делегируемость и республиканская форма правления.

Тем не менее, в современной политической мысли зарубежных стран можно обнаружить немало более радикальных точек зрения, касающихся будущего демократии и парламентских систем.

Футуролог О. Тоффлер, автор цикла популярных работ об обществе будущего («Футурошок», «Третья волна», «Метаморфозы власти»), считает, что демократию в новом тысячелетии ждут масштабные изменения, связанные, прежде всего, с крушением политической иерархии и закатом эры технократов, которые тщательно оберегали «вертикальные» властные структуры. Тоффлер отмечает, что сама суть политической власти не изменится, но она «сдвинется»¹⁹, отойдёт от политических структур прошлого. Новый этап развития политических систем будет характеризоваться так называемой адхократией²⁰ (от лат. *ad hoc* – по случаю, случайно). Адхократия предполагает отсутствие формальных и структурно целостных политических институтов и, напротив, опирается на временные комитеты и рабочие группы, задача которых заключается в решении частных и конкретных проблем, после чего эти политические акторы самоликвидируются.

Демократия в новую эру окажется во власти сетевых структур, что, в свою очередь, изменить и саму её суть. Тоффлер описывает эту трансформацию в трёх измерениях.

Во-первых, это принцип меньшинства. Демократия больше не будет существовать как власть большинства, так как большинство не поддаёт-

¹⁹ Необходимо отметить, что перевод названия одной из работ Тоффлера, «Метаморфозы власти», в целом некорректен. Оригинальное название – «Powershift», что можно перевести как «сдвиг» или «смещение власти».

²⁰ Сам термин введён в 1968 году У. Беннисом.

ся мобилизации. Наоборот, мы станем свидетелями становления конфигуративного демассифицированного общества, состоящего из миллионов меньшинств, которые, в свою очередь, потребуют создания новых институтов для разрешения конфликтов между ними. Эти институты должны дать сообществам возможность формирования мини-мажоритарных форм правления.

Во-вторых, это принцип полупрямой демократии. Политические процессы в будущем будут характеризоваться отказом от представительства интересов и желанием принимать собственные политические решения в рамках временных комитетов по отдельным вопросам.

И, наконец, в-третьих, это принцип разделения ответственности между национальным и региональным уровнями власти, что является логическим следствием изменения структуры политической элиты. Помимо этого, особое значение приобретут те решения, которые будут приниматься на транснациональном уровне реализации политической власти.

Ещё одна яркая фигура в научной элите современных США – лингвист и скептик Н. Хомский, считающий, что демократия встала на неправильный путь развития, характеризующийся «согласием без согласия». По его мнению, демократия должна основываться на согласии управляемых по вопросам легитимности и эффективности демократических режимов. Проблема современного этапа развития демократии заключается в том, что большинство устранивается из сферы политического, а демократический режим превращается в элитарный, оставляя за собой только «метод принятия политических решений и конкурентной борьбы за голоса избирателей» (Й. Шумпетер). К тому же, современная демократия постоянно использует манипуляции массовым сознанием, и манипулирование становится стандартной чертой демократических обществ (Хомский приводит неподтверждённые данные о том, что 1/6 ВВП США – затраты на маркетинг и рекламу). Всё это, разумеется, ведёт демократию к кризису, итогом которого станет своеобразный тест на легитимность, которому будут подвергнуты не только решения, принимаемые демократическими правительствами, но и сами демократические институты. Результаты этого теста покажут, может ли и далее существовать подобный тип политического режима.

Ещё одна нестандартная трактовка будущего демократии может быть обнаружена в коммунитарных теориях политики, прежде всего, в концепции А. Этциони. Коммунитаризм сформировался в конце 70-х годов XX века как альтернатива и ответ неолиберализму. Коммунитаристы считают, что в основе социальных систем лежат не желания и цели отдельных людей, а приоритеты и интересы сообществ, комьюнити, которые могут формироваться в любом секторе общественно-политической структуры. Этциони, в частности, отмечает, что следование интересам отдельных людей губительно, и задача правительства заключается в том, чтобы найти способ синтеза социального порядка и личной автономии. Такой синтез может быть достигнут в рамках «трехсекторной» модели, состоящей из государства, рынка, которые будут решать инструменталь-

ные задачи, и множества коммьюнити, приоритет которых – формирование у людей моральной ответственности за свои решения. Более того, нормативно-правовые акты не должны покрывать абсолютно все сферы принимаемых решений. Наоборот, обществу необходима определённая степень деполитизации и чёткой институциональной дифференциации.

Следует отметить, что помимо теоретических построений А. Этциони также пытается реализовать коммунитарные идеи на практике. В 1992 году он опубликовал документ под названием «Коммунитарная платформа», а немногим позднее создал организацию «Коммунитарная сеть», которая пользуется большой популярностью у американцев. Эта популярность связана с идеологической нейтральностью коммунитаристов и наличием в их теории очень простой исходной посылки – любая точка зрения имеет право на существование. Судьба демократии же будет связана с возможностью государства проводить ангажированную политику и удовлетворять потребности множества коммьюнити, которые, в свою очередь, будут влиять на политический курс.

Особое место в исследованиях будущего демократии и парламентских систем занимает вопрос о построении такого типа политического режима в многосоставных обществах с сегментарными различиями (прежде всего, в странах Восточной Европы). Одна из наиболее авторитетных трактовок этой проблемы принадлежит А. Лейпхарту, автору концепции консociативной демократии. По его мнению, в основе демократического процесса лежит общественность и политика accommodations. Но эти в целом простые принципы постоянно нарушаются в многосоставных обществах, которые не так давно перешли к демократическому способу управления.

А. Лейпхарт разработал четыре принципа построения парламентской системы, которые позволяют избежать политических кризисов в демократической эволюции. Во-первых, власть должна осуществляться большой коалицией политических лидеров, каждый из которых представляет отдельный сегмент общества. Во-вторых, представители сегментов должны обладать правом взаимного вето, которое должно реализовываться через правило «совпадающего большинства». В-третьих, главным принципом политического представительства должна быть пропорциональность. И, наконец, в четвёртых, сегменты должны быть автономны во внутренней политике.

Стоит также отметить, что эти принципы «сработают» только при определённых условиях – примерное силовое равенство трёх или четырёх сегментов, умеренная многопартийность и малый размер страны.

Некоторые исследователи, например, Г. О’Доннел и Ф. Шмиттер, обращают внимание на проблемы перехода к демократическим режимам и вопрос о демократическом транзите. Упомянутые мыслители считают, что демократический транзит может осуществляться четырьмя способами: навязанный переход (недемократическая элита устанавливает нормативные правила, определяющие демократический процесс), пактированный переход (результат соглашения между конфликтующими политическими группами), реформистский переход (мобилизация населения и установление демократических институтов «снизу»), и, наконец, революция.

Г. О'Доннелл и Ф. Шмиттер также отмечают, что XXI век станет эпохой постлиберальных демократий, в которых граждане перестанут играть ведущую роль в политическом процессе, а политическая инициатива перейдёт к коллективным организациям. Итогом этого перехода станет формирование консолидированных демократий, опирающихся не столько на институты политического представительства, сколько на структуры гражданского общества, профсоюзы и региональный уровень власти.

Нельзя не отметить, что в современной политической науке наблюдается определённый кризис в развитии транзитологии как сферы исследований, изучающей процессы смены политических режимов. Учитывая, что транзитология в целом является продуктом американской политической мысли, смена политических режимов тождественна переходу от недемократических форм политического управления к демократическим. Уже упомянутый нами Ф. Шмиттер определяет транзитологию как науку, задачей которой является «указать пути перехода от одного режима к другому или, в контексте сегодняшнего дня, от некоей формы автократии к некоей форме демократии»²¹.

Разрабатывая основы транзитологии, политические исследователи подвели свои концепции под некий идеал демократического транзита, оптимального смещения устаревшего политического режима к демократии, осуществляемого разными способами, о которых мы писали выше. Но, как известно, научные исследования, особенно в области политики, не могут существовать без учёта исторического контекста. И именно исторический контекст привёл интеллектуальную элиту к вопросам переосмысления потенциала и предела реализации демократических транзитов²².

События последней четверти XX века, произошедшие в разных регионах мира, заставили политологов задуматься над тем, какие сценарии развития транзита могут иметь место.

Ф. Шмиттер пришёл к выводу, что попытка демократического транзита может развиваться по следующим базовым сценариям: возвращение к автократии, формирование смешанного режима²³, неконсолидированная демократия²⁴ и демократия, основанная на принципах политической толерантности и свободной конкуренции.

²¹ Шмиттер Ф. Размышления о «транзитологии»: раньше и теперь. // Отечественные записки, № 6 (57), 2013. Электронный ресурс: <http://www.strana-oz.ru/2013/6/razmyshleniya-o-tranzitologii-ranshe-i-teper>.

²² Подробнее об этом см.: O'Donnell G., Schmitter P. Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. The John Hopkins University Press, 2013; Schmitter P. How to Democratize the European Union – and why bother? Rowman and Littlefield Publishers, Inc., 2000.

²³ В качестве примеров сам Шмиттер приводит так называемые «диктабланды» и «демократуры», то есть такие политические режимы, которые причудливо совмещают элементы демократии и авторитарного правления.

²⁴ Под неконсолидированной демократией понимается политический режим, функционирующий на основе демократических принципов, но неспособный использовать все возможности демократии.

Описывая достижения и перспективы развития транзитологического подхода, Шмиттер приходит к выводу о том, что ожидания мирового триумфа демократии не оправдались. Напротив, мы можем наблюдать разочарование в конкретных формах реализации демократических транзитов: «... можно утверждать, что демократические преобразования, осуществлённые в последнее время, оказались куда менее глубокими, чем в прошлом»²⁵.

Глубина демократических преобразований, о которой пишет Шмиттер, оказалась не столь масштабной из-за того, что в результате демократических транзитов в подавляющем большинстве случаев у власти оказался не народ, как предполагала классическая теория демократии, а профессиональная каста политиков, умело использующая рычаги политического управления и создающая фантом демократического процесса.

И судьба демократии, считает Шмиттер, представляется далеко не радужной: «... демократия перестанет быть чем-то сакральным и будет поставлена под сомнение, а триумф демократии в последние десятилетия двадцатого века сменится на протяжении века двадцать первого критикой демократии с новых позиций»²⁶.

Рассматривая вопрос о будущем демократии и парламентаризма, нельзя не упомянуть об идеях Р. Даля, который по праву считает одним из «интеллектуальных локомотивов» теорий демократии современности. Основной концепт Даля – полиархия, «власть многих», причём сам термин крайне многогранен и может пониматься как тип политического режима, как продукт демократизации, как нормативно-правовая система и т. д.

По факту же полиархия – это институты, дающие возможность контроля над деятельностью политической элиты. Существование этих институтов возможно только при выполнении критерием демократического процесса: эффективное участие, равное голосование, осведомлённость о наличии политических альтернатив, контроль за повесткой дня, участие совершеннолетних в политическом процессе.

Как кажется на первый взгляд, в теории Даля нет ничего новаторского. Тем не менее, важно понимать, что «полиархия» и «демократия» не являются тождественными понятиями; полиархия – это предпосылка, источник истинной демократии, и большинство государств, называющих себя демократическими, по факту существуют как полиархические, и им только предстоит перейти к демократии как таковой.

Подводя итог нашего краткого исследования, можно выделить две основные линии, вокруг которых формируются представления о буду-

²⁵ Шмиттер Ф. Размышления о «транзитологии»: раньше и теперь // Отечественные записки, № 6 (57), 2013. Электронный ресурс: <http://www.strana-oz.ru/2013/6/razmyshleniya-o-tranzitologii-ranshe-i-teper>.

²⁶ Шмиттер Ф. Размышления о «транзитологии»: раньше и теперь // Отечественные записки, № 6 (57), 2013. Электронный ресурс: <http://www.strana-oz.ru/2013/6/razmyshleniya-o-tranzitologii-ranshe-i-teper>.

щем демократии и парламентских систем в зарубежной политической науке нашего времени.

С одной стороны, это концепции и подходы, существующие преимущественно в американской политической публицистике и акцентирующие внимание на том, что демократия останется демократией, если ей удастся сплотиться, консолидироваться в противостоянии с другими политическими режимами.

С другой стороны, это более радикальные трактовки эволюции демократии и парламентаризма, авторы которых считают, что демократия не сохранит свой нынешний облик и претерпит масштабные изменения, вызванные социально-политическими процессами в новом тысячелетии.

На наш взгляд, наиболее вероятный сценарий расположен между этими двумя теоретическими «полюсами». Демократия, как и прежде, будет «властью народа», но механизмы реализации этой власти должны будут измениться.

Учитывая, что сценарий остаётся сценарием, хотя и имеющим определённый прогностический потенциал, реальное подтверждение тому или иному тренду развития демократии в ближайшее время и в отдалённой перспективе даст лишь история, которая расставит все точки над *i*.

Трансформация современных демократических режимов в условиях развития информационного общества: проблемы, тенденции и перспективы

В условиях демократизации современного общества и перехода к моделям сетевой демократии, демократии участия и совместного действия процесс современного политического управления всё в большей степени приобретает черты субъектно-субъектного взаимодействия государства и общества по поводу выработки и реализации совместных общественно-политических целей на горизонтальном уровне.

В подобных условиях существенное значение приобретает информационно-коммуникационная основа такого рода взаимодействия. В связи с революционной трансформацией технологий массовой коммуникации, в первую очередь, в интернет-пространстве, меняются и форматы взаимодействия между различными акторами политики. При этом технологическая эволюция коммуникационных технологий в интернет-пространстве порождает ряд значимых эффектов, требующих своего рассмотрения в рамках современной политической науки.

Современные тенденции диджитализации и виртуализации массовых коммуникаций в интернет-пространстве как одна из ключевых составляющих глобального процесса развития информационного общества значительным образом определяют характер функционирования и сферы современной публичной политики. Они, существенно повышая значение коммуникационных инструментов распределения и реализации власти, при этом предоставляют, с одной стороны, новые возможности, формы и механизмы политической коммуникации внутри общества, между обществом и властью, а с другой – приводят к формированию новых рисков и угроз, требующих глубокого осмысления с позиций политической науки.

Можно констатировать, что в технологически развитых демократиях доступные для коммуникации новые технологии существенным образом изменили и будут изменять и способы демократического взаимодействия, всё активнее проникая в основные сферы жизни общества, трансформируя способы коммуникации как внутри его, так и между обществом и властью, изменяя модели поведения как коммуникаторов, так и целевых аудиторий коммуникации, что неизбежно приведёт и уже приводит к существенному изменению традиционных демократических моделей.

Игнорирование происходящих в глобальном масштабе изменений в сфере развития и функционирования гражданского общества может привести к тому, что существующие сегодня демократические модели станут неэффективными и не адекватными современным требованиям.

Развитие современных онлайн-инструментов коммуникации уже приводит к усилению политического влияния определённых социальных групп. Так, Р. Дейберт считает, что глобальные компьютерные сети и Интернет в частности серьёзно изменили возможности и силу транснациональных общественных движений. Они позволили сформировать глобальное гражданское общество, типичными проявлениями которого стали,

например, движения «Антиглобалистов» или «Гринпис»²⁷, уже оказывающее влияние на социально-политическую обстановку в различных странах.

В перспективе представляется высоковероятным появление тенденции формирования глобальных инструментов демократии, позволяющих формировать сетевые наднациональные институты и структуры политического характера.

Изменяется и классическая социальная структура общества, что подтверждается мнением известного теоретика информационного общества Е. Масуда, выдвинувшего гипотезу, согласно которой в новом обществе классы сменяются социально недифференцированными «информационными сообществами», что также предъявляет новые требования к процессу функционирования и содержания демократических режимов.

Безусловно, развитие информационного общества предоставляет новые возможности для развития демократии уже в ближайшем будущем. Так, Дж. Нэсбит и П. Эбурдин считают, что современные информационно-коммуникационные технологии существенным образом поддерживают и развивают демократические процессы даже в условиях авторитарных систем: «в условиях, когда компьютер расширил могущество личности, граждане могут более эффективно следить за действиями своих правительств, нежели правительства могут следить за действиями граждан... Компьютеры, спутниковая телефонная связь, телефаксы надеются человека властью, а не угнетают его, как этого боялись раньше»²⁸.

Кроме того, в настоящее время формируется новый обширный канал политической коммуникации, динамика и развитие которого могут перевернуть представления не только о системе обеспечения политической деятельности, но и о традиционных инструментах политического участия²⁹.

Нэсбит и Эбурдин уже сегодня прогнозируют переход современного общества по мере развития информационно-коммуникационных технологий от представительной демократии к **демократии соучастия**, в рамках которой **важнейшие решения, касающиеся жизни граждан, будут приниматься в интерактивном режиме путём вовлечения в обсуждение и принятие решений широких слоёв населения, коммуницирующих между собой и с властью по различным вопросам**³⁰.

²⁷ Deibert R.J. Parchment, Printing, and Hypermedia: Communications in World Order Transformation. – N. Y.: Columbia University Press, 1997.

²⁸ Нэсбит Дж., Эбурдин П. Что нас ждёт в 90-е годы. Мегатенденции. Год 2000. – М.: Республика, 1992.

²⁹ Чеснаков А. А. Ресурсы INTERNET и российские политические технологии: состояние и перспективы развития//Вестник Московского университета. Сер. 18. Социология и политология, 1999. № 4.

³⁰ В современной российской политической практике также можно найти примеры того, как демократия соучастия постепенно становится инструментом при принятии важных решений. Так, экс-президент России Дмитрий Медведев впервые предоставил возможность любому гражданину страны участвовать в онлайн-обсуждении проекта закона о полиции, в результате чего россияне внесли десятки тысяч поправок и замечаний в проект, который теперь дорабатывается экспертами по результатам всенародного обсуждения в интернете.

Таким образом, массовое политическое участие граждан в жизнедеятельности демократических режимов приобретает реальные черты.

Происходит тесная интеграция интернет-технологий в процесс коммуникации общества и власти, формируется эффективная оперативная обратная связь власти с гражданами, что непосредственно влияет и на эффективность работы представителей власти, предоставляя им возможности для оперативной корректировки своих программ и действий на основе онлайн-взаимодействия с представителями гражданского общества.

У населения стран с демократическими режимами правления также появляется возможность непосредственного влияния на текущую общественно-политическую повестку дня, характер и особенности функционирования институтов власти. Так, например, Президент России выдвинул предложение учитывать общественные законодательные инициативы посредством использования сетевых ресурсов.

Кроме того, сегодня уже есть пример создания действующих сетевых структур, предпринимающих попытки участия в политическом процессе. Так, в качестве примера можно привести онлайн-партию в Канаде – ***The Online Party of Canada***, которая функционирует исключительно в интернет-пространстве, но при этом её деятельность нацелена на вполне реальное политическое пространство Канады³¹.

Исходя из анализа современной практики развитых демократий, следует сделать вывод о том, что как бы мы не оценивали степень интеграции новых форм коммуникации в политическую практику, в любом случае можно констатировать, что использование онлайн-технологий стало фактически неизбежным атрибутом для организации общественно-политической коммуникации.

Нельзя обойти вниманием и такую важнейшую проблему, стоящую перед многими странами, в т. ч. и Россией³², как необходимость модернизации государственных и общественных институтов в соответствии с требованиями сегодняшнего дня. Так, известный специалист в области масс-медиа У. Шрам, анализируя необходимые для успешной модернизации традиционных обществ изменения в области политической коммуникации, ещё в 1960-е годы века выделил три основных направления модернизационного развития, которые актуальны и сегодня:

- увеличение информационных потоков, вызванное расширением политического горизонта от событий локального уровня до событий национального и глобального характера;

- более широкое участие граждан в политических событиях и принятии решений, требующее в свою очередь дополнительных каналов коммуникации;

- постоянное обучение новым формам социально-политической и профессиональной активности, основанное на использовании новых каналов коммуникации.

³¹ <http://news.rambler.ru/7938516/>.

³² К 2014 г. проникновение Интернета, по прогнозу Фонда «Общественное мнение», вырастет до 71 %, в то время как общий объём российской аудитории составит 80 млн. человек.

*Исходя из выделенных Шраммом основных направлений работы, можно сделать следующий вывод: для успешной модернизации общества требуется постоянное увеличение количества каналов коммуникации, их пропускной способности и умелое использование в качестве инструмента мобилизации и социализации масс*³³.

Появление широких возможностей эффективной коммуникации между государством и обществом, различными общественно-политическими институтами, различными группами населения, а также значительное повышение роли информации как ключевого ресурса в различных сферах жизнедеятельности государства и общества являются, безусловно, важным фактором современного этапа развития человечества, который при этом имеет и обратную сторону медали в виде появляющихся **потенциальных проблем, в том числе и политических**, которые могут существенным образом негативно повлиять на характер развития современных демократических государств уже в ближайшем будущем.

Ещё Д. Белл, известный основатель концепции постиндустриального общества, выделил те вызовы и угрозы, которые появляются с развитием и внедрением в нашу жизнь новых информационных технологий и каналов коммуникации. Так, основной политической опасностью в развитии информационно-коммуникационных технологий Белл считал то, что **политическая элита, контролирующая средства массовой информации и современные информационные ресурсы, может управлять распространением информации, либо скрывая важные сведения от общества, либо же напротив, распространяя, в том числе и незаконно, информацию, имеющую отношение к частной жизни нежелательных оппонентов**. Таким образом, речь идёт о манипулировании общественным мнением в огромных масштабах посредством управления информацией и контроля за её распространением, что является по нашим представлениям одной из важнейших угроз для демократии будущего.

Кроме того, развитие современных информационных технологий и информатизация общества «делают технически возможными не только систематическую идеологическую индоктринацию, тотальное «промыывание мозгов», но и управление индивидуальным и групповым, массовым сознанием и поведением»³⁴.

Также, по мере увеличения степени «прозрачности» общества всё более отчётливо проявляется угроза установления новых форм контроля над личностью, несовместимых с традиционными представлениями о демократических ценностях.

В качестве иллюстрации можно привести пример механизма, позволяющего осуществить подобный контроль, основанный на принципе «всевидящей» власти в «прозрачном» обществе, который М. Фуко рассматривал в качестве проекта идеальной тюрьмы – «Паноптикума», предложенного в конце XVIII в. И. Бентамом.

³³ Schramm W. Mass Media and National Development: The Role of Information in the Developing Countries. – Stanford: Stanford University Press, 1964.

³⁴ Пугачёв В. П. Информационный тоталитаризм как перспектива либеральной демократии XX века//На рубеже веков. 1997. № 4.

Анализируя происходящие в мире изменения, известнейший немецкий специалист-политолог Клаус Фон Байме отмечает, что *«иметь важную информацию значит иметь власть; уметь отличать важную информацию от неважной означает обладать ещё большей властью; возможность распространять важную информацию в собственной режиссуре или умалчивать её означает иметь двойную власть»*³⁵.

Неслучайно информацию сегодня специалисты рассматривают как один из важнейших видов ресурсов, в связи с чем ограничения по её использованию и информационное неравенство могут стать ещё одной из глобальных угроз демократическому общественному развитию.

И именно требования свободного доступа к информации сегодня становятся одними из ключевых вопросов взаимодействия власти и общества во многих государствах. При этом универсальной модели по данной проблеме не существует. Так, в Китае государственные власти ограничивают доступ пользователей к зарубежным интернет-ресурсам, а также ресурсам, содержащим оппозиционный официальному Пекину контент. Кроме того, каждый пользователь интернета в Китае не может скрываться за анонимным *pickname*, а обязан указывать свои данные при регистрации в качестве пользователя сети.

В Иране накануне президентских выборов власти блокировали доступ населения к мобильной связи и интернету. При этом Иран планирует создать так называемый национальный халяльный интернет, реализуя, по сути, новую форму цензуры, позволяющую отрезать иранское киберпространство от остального мира и «защитить» иранское общество от угроз и культурного вторжения Запада. Сюда же мы можем отнести и ситуацию с закрытием государственными властями доступа к независимым онлайн-СМИ в Таджикистане³⁶, события в Египте, где 26 января 2011 года власти страны блокировали доступ к интернету в масштабах всего государства с целью предотвращения массовых акций протеста оппозиционно настроенного населения, координировавшего свою уличную активность через онлайн-ресурсы.

Ещё одним значимым фактором, влияющим на характер функционирования современных демократий в условиях информационного общества и существенной виртуализации пространства политических коммуникаций является феномен виртуальных аккаунтов, активно выполняющих функцию репрезентации реальных пользователей в сетевом пространстве. В условиях цифровой коммуникации виртуальные конструкции начинают играть ведущую роль, во многих случаях лишь симулируя репрезентацию реально существующих интернет-пользователей. Такие виртуальные конструкции, опираясь на терминологию Ж. Бодрийера, мы можем назвать киберсимулякрами³⁷.

³⁵ Politikwissenschaft: eine Grundlegung. Bd. 2. Stuttgart; Berlin; Köln; Mainz: hrsg von Klaus Beume. 1987

³⁶ <http://lenta.ru/news/2010/10/11/block/>

³⁷ Киберсимулякр – функционирующая в интернет-пространстве виртуальная личность, симулирующая репрезентацию реально существующего сетевого пользователя.

По сути, киберсимулякры симулируют наличие реального пользователя, которого они репрезентуют, что активно используется в современных процессах информационно-коммуникационной деятельности субъектов политики, включая политическую манипуляцию и пропаганду.

Как показывает реальная современная практика, зачастую общественное мнение в сетевом пространстве формируется при помощи киберсимулякров, выполняющих функции акторов вброса, распространения и интерпретации общественно значимой политической информации.

Вступая на уровне горизонтальных коммуникаций в процессы информационно-коммуникационного взаимодействия с реальными пользователями, владельцы киберсимулякров активно влияют на восприятие информации в сети, её значимость, смысловые и ценностные компоненты информационного контента общественно-политической тематики.

Исходя из того, что в современных сетевых коммуникациях непосредственно контент сообщения играет всё меньшую роль, а на первый план выходят такие социальные маркёры как пользовательские оценки и комментарии, мы можем констатировать, что смысловое содержание внутригрупповых дискуссий в сетевых сообществах, конечная ценностно-смысловая нагрузка и качественное восприятие исходного сообщения реальными пользователями во многом определяются той сетевой информационно-коммуникационной активностью, которую осуществляют киберсимулякры при взаимодействии с другими пользователями в Интернете, осуществляя при этом совместную выработку коллективных смыслов и мнений.

Кроме того, потребление информации становится не пассивным, в форматах традиционного индивидуального получения и осмысления информационного контента (например, чтение книги или газеты, просмотр телепередачи или прослушивание радиорепортажа), а активным, публичным. Большинство современных интернет-ресурсов предполагает использование инструментов социального взаимодействия и социальной оценки сообщений (Like, Retweet, +1 и т. д.), что обуславливает существенное значение пользовательской активности в процессе потребления информации для оценки самого сообщения другими пользователями. В результате значимость сообщения определяется не столько содержанием информации, а той активностью, которую проявляют пользователи в процессе потребления информационного сообщения. Так, чем больше «лайков» и «ретвитов» получило сообщение, тем более значимым оно выглядит в представлении рядового интернет-пользователя.

Исходя из этого, «накрутки» «социального веса» сообщения становятся ещё одним инструментом влияния на восприятие сетевых пользователей, и ключевую роль здесь играют в первую очередь киберсимулякры, обеспечивающие «продвижение» сообщения и его «видимость» в сети.

Подобная виртуализация значительным образом увеличивает манипуляционный потенциал сетевого пространства, позволяя эффективно использовать широкий арсенал манипулятивных методик для управления общественным сознанием и формирования выгодных субъектам ма-

нипуляционного воздействия массовых моделей мировосприятия и поведения.

Широкомасштабное же применение киберсимулякров позволяет существенно исказить реальное мнение интернет-пользователей о том или ином политическом процессе, событии, явлении, а также управлять формированием виртуальной политической реальности в интернет-пространстве.

Например, массовое использование киберсимулякров позволяет симулировать наличие общественной поддержки (либо наоборот – неприятия и критического отношения) того или иного политического института, решения, события, процесса, формируя при этом так называемую спираль молчания.

Горизонтальный характер коммуникационных связей внутри сетевого пространства обеспечивает вирусный характер распространения любой информации при выстраивании соответствующих технологических схем. «Посев» киберсимулякров, инициирование ими вброса информации, а также интеграция в процессы распространения информации позволяет добиваться широкомасштабных эффектов, основанных на искажённом представлении об общественной значимости брошенной и распространённой в форме вируса информации.

Более того, принимая во внимание тот факт, что, согласно экспертным прогнозам, число виртуальных аккаунтов в ближайшем будущем превысит число реально живущих на планете людей, киберсимулякры могут стать основой осуществления политической коммуникации в сети, вытеснив из данного процесса реальных пользователей.

В результате мы можем говорить о появлении дополнительных инструментов и технологий виртуализации политической реальности, существенно искажающих объективную действительность.

Сегодня существует целое направление *social media marketing*, в рамках которого активно используются киберсимулякры для формирования восприятием массовых пользователей, продвижения и повышения значимости сообщений, управления массовыми дискуссиями в сети, регулирования восприятие контента за счёт пользовательских комментариев, а также компрометации информации оппонентов.

И в этой деятельности одну из ключевых ролей играют именно киберсимулякры, симулирующие соответствующие активности интернет-пользователей, которых в реальности не существует.

В результате мы можем говорить о тенденции значительной виртуализации современной массовой коммуникации в сети, включая и политическую сферу.

Многие заинтересованные политические акторы активно используют современные технологии для массового создания значительного числа киберсимулякров, оказывающих существенное воздействие на создание реальных интернет-пользователей и включённых в процессы информационного управления общественным мнением в интернет-пространстве.

Развёртывание так называемых бот-сетей, программно генерирующих фальшивые виртуальные личности, лишь усугубляет ситуацию, при

которой доля реально существующих пользователей в сетевом информационно-коммуникационном взаимодействии постоянно снижается. При этом постоянное совершенствование семантических ядер программных комплексов ставит вопрос о прохождении компьютером теста Тьюринга уже в обозримом будущем, после чего различия между формами коммуникации живого человека и машины будут окончательно стёрты.

В итоге мы приходим к такому положению вещей, когда высока вероятность реализации сценария, в рамках которого основная доля информационно-коммуникационных взаимодействия на горизонтальном уровне в сетевом пространстве будет занята программно сгенерированными фэйковыми аккаунтами, с высокой степенью эффективности (при соответствующем качестве сопровождения аккаунтов в дальнейшем) способными транслировать необходимый общественно-политический контент, участвовать в его вирусном распространении, обеспечивать соответствующее комментарийное сопровождение постов, а также обеспечивать рост социального веса сообщений за счёт использования таких инструментов, как Like, Retweet, +1 и др.

В качестве результатов подобной деятельности в сетевом пространстве следует выделить следующее:

- разрушение традиционных ценностно-смысловых пространств в национальных сегментах интернет-пространства (включая Рунет);
- внедрение альтернативных идей, ценностей, смыслов в общественное сознание посредством информационно-коммуникационной работы в сети;
- изменение существующих традиционных моделей поведения в желаемом для субъектов информационно-коммуникационной работы направлении;
- дискредитация национальных лидеров, существующих политических режимов, национальной политической элиты в целом за счёт негативизации информационного освещения их деятельности в сетевом пространстве;
- внедрение моделей протестной активности через сетевые сообщества;
- мобилизация политически активных масс из сетевого пространства для участия в реальных акциях протеста против действующей власти;
- конструирование выгодных для субъектов информационно-коммуникационного воздействия моделей социально-политической реальности, которая, исходя из логики У. Липпмана, замещает объективную реальность, выступая в качестве псевдосреды, принимаемой массами за реальную.

Можно заметить, что перечисленные результаты широкомасштабного применения киберсимулякров в сетевых коммуникациях активно использовались и, несомненно, будет использоваться в дальнейшем при осуществлении так называемых цветных революций и транзита «демократических ценностей» на территории стран-мишеней.

В последние годы мы стали свидетелями событий в ряде стран Восточной Европы (Молдавия, Украина), Азии (Кыргызстан), Ближнего Востока и арабского мира (Иран, Тунис, Египет, Ливия, Сирия), связанных с активным применением сетевых ресурсов и технологий с целью

подрыва доверия к действующим органам государственной власти, ключевым представителям национальной политической элиты, роста социально-политической напряжённости в стране, мобилизации протестных масс и информационного сопровождения в нужном свете происходящих в том или ином государстве событий, принятых называть сегодня цветными революциями.

В каждом случае активно применялись такие социальные интернет-ресурсы, как Facebook, Twitter, YouTube. Данные площадки использовались по одной и той же универсальной модели вторжения в национальное информационное пространство государств посредством интернет-коммуникации.

В целом такую модель можно представить следующим образом:

– Внедрение в спящем режиме в сетевое пространство значительно числа аккаунтов-киберсимулякров, а также создание разветвлённой системы сетевых сообществ в социальных сетях;

– Внедрение через созданные и имеющиеся сетевые ресурсы на уровне горизонтальных коммуникаций между пользователями в режиме consumer generated media, а также путём вирусного распространения альтернативного ценностно-смыслового контента, направленного на разрушение традиционных национальных символов, идей, ценностей и смыслов. Дискредитация действующих органов власти и высшего руководства страны;

– Активное продвижение альтернативных смыслов и ценностей в национальных сегментах интернет-пространства. Привлечение в созданные сетевые сообщества большого числа участников из среды интернет-пользователей; формирование альтернативной повестки дня. Блокирование возможностей распространения в сетевом пространстве информации, представляющей официальную позицию властей;

– Симулирование агрегации и артикуляция протестных требований через сетевые сообщества. При этом сетевые сообщества выступают в качестве виртуального института общественного давления на органы государственной власти, а сами интернет-пользователи выступают в роли представителей информационного класса, имеющего собственные политические интересы и потребности. Также важным обстоятельством является то, что, в отличие от традиционных политических партий, сетевые сообщества, возлагающие на себя часть классических функций по агрегации и артикуляции групповых интересов, не обладают компенсаторным механизмом, позволяющим сглаживать крайние радикальные политические позиции, что приводит к появлению значительного числа радикальных сетевых сообществ в онлайн-пространстве, являющихся мощным фактором дестабилизации политических режимов;

– Мобилизация протестных масс и организация массовых акций протеста в формате «мирных выступлений оппозиции» (здесь следует отметить важное замечание относительно того, что понятие массы в интернет-пространстве приобретает новое звучание. Классическое представление о массе как совокупности социально недифференцированных индивидов, не имеющих между собой устойчивых связей, на сегодняшний день представляется неактуальным ввиду наличия в онлайн-про-

странстве широко развитых горизонтальных информационно-коммуникационных связей между интернет-пользователями, объединяющимися в чётко структурированные сетевые сообщества);

– Распространение информации во внутреннем и внешнем сетевом пространстве о жестокое подавлении мирных акций протеста со стороны официальных властей;

– Формирование необходимой картины политической реальности, обеспечивающей реализацию целей инициаторов протестной деятельности, легитимация совершаемых оппозицией действий в реальном политическом пространстве;

– Информационно-коммуникационное обеспечение процесса смены власти в стране, постсобытийное формирование иллюзии массовой поддержки цветного переворота.

Следует заметить, что данная модель с незначительными модификациями использовалась в процессе проведения большинства последних цветных переворотов, обеспечивая необходимую информационно-коммуникационную инфраструктуру в сетевом пространстве для создания политической псевдореальности, как внутри национального сегмента онлайн-пространства, так и за его пределами.

Последние события на Украине с ноября 2013 г. по настоящее время также позволяют говорить о масштабном применении киберсимулякров для формирования общественного мнения, как на самой Украине, так и за её пределами.

При этом военными силами в США для распространения определённых протестных идей, смыслов и ценностей в национальных сегментах интернет-пространства стран-мишеней, подвергающихся вначале информационно-коммуникационным атакам, а в дальнейшем – и вполне реальному вмешательству, активно используются программные комплексы, позволяющие конструировать максимально приближённые к реальным виртуальные личности, создавая им сетевую историю, «прописывая» их в основных поисковых системах и социальных сетях, в результате чего они становятся практически неотличимы от реально существующих интернет-пользователей.

Осуществляя коммуникацию на языке, используемом в стране-мишени, такие киберсимулякры с высокой степенью эффективности позволяют решать поставленные задачи по дестабилизации существующих политических режимов, влиянию на общественное мнение и росту протестных настроений, что основывается прежде всего на использовании технологий убеждающей коммуникации от лица вымышленных персонажей, являющихся релевантными по отношению к аудиториям информационно-коммуникационного воздействия.

Безусловно, технологическое развитие современных средств, каналов и механик массовой коммуникации имеет и иные эффекты, позволяющие говорить и об иных сценарных аспектах развития глобальных массовых коммуникаций уже в обозримом будущем.

Так, на сегодняшний день большинство активных интернет-пользователей имеют целый набор виртуальных аккаунтов, репрезентирующих их

в сетевом пространстве. Очевидно, что данные аккаунты далеко не в полной мере репрезентуют личность владельца, а во многих случаях виртуальные аккаунты умышленно искажают реальные характеристики их владельца.

С развитием программных инструментов коммуникации и созданием всё более совершенных семантических программных алгоритмов, роль рядового интернет-пользователя будет сведена к конструированию программного киберсимулякра, который возьмёт на себя не только функцию репрезентации, но и функцию информационно-коммуникационного взаимодействия с другими пользователями (аналогично использующими такие же киберсимулякры), основываясь на особенностях коммуницирования самого пользователя, а также указанных самим пользователем характеристиках, целях и желаемых результатах коммуникации.

В итоге вполне вероятным становится сценарий, в рамках которого реальное общение и информационно-коммуникационное взаимодействие между пользователями будет преимущественно сводиться к активности принадлежащих им киберсимулякров, способных взять на себя большую часть коммуникационной нагрузки и выстраивать коммуникации от лица своего владельца.

В таком случае известный прогноз М. Маклюэна о том, что, в конце концов, живых политиков вытеснят их виртуальные образы, приобретает новое звучание – виртуальные образы будут коммуницировать не с реальными пользователями, как считал Маклюэн, а с такими же виртуальными личностями.

При реализации подобного сценария само содержание публичной политики может принципиально и коренным образом измениться, что потребует переосмысления роли коммуникации в политике в целом и разработки новых подходов для осуществления воздействия на общественное сознание.

С учётом того, что в настоящее время существует тренд на анонимизацию в сетевом пространстве, вызванный скандалами, связанными с разоблачениями спецслужб, уличённых в глобальной слежке за интернет-пользователями, желание скрыть своё реальное лицо и коммуницировать через посредника – киберсимулякр, скрывающий истинного владельца, представляется нам вполне естественной реакцией сетевого сообщества на попытки внедрения тотального контроля за их онлайн-активностью в глобальном масштабе. И данное желание лишь повышает, на наш взгляд, вероятность развития информационно-коммуникационных процессов в интернет-пространстве по описанному нами сценарию.

Уход от прямых форм коммуникации и перенос акцентов на опосредованное информационно-коммуникационное воздействие посредством киберсимулякров в сетевом пространстве даже при осуществлении контроля со стороны государства за онлайн-активностью пользователей будет означать, по сути, переход к новой форме функционирования современного общества в соответствии с концепцией Х. Инниса, который писал в своих работах о том, что технологии коммуникации самым непосредственным образом влияют на типы общественного устройства.

При этом сами форматы политических режимов и способов распределения власти внутри общества могут также принципиальным образом измениться, оставив традиционные модели прямой и представительной демократии, а также перспективные на сегодняшний день концепции демократии совместного действия и экспертной демократии в прошлом как неактуальные для общества киберсимулякров.

В качестве наиболее вероятных механизмов противодействия данному сценарию развития со стороны политических элит, на наш взгляд, будут использованы технологии жёсткой авторизации пользователей в сети, позволяющие однозначно установить личность пользователя, либо разделение интернет-пространства на две зоны – официальную, требующую регистрации и аутентификации пользователей, а также «серую» бесконтрольную зону, в рамках которой останется лишь неформальная политическая составляющая, не имеющая реального влияния на общественное мнение в силу подавляющего преобладания в процессах информационно-коммуникационного взаимодействия киберсимулякров, манипулятивное, пропагандистское и иное убеждающее воздействие на которые посредством информационно-коммуникационных технологий является в значительной степени бессмысленным.

В любом случае, независимо от того, будет ли реализован описанный сценарий развития сетевого пространства, существующие потенциальные вызовы, приведённые в данной работе, требуют своего заблаговременного осмысления с позиций современной политической науки и выработки адекватных стремительно изменяющейся структуре интернета, как пространства политических коммуникаций, моделей публичной политики, способных сохранить роль публичной политики в условиях современного общества.

Крайне важным фактором влияния на процессы и характер функционирования современных политических режимов является экстерриториальность сетевых технологий коммуникации, ввиду чего коммуникационные процессы, связанные с трансляцией в массовое сознание манипулятивного контента, не имеют территориально-пространственных ограничений, позволяя инициаторам манипулятивных проектов влиять на сознание населения большинства стран, в том числе и с целями дестабилизации существующих политических режимов.

При этом широкие возможности внешнего влияния на национальные сегменты онлайн-пространства ставят новые вызовы в сфере обеспечения информационной безопасности современных политических режимов, которые оказываются незащитными перед угрозой разрушения традиционных ценностно-смысловых пространств, на которых базируется их стабильное функционирование.

Мы можем констатировать, что на сегодняшний день интернет не является той открытой и безопасной средой, при помощи которой происходит демократизация действующих политических режимов в современных государствах. По сути, интернет-пространство в его инструментальном значении становится ареной информационного противоборства

ведущих технологически развитых держав за право контролировать сознание миллиардов интернет-пользователей и определять их ценностно-смысловые модели существования.

В результате сегодня мы становимся свидетелями противостояния двух разнонаправленных тенденций:

– глобализации интернета как единого и универсального общемирового коммуникационного пространства, не имеющего национальных границ и предоставляющего неограниченный доступ любому пользователю к любому контенту. Данная тенденция активно поддерживается США, в значительной степени контролирующими сетевую инфраструктуру интернет-пространства и активно использующими возможности сетевой работы для осуществления информационной агрессии по отношению к населению стран-мишеней. Следует отметить в этой связи тот факт, что американские власти принципиально не признают существование национальных сегментов онлайн-пространства, рассматривая интернет как сугубо глобальное универсальное коммуникационное пространство;

– фрагментация интернет-пространства на уровне национальных сегментов с целью обеспечения защиты собственного информационного пространства от внешнего воздействия, осуществления самостоятельной и независимой политики в сфере информационной безопасности, а также обеспечения защиты традиционных смысловых, ценностных, культурных, идейных и символических архетипов, являющихся стержневым элементом политических систем и режимов в современных национально-ориентированных государствах. Значительное число стран уделяет сегодня значительное внимание вопросам регулирования национальных сегментов онлайн-пространства, пытаясь ограничить возможности внешне-го вторжения в собственное информационное поле. К числу таких стран мы можем отнести Китай, Иран, Белоруссию, Узбекистан, Казахстан, Киргизию, Австралию, Германию, Данию, Индию, Иорданию, Италию, Кубу, Малайзию, ОАЭ, Пакистан, Саудовскую Аравию, Северную Корею, Сингапур, Сирию, Таиланд, Турцию, Южную Корею, а также десятки других стран.

В результате следует сделать вывод о том, что дальнейшее развитие интернета как пространства политических коммуникаций будет во многом зависеть от результатов противоборства данных тенденций, за которыми стоят крупные глобальные политические игроки.

Мы не исключаем в случае реализации сценария, связанного с тенденцией окончательной глобализации и исчезновения национальных сегментов сетевого пространства, превращение интернета в глобальный цифровой Паноптикум, обеспечивающий формирование такого политического режима в мировых масштабах как кибердэтократия.

Определённые признаки формирования такого мироустройства уже проявляются на технологическом уровне в интернет-пространстве. В первую очередь речь идёт о том, что управление ключевыми глобальными информационно-коммуникационными ресурсами уже сегодня сосредоточено в руках небольшой группы людей, являющихся представи-

телями политической элиты США, в связи с чем любые технологические изменения в способах массового информационно-коммуникационного воздействия являются также управляемыми и могут преследовать определённые политические цели.

Говоря об актуальных технологических изменениях, следует выделить в качестве ключевого среди них отслеживание поведения интернет-пользователей и их сетевой активности, которое стало одной из важнейших характеристик функционирования крупных онлайн-ресурсов, поставляющих новостной контент массовому сетевому потребителю. В результате возникает модель персонализированной выдачи новостного и любого другого общественно-политического контента в зависимости от индивидуальных пользовательских особенностей и предпочтений. Это позволяет выстраивать необходимые картины мира на индивидуальном уровне, точно управляя групповым и индивидуальным сознанием.

Кроме того, информация о настроениях среди сетевых пользователей, моделях их коммуникационной активности позволяет выстраивать эффективные программы по управлению массовым поведением людей, использующих интернет-ресурсы как основной канал потребления информации, независимо от их территориального расположения.

Следует заметить, что территориально-пространственные характеристики в условиях функционирования современного интернета также требуют переосмысления и выработки новых подходов.

Сугубо нормативное представление о границах и пространстве национальных сегментов интернета представляется нам на сегодняшний день уже недостаточным.

Так, в российском онлайн-сегменте – Рунете, наиболее посещаемыми ресурсами являются внешние по отношению к России – Facebook, Google, Gmail, YouTube, Twitter, Instagram и другие. Является ли Рунет национальным сегментом с содержательных, а не правовых позиций – актуальный вопрос, требующий своего осмысления, в т. ч. и учеными-политологами.

Технологические возможности по подмене сетевых IP-адресов также позволяют менять свою виртуальную территориальную принадлежность в широких пределах любому пользователю. В связи с этим текущее нормативное регулирование, а также запрет доступа к различным ресурсам, расположенным «на территории государства», во многих случаях является неэффективным.

Так, например, действенность блокировки персонального дневника известного российского оппозиционера А. Навального на ресурсе LiveJournal представляется весьма сомнительной в связи с возможностью получения доступа к дневнику Навального и его постам с IP-адресов, представляющих другие страны, чем активно пользуется значительная часть российских интернет-пользователей.

Кроме того, размещение того или иного ресурса в доменной зоне com, org, net или любой другой, формально выходящей за пределы юрисдикции Российской Федерации, позволяет осуществлять трансляцию любого оппозиционного контента извне.

Что касается LiveJournal, то уже сегодня, задолго до принятия закона, приравнивающего интернет-ресурсы сетевых пользователей, имеющих более 3000 посещений в день, к СМИ, руководство данной площадки заблаговременно ограничило предоставление информации о числе суточных посещений к популярным аккаунтам, заменив её на параметр 2500+, что не позволяет идентифицировать пользователей с посещаемостью более 3000 в сутки.

Также следует отметить такую тенденцию, как приобретение популярных национальных общественно-политических интернет-ресурсов зарубежными компаниями, имеющими свои собственные, не всегда отвечающие интересам государства, цели. Контроль национальных информационных ресурсов путём установления над ними контроля в форме собственности также не в полной мере вписывается в концепцию определения границ национального пространства сугубо по параметру доменной зоны.

Таким образом, существующая на сегодняшний день модель регулирования Рунета требует серьёзных доработок и адаптации к современным реалиям. В противном случае юридические механизмы априори не смогут обеспечить необходимый уровень сетевой информационной безопасности.

Применительно к вопросу о территориальных границах виртуального пространства, следует отметить и такую проблему, как размывание традиционной территориальной идентичности, свойственной человечеству на протяжении многих веков.

Сегодня принадлежность к тому или иному сетевому сообществу интернет-пользователей начинает конкурировать с традиционными представлениями о территориальной идентичности. В значительной степени массовый интернет-пользователь ассоциирует себя не с конкретной физической территорией, которая в свою очередь тесно связана с территориальными государственными границами, а с виртуальными территориями, в рамках которых осуществляется информационно-коммуникационное взаимодействие.

Данный факт имеет ряд существенных следствий, среди которых мы можем выделить следующие:

- интернет-пространство обладает свойством виртуализации территориальных границ, что потенциально позволяет изменять и вполне реальные содержательные национальные границы, подменяя их виртуальными;

- перераспределение идентификационных параметров интернет-пользователей в сторону сетевых сообществ позволяет эффективно подменять существующие системы ценностей, смыслов, представлений, символов альтернативными путём проведения идеологической и пропагандистской работы в сетевом пространстве с активным использованием средств манипуляции массовым сознанием.

В перспективе мы можем предположить возможность возникновения виртуальных суверенных образований, имеющих все содержатель-

ные признаки реального государства с соответствующими геополитическими следствиями.

Данный вопрос на сегодняшний день не получил сколь-нибудь значимой разработки в современной отечественной политической науке, однако, заблаговременное изучение данной проблемы российскими специалистами-политологами позволит существенно снизить в будущем возможные риски от возможного перехода функционирования государств на виртуальную основу при соответствующей трансформации глобального коммуникационного пространства.

Недооценка потенциальных рисков и угроз, связанных с внедрением прогрессивных информационно-коммуникационных технологий и развитием интернета как глобального пространства политических коммуникаций, может существенным образом влиять на уровень защищённости современного государства в сфере национальной информационной безопасности в аспекте сохранения стабильности суверенных политических режимов и собственных территорий.

Современные тенденции информационного общества и демократия будущего

В 1973 году профессор Гарвардского университета **Дэниел Белл** опубликовал книгу «Грядущее постиндустриальное общество»³⁸, впоследствии ставшую знаковой для обзора изменений, вызванных в обществе экономическими трансформациями и информационной революцией. Белл указывал, что накапливаемый в обществе массив изменений приведёт не просто к точечному видоизменению актуальных практик, но и к эволюционной трансформации всех социальных процессов, а «постиндустриальное» общество ознаменует переход к новому типу отношений между человеком и окружающим миром.

«Постиндустриальное» общество, с позиции Белла, характеризуется повышением внимания к информационным технологиям, теоретическому знанию и культурному многообразию, а также большей концентрацией на «функциональной эффективности» и инновационном производстве, основанном на интеллектуальной деятельности и изменении характера самого труда. В политическом смысле трансформации такого масштаба означают расширение тех сфер, которые ранее были ограничены участием сравнительно немногочисленного круга профессионалов: в их число входит политика, экономика, журналистика и другие гуманитарные области. Происходит переход от «игры между человеком и природой», свойственной доиндустриальному обществу, и «игры между человеком и машиной», характерной для общества индустриального, к «игре человека с человеком». Взаимодействие между людьми становится более тесным, но одновременно и более функциональным, или, как пишет Белл, «модульным»: во время коммуникации человек выступает в определённых социальных ролях, имеющих функциональное значение в пределах постиндустриального мира.

По этой причине трансформируется и сам политический процесс. Большой объём постоянно обновляющейся информации делает её всё «менее и менее полной», а углубление функциональной специфики коммуникации приводит к усложнению когнитивных схем и процедур восприятия. Человек, и прежде ограниченный в возможностях, начинает испытывать всё большие затруднения с осмыслением и структурированием информационного потока.

Оптимистичный взгляд на этот вызов представляют теории, интегрирующие существующие демократические процедуры с цифровыми технологиями: вслед за **Мartiном Хагеном** сюда можно отнести концепции теледемократии, кибердемократии и «электронной демократизации»³⁹. Они предполагают, что расширение коммуникационных возможностей и совершенствование технологий дадут человеку будущего шанс создать более гибкую и транспарентную политическую систему, где

³⁸ Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. – М.: Академия, 2004. – 944 с.

³⁹ Hagen M. A Typology of Electronic Democracy <http://www.martin-hagen.net/pub/typology.html>.

будут существенно расширены не только права, но и инструменты воздействия на общественный процесс – в части обсуждения значимых вопросов, принятия решений, представления собственных интересов.

Концепция	Теледемократия	Кибердемократия	«Электронная демократизация»
Базовое содержание	<p>Компьютерные коммуникации меняют представления о времени и пространстве, создавая новые формы политического участия</p> <p>Традиционные формы представительства не справляются с возросшей сложностью общества, которая провоцирует потребность в новых информационных технологиях</p> <p>Демократизация коммуникации выступает в качестве противовеса использованию СМИ в корпоративных и частных целях</p>	<p>Центральная задача демократии – рост объёма как реальных, так и виртуальных благ и сообществ</p> <p>Информация становится ключевым экономическим ресурсом, через который индивиды и бизнес максимизируют свою прибыль</p> <p>Возникают децентрализованные, самоуправляемые сообщества, составляющие противовес авторитарной мощи государства</p>	<p>Компьютерные технологии формируют более широкий доступ к наиболее значимой информации о государственном управлении</p> <p>Взаимодействие через электронные каналы формирует новые связи между обществом и политиками, создавая новые сообщества</p> <p>Из-за расширения числа групп давления снижаются транзакционные и организационные издержки, что увеличивает потенциал гражданского общества</p>
Формы политического участия	<p>Информирование</p> <p>Дискуссия</p> <p>Голосование</p>	<p>Дискуссия</p> <p>Активизм</p>	<p>Информирование</p> <p>Дискуссия</p>
Предпочитаемая конфигурация демократии	Прямая	Прямая	Представительная

Как мы видим, перечисленные концепции предполагают одну фундаментальную посылку: на основе постиндустриальной трансформации в обществе меняются сами представления о политике. **Я. Ван Дейк** отмечает⁴⁰, что при доминировании цифровых технологий демократия делает

⁴⁰ Van Dijk J. Digital Democracy: Vision and Reality – University of Twente, 2013. URL: http://www.utwente.nl/gw/vandijk/research/itv/itv_plaatje/Digital%20Democracy-%20Vision%20and%20Reality.pdf.

более открытым и доступным широкой общественности процесс обмена информацией, поддерживает формирование сообществ и артикуляцию групповых интересов, а также обеспечивает большую включенность гражданина в политический процесс. Но этим изменения не завершаются: согласно тому же автору, расширение возможностей для демократического участия приводит к ренессансу форм прямой демократии.

Ван Дейк, подчёркивая новую форму общественной интеграции, проводит параллель с афинской Агорой – хрестоматийным образцом прямого участия граждан древнегреческого полиса в политике и управлении. Как и Агора, новое, теледемократическое единство позволяет индивиду защищать свои интересы и оказывать влияние на повестку дня при помощи телевидения и интернет-коммуникаций, устраняющих любые формы цензуры, фильтров и барьеров. В дальнейшем, вслед за развитием научно-технического прогресса, происходит переход не только к более чёткой артикуляции, но и к системному агрегированию коллективных мнений, образованию новых групп интересов и даже устойчивых сообществ, заполняющих пробел, вызванный индивидуализацией повседневной жизни.

Кибердемократия подразумевает переход от инновационных форм демократии к изменению экономики, поддерживающему формирование новых социальных взаимодействий. Информация становится наиболее ценным экономическим ресурсом, а следовательно, массовое участие в общественно-политическом процессе начинает обосновываться не только этически и политически, но и с точки зрения хозяйствования: расширение персональной активности приводит к постепенному обновлению всего общества, в том числе в этом контексте. Децентрализованные, самоуправляемые сообщества становятся локомотивом экономического развития и драйвером связанных с ним социальных трансформаций.

Следующим шагом, который непосредственно связан с «электронной демократизацией» в представлении Ван Дийка, является популярный сегодня феномен «Web 2.0». В политическом и, уже, демократическом измерении «Web 2.0» – это как раз та кооперация участников единого информационного пространства, которая позволяет им не просто полноценнее использовать уже имеющуюся совокупность прав или технологий, а самостоятельно создавать для себя и содержание политического процесса, и максимально удобные формы его протекания. Несмотря на то, что даже сам создатель термина Web 2.0 **Тим О'Райли** в качестве инструментов последнего называл интернет-петиции, блоги и вики-сервисы, другие исследователи, в частности, **Чарльз Лидбитер** и **Хилари Коттэм**, считают, что не за горами «создаваемое гражданами государство» (user-generated state).

Это поддерживается становлением в политико-управленческой практике развитых стран таких явлений, как «электронное управление», «электронная демократия» и «открытое правительство». Вслед за Лидбитером отечественный исследователь **Л. В. Сморгун** отмечает, что все эти новации также связаны с попыткой «переизобретения государ-

ства», делающей акцент на новых формах политического участия, принципиальной открытости правления и прозрачных механизмах разработки и принятия решений⁴¹.

Электронное управление (e-governance), как отмечает **А. И. Соловьёв**⁴², выводит в качестве фундамента новой системы управления сотрудничество, участие и координацию действий властей с гражданскими структурами, а не только перепрофилирование органов государственного управления на использование новых информационно-коммуникативных технологий, что является основой современных попыток укоренить т. н. «электронное правительство». Более того, в отличие от электронной демократии, управление касается не только отношений по поводу распределения властных ресурсов, но и трансформации самого характера принятия решений при помощи упомянутых высоких технологий. Его плюсами являются, несомненно, больший объём доступной гражданам информации и потенциальная прозрачность отчётности органов власти перед источником суверенитета. Не зря российский министр **М. А. Абызов**, занимающийся развитием «открытого правительства», называл в качестве базовых принципов последнего открытость информации, солидарную ответственность, диалог и вовлеченность – иными словами, вполне демократические атрибуты.

Вместе с тем, попытка создания новых механизмов обеспечения политической коммуникации, солидарных с технологическим уровнем развития постиндустриального общества⁴³, связана и со значительными рисками. Вопреки расхожему мнению, даже работа Белла не представляла собой апологию «постиндустриального общества»: американский социолог представил читателю и критические вызовы, среди которых не последнюю роль играл когнитивный кризис, описанный выше.

Критичность восприятия и усложнение информационного пространства приводят к возрастанию сложности политики – в особенности, демократических режимов. Несмотря на расширение рынка образовательных услуг, возможность общественного участия сужается, так как теперь к индивиду предъявляются не только этические или нравственные, но и технологические требования. Кроме того, как указывал Белл, «факт повышения активности ведёт к умножению числа групп, контролирующих друг друга и порождающих у человека чувство безысходности». В силу непрозрачности и сложности возросшей множественности связей рост включенности человека в политический процесс оборачивается ростом разочарования и фрустрации. Таким образом, будущее демократии даже в постиндустриальном обществе с его большим вниманием к человеческой личности и саморазвитию оборачивается, в том числе, и достаточно мрачными перспективами. А ведь не стоит забывать и о кибер-угрозе для кибердемократии: преступная деятельность хакеров

⁴¹ Сморгун Л. В. В поисках управляемости. 2012.

⁴² Соловьёв А. И. Принятие и исполнение государственных решений. – М.: «Аспект Пресс», 2014.

⁴³ Грачев М. Н., Мадатов А. С. Демократия: методология исследования, анализ перспектив. – М.: Изд-во «АЛКИГАММА», 2004. – 128 с.

в постиндустриальном обществе может быть связана с куда большими проблемами и неприятностями, чем когда-либо в человеческой истории.

Вторя этому тезису, современник Белла, израильский политолог **Джейкоб Тэлмон** говорил о возможности превращения плюралистских режимов в «тоталитарную демократию»⁴⁴. Подобная конфигурация, указывал Тэлмон, складывается в тех обществах, где граждане, формально обладая правами политического участия, на практике лишены возможности оказывать влияние на происходящие вокруг них процессы. Можно выделить две основные причины подобной ситуации: с одной стороны, в обществах «тоталитарной демократии» над индивидуальными интересами жёстко доминирует вольно трактуемый «общественный интерес», а с другой, функциональный портрет общества формирует ситуацию, при которой рациональные представления о полезности начинают ограничивать свободу индивида в той или иной сфере. Идея демократии и народо-власти оборачивается мессианством, насаждением «верных» и «разумных» стандартов, подавлением инакомыслия, выходящего за пределы «демократической целесообразности». Кроме того, «тоталитарная демократия», пользуясь скромными возможностями отдельного человека, начинает подавлять мнение меньшинства, используя конформные механизмы и апеллируя, тем самым, к «правоте большинства».

Таким образом, привычные механизмы коллективного участия и ориентации на общественное согласие в демократии будущего вполне могут оборачиваться неожиданным возвратом к худшим формам авторитарного режима – как через ложную повестку дня, так и через формальные элементы системы, не укоренённые ни в институтах, ни в поведенческих моделях населения. Помимо этого, пропагандистский канон, обозначившийся ещё во второй половине XX века, предусматривает создание продемократического имиджа даже в условиях откровенно тоталитарных режимов: в этой связи стоит отметить, что, например, «Зелёная книга» **Муаммара Каддафи** представляет собой не критику демократии, а, напротив, попытку радикальной ревизии демократии в сторону её усиления. Теоретик фашизма **Джованни Джентиле**, обращающийся к схожему ревизионизму с несколько иной точки зрения, указывал, что именно фашизм является наиболее яркой формой демократии; **Юлиус Эвола** указывал, что внутри самой либеральной демократии кроется подлинно «антидемократический принцип», который помогает преодолеть лишь обращение к «разумному порядку вещей», при котором «решение в определении того, что является высшей ценностью», не будет предоставляться «условной совокупности тех, кто менее всего пригоден для такой оценки».

Внутри демократического дискурса, тем самым, оказываются как системы корпоративистского толка, поддерживающие господство меньшинства через обращение к популизму, так и откровенно консервативно-авторитарные режимы, апеллирующие к особым («суверенным», «национальным») стандартам демократического строя. Потому и утверждает **Джованни Сартори**, что самым последовательным и упорным врагом

⁴⁴ Talmon J. L. The Origins of Totalitarian Democracy -L.: Mercury Books, 1961–366 p.

демократии является не тоталитаризм, а воспроизводящееся раз за разом требование более совершенной и более качественной демократии. Это требование, по мнению философа, приводит не только к отторжению вполне работоспособного демократического режима, но и к созданию мифов и утопий, подтачивающих легитимность самих представлений о народовластии. Причём носителем и распространителем таких мифов может быть как оппозиционно настроенная элита, заинтересованная в ослаблении существующих центров власти, так и само большинство, столкнувшееся с какими-либо недостатками системы.

В этой связи уместно рассмотреть обратный сценарий трансформации демократии, когда основная опасность для неустойчивого режима происходит не от исключения широких масс населения из политики, а напротив, от разрастающегося в пределах всей системы популизма. Итальянский политолог **Норберто Боббио**, продолжавший национальную философскую традицию, представленную **Бенедетто Кроче**, выводил следующие «обещания демократии»⁴⁵, которые в какой-то степени обречены на невыполнение, а следовательно, могут стать причиной общественного недовольства, представляя собой удобное основание для манипуляции.

1	Демократия предполагает прозрачную и доступную пониманию прямую связь между личностью и властью. Тем не менее, в нарушение этого «обещания» вполне легитимно существует множество институтов-посредников в виде партий и других формальных и неформальных организаций.
2	В демократии общественный интерес должен бы главенствовать над частными или корпоративными, но неопределённость этого правила усугубляется правами меньшинств и теми посредниками, которые принимают власть от избирателя, в своей деятельности не всегда преследуя интересы последнего.
3	Идеальная демократия стремится к созданию широкого политического сообщества без элиты, где власть будет распределяться на функциональных или меритократических основаниях. В действительности политическая элита существует и при демократическом режиме.
4	Демократия предполагает принятие коллективного решения с потенциальным участием всех граждан вне зависимости от обсуждаемого вопроса. Но в существующих демократических государствах процесс принятия решений происходит в специально созданных для этого институтах.
5	Теоретически демократия обещает отсутствие всякой секретности в осуществлении политики. На деле же в современных демократических государствах всегда сохраняются области, осуществление власти в которых скрыто от общественного контроля.
6	Ещё одно «обещание» идеальной демократии заключается в том, что любой гражданин сможет осознанно и грамотно реализовать свои права; на самом деле множество институтов отчуждает личность от происходящих в обществе процессов.

⁴⁵ Bobbio N. Il futuro della democrazia: Una difesa delle regole del gioco. Torino, 1985. P.4–20.

Можно подчеркнуть, что усложнение политики, выражающееся как во всё большей дистанцированности от граждан, так и в непрофессионализме отдельных элементов политического класса, может приводить к формированию в будущем не столько бюрократии, сколько охлократии. Обращение различных сил к популистской риторике усиливает данный риск: в условиях изначальной цикличности экономики, как утверждает **Жан Бешлер**, ряд демократических действий и программ постоянно остаётся незавершённым, а следовательно, предоставляет оппозиции обширную базу для критики.

Таким образом, демократия будущего сталкивается с двумя противоположными угрозами. С одной стороны, возрастает риск эксклюзивности политического устройства с переходом к корпоративизму и даже авторитарно-фашистским элементам, с другой – радикальная популяризация демократии как формы правления может дестабилизировать политический режим в части его подотчётности и управляемости. После крушения авторитарных режимов в Ираке, Ливии, Египте и Йемене в этих странах не произошло формирования консолидированной альтернативы последним: вместо этого из-за популизма политиков и отсутствия международных инструментов регулирования в политическом режиме появились черты фундаментализма, феодализма и даже failed state.

По мнению **Филиппа Шмиттера**, в странах, связавших свою политическую систему с демократическим режимом, имеются, кроме самого оптимистического варианта, ещё два потенциально возможных сценария развития: создание гибридного режима, объединяющего элементы авторитаризма и демократии, и образование «неконсолидированной» демократии – относительно устойчивой, но обладающей теми же чертами «переходного периода», который может оборачиваться как консолидацией, так и распадом демократии. Даже в тех случаях, когда переходный период подразумевается целенаправленной политикой в отношении государственного строительства, руководители пытаются защитить свои интересы путём «прививки» авторитарных приёмов вновь возникающему режиму⁴⁶. Ситуацию, когда либерализация и расширение ряда индивидуальных прав не сопровождается процессами демократизации, Шмиттер назвал диктабландой (dictablanda); обратное же положение, когда развитие электоральных процедур проводится без предоставления гражданам реальных прав голоса, то есть создаётся спекулятивная, нелиберальная, демократия, Шмиттер предлагал называть демокрадугой (democradura). И «диктабланда», и «демокрадура» представляются вполне актуальными угрозами для демократии будущего – как по причинам, описанным выше, так и ввиду представлений об элементарной эффективности институтов и механизмов государственного управления.

Именно из-за отсутствия общепринятых стандартов измерения эффективности демократического правления – а возможно, из-за агрессивного навязывания упрощённых моделей подобной эффективности

⁴⁶ Баранов Н. А. Трансформации современной демократии – СПб.: Балт. гос. техн. ун-т. 2006. – 215 с.

со стороны некоторых государств, – будущее демократии сталкивается с подобной угрозой. В течение второй половины XX века государственное управление столкнулось не только с волнами демократизации⁴⁷, но также и с полноценной ревизией стандартов эффективности: среди последних стали доминировать подходы, основанные на рыночных методах оценки и включающие в себя всё более рациональные параметры. Благодаря трудам теоретиков рыночной экономики, монетаризма и неолиберализма, таким, как **Фридрих Фон Хайек** или **Милтон Фридман**, государство стало оцениваться едва ли не как корпоративная структура, эффективность которого оценивается либо сквозь призму «бизнес-клиент», либо через анализ соотношения затрат и результата.

Естественно, это негативно сказывается на восприятии как политики, так и государства, в ряде случаев резко редуцируя их природу. Восприятие индивида не как гражданина, а как клиента приводит к тому, что политическая культура, национальные интересы и другие категории, ранее интегрировавшие общество и скреплявшие его на долгосрочной и системной основе, объявляются неэффективными. Государство уходит не только из управления, но даже из области регулирования общественных отношений, в результате чего у руководящей элиты, по замечанию Шмиттера, возникает «безразличие к постоянному и систематически воспроизводящемуся неравенству, как в распределении благ, так и в представлении интересов»⁴⁸. Одностороннее же подчёркивание индивидуализма и строго финансовых соображений об эффективности приводит к кризису таких сфер, как образование и культура, здравоохранение и даже вооружённые силы.

В развитии подобной рыночной этики, как указывает **Зигмунт Бауман**⁴⁹, есть и ещё одна негативная черта: от греческой агоры она ведёт не к большей степени социальной интеграции и единства, а напротив, к меньшей – к банальному рынку, где стандарты коллективных взаимодействий принесены в жертву частной наживе. Отказ от солидарности приводит к накоплению не только расслоения, но и связанного с ним социального напряжения, которое, в свою очередь, может поставить под угрозу саму систему демократии, пусть даже и «рыночной». Более того, такое состояние имеет более фундаментальное влияние на природу человека и его общественный портрет: из-за агрессивного размежевания и индивидуалистической этики возникает «противоречие между цельной картиной современного мира, наполняющей его смыслом, и дроблением этого смысла вследствие расширяющейся автономии различных инсти-

⁴⁷ Хантингтон С. Третья волна: демократизация в конце XX века – М., РОССПЭН, 2003.

⁴⁸ Баранов Н. А. Трансформации современной демократии – СПб.: Балт. гос. техн. ун-т. 2006. – 215 с.

⁴⁹ Демократия и модернизация: к дискуссии о вызовах XXI века/Центр исследований постиндустриального общества; Вступ. статья В. Л. Иноземцева. – М.: Издательство «Европа», 2010. С. 55–58.

туциональных сфер – экономической, политической и культурной»⁵⁰. Автор данной цитаты, израильский мыслитель Шмуэль Эйзенштадт, отмечал и влияние на этот процесс расширения публичного обсуждения тех самых индивидуализированных проблем.

Нельзя не отметить, что практическим доказательством культурного размежевания, подтачивающего сами основы демократического строя, является кризис идентичности в ведущих европейских государствах. Американский политолог **Ларри Зидентоп** полагает, что такая ситуация с идентичностью вызвана кризисом представления «об индивидууме как первичной социальной роли человека», в современных условиях переживающего драматичную ревизию⁵¹. В ряде государств, отмечает Зидентоп, роль индивидуума исторически носит вторичный характер (такие страны обвиняют в «кумовстве», «коррупции» и «архаичности», не замечая при том, что вкладываемый в эти слова отрицательный смысл может существовать только в условиях априорного признания индивидуализма и равенства людей), и проводимые реформы встречают в исторической культуре вполне объективное препятствие. В современных же демократических обществах индивидуум сталкивается с размыванием прежних функциональных ролей и культурных моделей, и по мере углубления курса на индивидуализацию оказывается, что утратившая прежние формы групповой социализации личность не формирует для себя сколь-либо устойчивую идентичность, базирующуюся на свободных частных предпочтениях, а, напротив, оказывается в состоянии непрерывного стресса и культурной аномии. Но как указывает **Владислав Иноземцев**, «демократия предполагает власть большинства над меньшинством, и для её эффективного функционирования необходимы предпосылки сплочённости этого большинства»⁵²; в условиях, когда сплочённость оказывается под угрозой, под угрозой оказывается и сама демократия.

Угроза этой сплочённости – и существующей поныне идентичности демократических обществ – базируется на двух связанных основаниях. Приоритетным из этих оснований является, как ни странно, та борьба за признание, которую сегодня поддерживает политика мультикультурализма и доминирования субкультур.

Основанная на конструктивистских представлениях концепция «слабой идентичности» формирует у политического класса ожидание того, что население окажется чрезвычайно гибким и многогранным в плане собственной репрезентации, что не соответствует реальному положению дел. Поддерживая в рамках государственной политики курс на признание равноправия любых культур и меньшинств, общество в дальнейшем сталкивается с ростом числа подобных меньшинств

⁵⁰ Эйзенштадт Ш. Парадокс демократических режимов: хрупкость и изменчивость (I)//Полис, № 2/2002. С. 70–71.

⁵¹ Зидентоп Л. Демократия в Европе/под ред. В. Л. Иноземцева – М., Логос, 2001.

⁵² Демократия и модернизация: к дискуссии о вызовах XXI века/Центр исследований постиндустриального общества; Вступ. статья В. Л. Иноземцева. – М.: Издательство «Европа», 2010. С. 48–50.

в геометрической прогрессии, а удовлетворение их потребностей в признании начинает напрямую зависеть от интересов ранее признанных групп. Умножение культурных диспозиций и вариативности отношений идентичности и аффилиации не совпадает с прогрессом социальных отношений как таковых, в результате чего множественность новых субъектов пытается поставить в ущемлённое положение ранее доминирующую группу. Социальное напряжение не снимается, а нарастает.

Вторым основанием оказывается возрождение примордиальных или религиозных форм социальных связей. В современном обществе они воспринимаются как архаичные, однако в условиях, когда распадаются более сложные формы самоорганизации, именно они оказываются чрезвычайно востребованными. Среди современных европейцев стремительно растёт число адептов двух противоположных друг другу движений: с одной стороны, всё большей популярностью пользуются ультраправые и даже националистические объединения, с другой же, стремительно растёт число неофитов-мусульман. Как и в истории России, когда период развенчания культа личности в период «оттепели» ознаменовался возрождением на Северном Кавказе националистических традиций, в современной Европе отказ от моделей «государства всеобщего благосостояния» и «европоцентризма» приводит к драматичному откату к самым примитивным представлениям о коллективной идентичности.

Таким образом, контуры демократии будущего представляются связанными с тремя основными факторами, которые в дальнейшем будут определять не только демократическую, но и в целом политическую повестку.

Во-первых, содержание демократии как формы правления или административного принципа вряд ли будет существенно пересмотрено: вопрос будет стоять скорее в плоскости выбора наиболее адекватного обстоятельствам инструментария. Соотношение прямой и представительной демократии, соотношение классических форм коллективной организации и инновационных технологий коммуникации – вот что будет определять характер и стандарт демократической политики. Не менее важным замечанием в разрезе данных проблем является и то, что ответ на них (и, следовательно, конкретная конфигурация политической системы) будет зависеть не столько от рациональных соображений истинности и «правильности», сколько от специфических культурных, экономических и национальных обстоятельств – при том, естественно, условии, что последние не должны противоречить базовым установкам демократического процесса: правам и свободам человека, народовластию, учёту коллективных мнений.

Во-вторых, на уровне проблемы инструментов и технологий демократического режима важнейшую роль будут играть изменения общесоциального характера: развитие информационного пространства и коммуникационной сферы, состояние общественной культуры, институтов социализации и поддержания идентичности человека. Современные перспективы демократии обычно рассматриваются сквозь призму ин-

новационных цифровых и «электронных» концепций, в то время как за пределами внимания исследователей остаются важнейшие вопросы социального расслоения, культурной неудовлетворённости, деградации социальных связей и целых сфер общественной жизни. Функциональное разделение некогда единой картины мира, утрата привычных форм воспитания и воспроизводства самого общества влияет не только на культурную сферу, но и на политику с экономикой.

В-третьих, даже у наиболее прогрессивных и современных концепций «электронной демократии» есть недостатки, впервые подчеркнутые ещё пионерами теорий информационного и постиндустриального общества. К их числу относится постепенная эрозия роли СМИ в политическом процессе, кризис традиционных институтов представительства и проблема мотивации гражданина к политическому участию, более доступному, но и требующему больших профессионализма и ответственности. В большинстве знаковых работ подчёркивается недостаточное внимание теоретиков «электронной демократии» к природе отношений общественности и лиц, принимающих решения, поверхностный структурный анализ возможностей представительных систем в сравнении с сетевыми сообществами, а также потенциальное сжатие политического пространства за счёт кризиса традиционных форм коммуникации (в т. ч. СМИ). И пока столь серьёзные вопросы будут проигнорированы в теории и на практике, а вместо этого демократия будет инструментом манипулятивных игр, перспективы демократии всё ещё будут находиться под серьёзным ударом со стороны авторитарных режимов и корпоративизма.

Конструирование демократии в современном мире: угрозы институциональных заимствований

Политический процесс в любом государстве в значительной мере определяется характером политического режима, традициями, историей и культурой народа, религиозными и мировоззренческими установками правящей элиты и общества. Но кроме этого важную роль играет и международное окружение страны, её союзники и оппоненты, международные организации и транснациональные корпорации, сложившаяся система отношений в мировой политике в целом. Значительный технологический прогресс во второй половине XX века, так называемая «третья промышленная революция» привели к тому, что стоимость поиска, создания, распространения информации существенно сократилась. Это повлияло на роль государства, во многом изменив его возможности и повысив значение индивида и сетевых структур, готовых к активному использованию новых информационно-коммуникационных технологий, усилило влияние транснациональных корпораций. Достижения современных западных стран в экономике, развитии науки и технологий стали играть заметную роль стимулов для подражания, демонстрировать успешность соответствующих форм организации общественно-политической жизни, расширили возможности влияния в мире через «мягкую силу»⁵³.

Распространение «демократии», ставшее, по мнению американского политолога С. Хантингтона, одной из ключевых тенденций второй половины XX века (её «третья волна» начинается в 1974 г. и продолжается в конце 1980-х начале 1990-х распадом Советского Союза и некоторых стран Восточной Европы и образованием на их месте новых, демократических государств)⁵⁴, сегодня выглядит как одна из привлекательных, но далеко не самых популярных концепций политического процесса современности. Однако, именно в рамках процесса демократизации в России и ряде других новых постсоветских государств, странах Восточной Европы активно происходил процесс трансформации государства и других политических институтов, связанный с использованием опыта западных стран.

Среди терминов, используемых для обозначения процесса институциональной трансформации (и в некоторых случаях её результата) широко применяется в политологической науке «импорт» и «трансплантация», в правовой – «рецепция». Экономические корни понятия «импорт» вполне очевидны. Хотя применимость данной категории в политологическом анализе вызывает вопросы. В экономическом словаре «импорт» раскрывается как «ввоз товаров, услуг, ценных бумаг и др. из-за границы

⁵³ *Най Дж. С. (мл.)* Будущее власти. М., АСТ. 2014. С. 148–152.

⁵⁴ *Хантингтон С.* Третья волна. Демократизация в конце XX века. М., РОССПЭН, 2003.

для реализации на внутреннем рынке ввозящей страны»⁵⁵. При этом всегда указывается, что государство может как содействовать, так и препятствовать этому процессу различными способами (от таможенной и налоговой политики, до реализации конкретных программ ограничения рынка и протекционизма) в зависимости от выбранной экономической стратегии. В таком ракурсе импорт политических и правовых институтов представляется как целенаправленная деятельность государственной власти по насыщению политической и социальной системы такими установлениями, которые будут напрямую конкурировать с имеющимися традициями и нормами. Сторонники такой позиции (в основном экономисты, но не только они) полагают, что такая конкуренция желательна и необходима в силу потребностей интеграции отечественной экономики в мировую, формирования открытой политической системы: «само понятие «удачной реформы», или модернизации, подразумевает, пусть и в неявном виде, удачный опыт копирования «западных» институтов – институтов рыночной экономики и правового государства, обеспечивающих выход на траекторию долговременного экономического роста за счёт сочетания высокой устойчивости к политическим и экономическим шокам с высокой гибкостью, приспособляемостью к новым условиям хозяйствования»⁵⁶.

Термин «трансплантация», очевидно, имеет происхождение из медицинского дискурса, где означает: «(на средневековой латыни *trasplatio* – пересаживание), пересадка органов и тканей человека и животных и как хирургический метод известен с глубокой древности. Используется трансплантация кожи, мышц, нервов, роговицы глаза...»⁵⁷ В правовой литературе часто используется и ряд других терминов, которые наряду с предыдущим отражают сущность этого процесса: «донор», «реципиент», «трансплантат» и т. д. Здесь, на наш взгляд, имеет место скорее эксплуатация внешнего образа, поскольку такое метафоричное описание сложного процесса даёт возможность представить основные его этапы и возможные последствия. Такое мнение поддерживает и российский исследователь П. В. Панов: «эта образная аналогия представляется весьма удачной, так как схватывает некоторое действительно имеющее место сходство между обществом и живым организмом»⁵⁸. Российские

⁵⁵ Экономический толковый словарь. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.econom.freesoru.ru/search.php>. Аналогичное определение содержит Большая советская энциклопедия: «Импорт (англ. import, от лат. impor-to – ввожу), ввоз товаров из-за границы для реализации их на внутреннем рынке ввозящей страны; противоположен вывозу товаров – экспорту». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bse.freesoru.ru/print.php?id=33803>.

⁵⁶ Мау В. А., Яновский К. Э., Наставшев Д., Жаворонков С. В. и др. Импортёранные институты в странах с переходной экономикой: эффективность и издержки. М., 2003. С. 6.

⁵⁷ Современная энциклопедия. [Электронный ресурс]. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/medic/10068>.

⁵⁸ Панов П. В. Институционализм рационального выбора: потенциал и пределы возможностей // Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России / Под ред. С. В. Патрушева. М., 2006. С. 66.

либеральные экономисты в течение последнего десятилетия пережили определённую теоретическую эволюцию: от констатации пределов импорта институтов до выработки подходов к «выращиванию» своих собственных⁵⁹. На этой основе предлагаются соответствующие направления исследований: «теория межсистемного переноса («трансплантации») институтов и теория внутрисистемных институциональных инноваций («выращивания» институтов)». Это, по мнению автора, защитившего докторскую диссертацию по проблемам институциональной экономики, позволит выяснить «преимущества и недостатки импорта, имитации, трансфера, интервенции, реставрации, санации, модернизации, модификации, рекомбинации и других способов управляемого институтогенеза»⁶⁰.

Всё это в целом свидетельствует, на наш взгляд, о некотором смещении исследовательских позиций с анализа работы самих институтов, их истории, становления и развития на вопросы «конструирования» тех или иных институтов и их «оптимальных» конфигураций. Ярким примером в данной связи является работа А. Ю. Сунгурова, посвящённая развитию института омбудсмана в России⁶¹. В зарубежной политической науке проблемы достижения «оптимальной конфигурации» институтов с использованием опыта развитых государств также активно изучаются. Так, например, в своём докладе о возможностях выработки оптимальной системы принятия решений для ЕС в контексте разработки Конституции Евросоюза, Мадлен О. Хосли выдвигает понятие «гибкого конституционного дизайна»⁶². В основе подхода – использование теории «общественного выбора» Дж. Бьюкенена и Г. Таллока, современных исследований в области принятия решений и опыта государств ЕС для выстраивания механизмов достижения «общей воли» в сложной ситуации разновесного состава «общей Европы» («старые» и «новые» члены ЕС). Наличие существенных трудностей на пути выстраивания оптимальной модели «единой Европы» очевидно как для европейских политологов, так и для самих граждан государств-членов ЕС, что продемонстрировали результаты референдумов по Конституции ЕС во Франции и Нидерландах в 2005 г. Эти проблемы связаны с тем, что ЕС является конгло-

⁵⁹ См. напр.: Кузьминов Я. И., Радаев В. В., Яковлев А. А., Ясин Е. Г. Институты: от заимствования к выращиванию. Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ. 2005.

⁶⁰ Фролов Д. П. Основные направления развития институциональной экономики в современной России. Автореф. дис. ... д-ра экон. наук. Волгоград, 2009. С. 46.

⁶¹ Сунгуров А. Ю. Как перейти от импорта и трансплантации к выращиванию новых для России институтов? (Из опыта появления и развития институтов Уполномоченного по правам человека и Конституционного (Уставного) суда в субъектах Российской Федерации)/Текст докл. на IV Всерос. конгрессе политологов «Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке». Москва. 20–22 октября 2006. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.strategy-spb.ru>. дата обращения: 15.12.2007.

⁶² *Hosli M. O. The Flexibility of Constitutional Design. Enlargement and the Council of the European Union//Reihe Politikwissenschaft/Political Science Series 97. Institute for Advanced Studies. Vienna. 2004. P. 5–12.*

мератом отдельных государств и одновременно использует элементы федерализма, возводя единую политическую структуру и формируя европейскую идентичность. Такие сложные задачи диктуют постоянный институциональный поиск оптимальных форм согласования интересов «старой» и «новой» Европы, экономических гигантов и карликов⁶³.

Европейская традиция изучения политических институтов всё более тяготеет к интеграции с экономическими исследованиями. Известный российский исследователь-международник П. А. Цыганков отмечает, что на XVI ежегодном конгрессе Европейской экономической ассоциации, состоявшемся в августе-сентябре 2001 г. в Лозанне, секция «Политическая экономия» рассматривала такие темы: как влияют конституции развитых демократических государств Европы на процесс формирования правительств и их стабильность в процессе европейской интеграции, или как закреплённые в конституциях ведущих стран Запада избирательные процедуры влияют на размеры правительств и их эффективность деятельности. Автор констатирует, что российские исследователи серьёзно отстали в данном направлении, хотя сами эти темы, безусловно, важны для понимания современной ситуации и перспектив развития России и возможностей её органов исполнительной власти эффективно осуществлять свои полномочия⁶⁴.

Представляет особый интерес отдельное направление в западной политической науке, которое рассматривает не только возможности использования, но и конкретные формы воплощения западных политических и правовых институтов в тех странах, которые сравнительно недавно пережили гражданскую войну или встали на путь «переучреждения» государственности. Так, например, в работе Кристи Самуэльса «Строительство государства и конституционный дизайн после конфликта» на примере нескольких государств, послуживших объектами исследования в рамках всего научного проекта «State-building Program», выполненного International Peace Academy (IPA), – Босния и Герцеговина, Фиджи, Ливан, Северная Ирландия, ЮАР и Уганда⁶⁵. В данном случае рассматриваются конкретные формы разделения властей и модели сдержек и противовесов, закрепление которых в конституции могло бы, по мнению автора, стабилизировать политический процесс. Кроме того, анализируются возможности реализации оптимальных моделей избирательного процесса. Проекция этого опыта на «пост-конфликтные» Ирак и Афганистан заявляется как один из возможных практических

⁶³ См.: Сумленный С. Государство без войны. Интервью с немецким политологом Дирком Берг-Шлоссером // Эксперт. 2008. 17 ноября. № 45 (634).

⁶⁴ Российская наука международных отношений: новые направления / Под ред. А. П. Цыганкова, П. А. Цыганкова. М.: ПЕР СЭ. 2005. С. 336.

⁶⁵ Samuels K. State-building and Constitutional Design after Conflict // IPA REPORT. 2006. June. 23 p. [Электронный ресурс]. URL: http://www.odi.org.uk/events/states_06/18thmay/presentations/20samuels.pdf. дата обращения: 15.12.2007; Samuels K. Post-Conflict Peace-Building and Constitution-Making // Chicago Journal of International Law. 2006. Winter. Vol. 6 №. 2. P. 1–19.

ракурсов дальнейшего исследования проблемы⁶⁶. Аналогичный подход реализован в большой программной статье в «Гарвардском правовом обозрении». Здесь рассматривается сложный процесс взаимодействия контртеррористических (военных и специальных полицейских) операций и действий по формированию новой администрации, нового политического режима в целом⁶⁷. Вообще в американской политологии есть устойчивое научное мнение о необходимости изучения роли США в становлении наций-государств, использовании институтов поддержки демократии, формировании современных конституционных и политических систем⁶⁸. В обширной монографии, выпущенной под эгидой корпорации РЭНД, предметно рассматриваются основные этапы и особенности государственного строительства в условиях после силового «демонтажа» предыдущего режима⁶⁹. Особое внимание уделяется конструированию современных политических институтов и «демократизации» как единственному средству «оставить общество в мире с самим собой и своими соседями»⁷⁰. Общий смысл этого «руководства по строительству наций» сводится к последовательности действий и поддержке местных инициатив по развитию демократии и самоуправления в рамках современного понимания эффективности политических институтов.

Весьма интересный подход к конструированию институтов демонстрирует известный политолог Эндрю Рейнолдс. В своей статье о «конституционной медицине» (что по смыслу в более чётком переводе может звучать как «лечение посредством конституции») он исследует так называемую конституционную инженерию в постконфликтных ситуациях (в Афганистане, Ираке и Судане)⁷¹. Его подход к изучению возможностей демократического дизайна для урегулирования конфликтов в хрупких и разделённых обществах базируется на возможности использования медицинской практики диагностики и лечения сложных заболеваний. Рейнолдс утверждает, что разработка конституции для стабилизации государства очень похожа на лечение больного и имеет, по сути, схожие этапы (весь медицинский цикл от сортировки больных по соответствующим отделениям и оказания экстренной медицинской помощи до планомерного лечения и долгосрочного поддержания здоровья). В этом контексте «трансплантация институтов» выглядит как реальная возможность замены функциональных механизмов общественно-политического управления в случае «неизлечимости» имеющихся или их стойкой дисфунк-

⁶⁶ Ibid. P.3.

⁶⁷ См.: Counterinsurgency and constitutional design//Harvard Law Review. 2008. Vol. 121. P.1622–1643.

⁶⁸ См.: *Dobbins J. et al.* America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq. Santa Monica, RAND. 2003.

⁶⁹ См.: *Dobbins J., Jones S. G., Crane K., Degrasse B. C.* The beginner's guide to nation-building. Santa Monica, RAND, National Security Research Division. 2007.

⁷⁰ Ibid. p.23.

⁷¹ Reynolds A. Constitutional Medicine//Journal of Democracy. 2005. January. Vol. 16, № 1, P. 54–68.

ции. В этой связи автор указывает на необходимость учитывать различные этапы демократического развития государства и общества с тем, чтобы адаптировать политические институты к насущным потребностям. Весьма интересен тезис о том, что в конституции все институты должны быть соответствующим образом совмещены, чтобы не вызывать «отторжения» и дать «пациенту» стабилизироваться, «выздороветь», развивая демократию. На наш взгляд, такой подход очень красноречиво отражает стремление некоторых западных государств активно участвовать в формировании лояльных и подконтрольных политических режимов в большей степени, чем заботиться о становлении действительно эффективного национально-го государства в том или ином регионе политической нестабильности.

По-видимому, понимая всю остроту проблемы «продвижения демократии» в мире и ответственности США за этот процесс, известный американский политолог Томас Карозерс выпустил работу с подведением итогов разрушительной политике Дж. Буша-младшего⁷². По мнению этого автора, для новой администрации являются актуальными вопросы восстановления доверия к демократии вообще и к США как «промоутеру» (в данном контексте это понятие можно перевести по аналогии с использованием его в шоу-бизнесе как «продвигающий» или «раскручивающий») этого процесса⁷³. Однако, как отмечает Т. Карозерс, данный призыв не должен быть идеалистичным, поскольку, оставаясь верными самой демократии как глобальной идее, американцы должны понимать, что её распространение в рамках т. н. «третьей волны» – лишь эпизод истории. Это состояние характеризовалось следующими признаками:

демократизация являлась естественным процессом, этот импульс распространялся по всему миру в силу основных структурных факторов (экономический рост и распространение политической свободы);

– не было существенных конкурентов западной либеральной демократии, никакой другой политической идеологии или типа политической системы, претендующей на мировое влияние;

– рыночные реформы стимулировали динамику мировой экономики, содействовали глобальной демократизации;

– сама глобализация воспринималась и являлась по сути скорее вестернизацией, что также способствовало распространению демократии;

– Соединённые Штаты являются естественным лидером или, по крайней мере, играют преобладающую роль в продвижении демократии⁷⁴.

– В настоящее время эти постулаты уже не работают, заметны иные тенденции, которые необходимо учитывать:

– количественный рост демократий замедлился (по данным изучения так называемых «электоральных демократий», то есть всех, где проходят выборы, пусть даже и номинальные);

⁷² См.: *Carothers Th. U. S. Democracy Promotion During and After Bush/Carnegie Endowment for International Peace. Washington, 2007.*

⁷³ *Ibid.* P. 19–20.

⁷⁴ *Ibid.* P. 22.

– остро стоит вопрос консолидации демократии в нестабильных режимах, и нет уверенности в том, что количество случаев демократических завоеваний перевесит число авторитарных трансформаций;

– экономическое развитие Китая и России, где существуют недемократические режимы, может проецироваться на другие регионы мира, Центральную Азию, Ближний Восток, формировать соответствующие ориентиры у национальных элит и ожидания граждан;

– высокие цены на нефть и газ в совокупности с разочарованием населения многих государств от либеральных экономических реформ препятствуют дальнейшей демократизации;

– процесс глобализации уже не связывается только с распространением западных социальных и политических ценностей, а авторитарные режимы с успехом научились имитировать западные усилия по распространению демократии.

Последний тезис обращает внимание на то, что американское лидерство в процессе «продвижения демократии» оспаривается как раз теми государствами, которые в обозримой перспективе будут считаться (исходя из реалистического подхода) наиболее вероятными соперниками США – Китай и Россия. Всё это заставляет американцев искать более гибкие и менее разрушительные средства для восстановления роли своей державы в мире, придания позитивного образа политике США. Именно в этом контексте звучат призывы Т. Карозерса обратить внимание на состояние демократии внутри США, прислушаться к предложениям ряда правозащитных организаций («Хьюман райтс уотч» и Американского Союза гражданских свобод). Среди необходимых мер могут быть: запрет пыток в законодательстве и практике, закрытие секретных тюрем ЦРУ (конкретно – тюрьмы Гуантанамо), запрет чрезвычайной выдачи, ужесточение определения «вражеского комбатанта» и др.⁷⁵ В конечном итоге такой подход, по мнению автора, сможет изменить сложившийся силовой стиль американской политики и негативный имидж страны-агрессора.

Вопрос о влиянии именно американской версии дизайна политических институтов на развитие «новых демократий» ставился в науке неоднократно. Но в основном он рассматривался сквозь призму особенностей реализации президентской республики как формы правления. Как правило, исследователи отмечают ограниченные возможности использования американского конституционного и политического опыта, особенно в части реализации принципа разделения властей и «сдержек и противовесов»⁷⁶. Обычно указывают на то, что в США помимо уникального исторического опыта функционирования демократии существуют и так называемые «параконституционные основания», выражающиеся в опоре на ценности либеральной демократии и поддержании духа свободы как главной идеологии мира. Отечественные авторы видят корни стабиль-

⁷⁵ Ibid. P. 23.

⁷⁶ Arato A. The New Democracies and American Constitutional Design//Constellations. 2000. September. Vol.7. P. 316–340.

ности американской политической системы в особом положении законодательной власти: «Не исключено, что стабильность президентской системы США обусловлена уникальной законодательной структурой, составляющей сердцевину этой системы. Некоторые специфические качества Конгресса позволяют американской политической системе избегать нестабильности, которая присуща другим президентским системам. Более того, Конгресс может содействовать укреплению политической стабильности посредством сдерживания сил, требующих изменений, путём поощрения политической «отзывчивости» и расширения подотчётности исполнительной ветви власти, да и сам Конгресс может проявлять «отзывчивость» хотя бы чисто символически. Устойчивая стабильность президентской системы США вопреки частым туиковым ситуациям является продуктом политической среды, характеризующейся, как и во времена после ратификации Конституции, слабым политическим участием и умеренными политическими требованиями»⁷⁷.

Заимствование политических и правовых институтов США стало достаточно типичным вследствие процессов глобализации, как пишет известный российский правовед В. И. Лафитский. Он отмечает, что, как правило, не инкорпорация норм международного права является главным инструментом воздействия глобализации на конституционный строй, а, скорее, «заимствование или рецепция конституционных моделей других государств»⁷⁸. При этом заимствуются не только базовые принципы конституционного строя: верховенство права, разделение властей, федерализм, но и частные решения по организации власти и регулированию экономических отношений. Именно то, что касается экономики, представляет особый интерес, поскольку здесь, в сфере регулирования экономического развития, решения глобальных задач по распространению влияния американских корпораций, открытия новых товарных, сырьевых и финансовых рынков лежат основные интересы по «продвижению» и «содействию демократии»⁷⁹.

⁷⁷ Общая и прикладная политология: Учеб. пособие/Под общ. ред. В. И. Жукова, Б. И. Краснова. М.: МГСУ; Изд-во «Союз», 1997. С. 530.

⁷⁸ *Лафитский В. И.* Механизмы воздействия процессов глобализации на конституционный строй//Реализация Конституции: от идей к практике развития конституционного строя (состояние и перспективы российского конституционализма на общемировом фоне) /Международное исследование. Конституционный вестник, 2008. № 1 (19). С. 311.

⁷⁹ К этому комплексу условий обычно добавляют старый тезис о том, что демократии «не воюют друг с другом», что, по-видимому, должно являться обоснованием соответствующих стратегий в сфере глобальной и региональной безопасности. См. напр.: *Кулагин В. М.* Международная безопасность. М.: Аспект-Пресс. 2006; *Кулагин В. М.* Мир в XXI веке: многополюсный баланс сил или глобальный *Pax Democratica*? Гипотеза «демократического мира» в контексте альтернатив мирового развития//Полис. 2000. № 1; *Вельцель К., Ингелхарт Р.* Как развитие ведёт к демократии//Россия в глобальной политике. 2009. Май – июнь. № 3. Критика этой теории см.: *Сингер Д. Дж.* Нормы здорового общества – вот необходимые стандарты//Русский журнал – Тема недели. 2009. Сентябрь № 21. С. 17–19; *Колеров М.* Комикс о «невоюющих демократиях»//Там же. С. 17.

В работе известного американского политолога, специалиста по транзитам, профессора Стэндфордского университета и сотрудника Национального фонда за демократию (National Endowment for Democracy) Лари Даймонда делается особый упор на то, что продвижение «демократии» в постконфликтных государствах (для примера в статье отмечаются помимо Ирака, Босния и Герцеговина, Ангола) не является изначально ущербным делом. Наоборот, автор уверен, что внимательный учёт местных социокультурных особенностей, этнического и религиозного факторов и координация усилий с международными организациями (главным образом ООН) способны в длительной исторической перспективе принести важные результаты. Особое внимание уделяется деятельности по подготовке и проведению свободных общенациональных выборов, формированию коалиций поддержки демократических реформ на базе некоммерческих гражданских организаций и т. д.⁸⁰ Опыт такого «урегулирования» в Ираке сделал такой анализ более осторожным, но не снял самой парадигмы «содействия демократии» с повестки дня⁸¹. Всё это в целом отражает типичный подход для американской политической доктрины «продвижения демократии», но и достаточно определённый научный ракурс. Последний выражается в том, что «промоутеры» демократии исходят из собственного представления о дальнейшей политической и социально-экономической перспективе развития той или иной страны, тем самым фактически серьёзно упрощая сложную ситуацию после гражданской войны или оккупации.

Внимательно относиться к институциональным заимствованиям призывал известный американский политолог Питер Ордешук. Указывая на опыт принятия российской Конституции 1993 г., он обозначил существование проблемы её эффективности в связи с ограничением возможностей учёта мнения большинства политических акторов и появления на политической арене фактора силы и прямого давления⁸².

Европейские авторы, обращавшиеся к проблеме институционального переноса, отмечают: «институциональная трансплантация включает в себя сознательное стремление изменить существующие институты и заменить или дополнить их новыми институтами, заимствованными из других стран или из другого контекста»⁸³. В данном определении присутствует фиксация рационального подхода к новациям в сфере институтов, что позволяет оперировать в изучении специфики этого процесса понятиями интересов и стратегий политических акторов, производить

⁸⁰ См.: *Diamond L.* Promoting Democracy in Post-Conflict and Failed States: Lessons and Challenges//Taiwan Journal of Democracy. 2006. Vol.2. № 2. 93–116.

⁸¹ См.: *Diamond L.* Building Democracy After Conflict: Lessons from Iraq//Journal of Democracy. 2005. January Vol. 16. P. 9–23.

⁸² См.: *Ordeshook P.* Constitutions for new democracies: Reflections of turmoil or agents of stability?//Public Choice. 1997. № 90, P. 55–72.

⁸³ *The Theory and Practice of Institutional Transplantation: Experiences with the Transfer of Policy Institutions.* Ed. by M. de Jong, K. Laleni and V. Mammadouh. Kluwer Academic Publishers. 2002. P.283.

расчёты возможных выгод и издержек конкретных институциональных решений. В работе Джона Элстера, Клауса Оффе и Ульриха Пройса рассматривается проблема институционального дизайна в контексте посткоммунистических трансформаций в Восточной Европе⁸⁴. Авторы указывают на особую сложность процесса трансформации политических институтов в связи с тем, что перед этими государствами стояла тройная задача «перехода» (от авторитаризма к демократии, от плановой социалистической экономики к либеральному рынку, и от автаркичного социально-экономического существования к интеграции в мировую экономику). Именно поэтому построение нового государства и общества, по меткому выражению Клауса Оффе, выглядит как «перестройка корабля в открытом море».

Масштаб и неоднозначность институциональных изменений в постсоциалистических государствах связаны с тем, что решение указанных задач «перехода» происходит одновременно и порождает значительные противоречия. Формирование рыночной экономики и демократической политической системы сопряжено с учреждением новой социальной группы – предпринимателей, бизнесменов. По мнению К. Оффе, рынок способствует развитию демократии, а не демократия – созданию рынка. Кроме того, как известно, в целом ряде государств развитые рыночные отношения не привели до сих пор к становлению полноценного демократического общества (Китай, Тайвань, Сингапур, Южная Корея). В этих странах оформились различные разновидности авторитарных режимов, которые относительно стабильны⁸⁵. Таким образом, развитое рыночное общество лишь до определённой степени формирует условия для того, чтобы демократия стала оптимальным способом согласования интересов и достижения консенсуса.

К. Оффе данную дилемму формулирует так: «правовая и представительная политическая система станет адекватной и воспроизводящей легитимность только тогда, когда уже достигнута определённая ступень автономного экономического развития»⁸⁶. Так, экономическая система, которая возникает в постсоциалистических странах, получает у К. Оффе наименование «политический капитализм». Этот вариант капитализма насаждается реформаторской элитой, в отличие от аутентичного западного образца, движущим мотивом которого становится заинтересованность всего общества в эффективном экономическом механизме. Многочисленные проблемы, связанные с социальными издержками монетаристских технологий экономических реформ, создают серьёзные трудности

⁸⁴ См.: *Elster J., Offe C., Preuss U. Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*/Ed. by R E. Goodin, *Theories of Institutional Design*. Cambridge. Cambridge University Press, 1998.

⁸⁵ Ворожейкина Т. Е. Авторитарные режимы XX века и современная Россия: сходства и отличия // Тез. выступ. на конф. «Российские альтернативы». (Пятое Ходорковские чтения). 8 декабря 2009 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.memo.ru/2009/12/12/vorozheykina.htm>. дата обращения: 25.12.2009.

⁸⁶ *Оффе К. Дилемма одновременности: демократизация и рыночная экономика в Восточной Европе // Повороты истории: Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей. Т. 2: Постсоциалистические трансформации в сравнительной перспективе. СПб., М., Берлин, 2003. С. 11.*

для поддержки и легитимации преобразований. Таким образом, в случае, если ни демократия, ни рынок не будут желаемыми для большинства населения, то, по выражению К. Оффе, «мы имеем дело с «ящиком Пандоры», полным парадоксов, перед которыми капитулирует любая «теория» перехода»⁸⁷. Необратимость демократического развития будет гарантирована при условии, что вынужденные приспособляться к новому социально-экономическому положению граждане имеют достаточный запас терпения и оптимизма, для того чтобы наконец дожидаться позитивных итогов преобразований. При этом их уверенность в правильности избранного политическим классом вектора будет в какой-то мере зависеть и от того, как подаётся в общественное сознание импорт институтов, «трансплантация» или заимствования.

Таким образом, в отношении заимствований, «трансплантаций» и даже «выращивания» политических институтов следует проявлять особую осторожность. Использование медицинских и экономических подходов к объяснению сложного и неоднозначного по используемым инструментам и достигаемому результату процесса вполне приемлемо лишь как теоретический ракурс. Однако необходимо учитывать, что в политической деятельности наряду с рациональным аспектом, чёткой фиксацией интересов и стратегий постоянно присутствует субъективное измерение. Оно связано с политическим сознанием, политико-психологической мотивацией, ожиданиями, установками и стереотипами как лиц, принимающих решения, так и массового социального субъекта. Всё это в конечном итоге может серьёзно «поправить» стратегию и расчёты «хирурга-трансплантолога», нарушить его внутреннюю уверенность, равновесие, профессионализм и привести к нежелательным последствиям (в медицине – до летального результата). Это ставит на первый план в изучении процесса институциональных нововведений те особенности политического организма «реципиента», исторического, культурного опыта существования политической системы, которые могут решающим образом повлиять как на саму операцию «вживления» или «имплантирования», так и на дальнейшее политическое развитие. Причём, как показывает опыт нынешнего институционального строительства демократии США в Ираке и Афганистане, влияние это обоюдное. Страна-«донор» подвергается политическому риску нести бремя ответственности за неудачи и их последствия, обеспечивать определённые гарантии тем, кто реализовывал полномасштабные программы помощи становлению «демократии» (как среди американских граждан, так и тех, кто живёт непосредственно в этих государствах).

В конечном счёте, строительство национальной модели демократии предполагает разумный баланс между потребностями общества в обеспечении ответственного и эффективного властвования и возможным использованием современных технологий политического управления при внимательном и бережном отношении к традиции, культуре и историческому опыту.

⁸⁷ Там же. С. 15.

Современные тренды развития представительной демократии: взаимодействие ветвей государственной власти

На сегодня разделение властей является важнейшей частью политического механизма современных государств. Кроме того, данный принцип закреплён в основных законах демократических государств как конституционная норма, порядок. Правоведы обычно придерживаются именно нормативного подхода в рассмотрении этого вопроса, то есть делается упор на исследовании разделения властей как механизма рационализации политической жизни посредством чётких и разумных законов, с одной стороны, и основного средства ограничения прав и свобод личности от государства – с другой.

«Разделение властей – это такая институционально-функциональная форма государственной власти, при которой выразителями народного суверенитета и, следовательно, суверенитета государства являются высшие органы народного представительства. Они закрепляют силой закона общие интересы и потребности общественного развития, а профессиональный государственный аппарат (правительственно-административный и судебный), как правило, лишь выполняет решения представительных органов власти, применяет законы»⁸⁸. Таким образом, мы можем констатировать наличие достаточно узкого институционально-функционального подхода к феномену разделения властей в правоведе-нии и юриспруденции. Однако данный подход, на наш взгляд, позволяет выявить общие моменты в функционировании механизма взаимодействия властей в демократических государствах.

Чёткое разделение государственных органов в соответствии с их природой и назначением на органы законодательной, исполнительной и судебной власти не только делает невозможным (или, по меньшей мере, значительно затрудняет) правительственно-административный произвол, но и подчиняет государственную власть в целом как интересам гражданского общества, объективированным в праве, так и потребностям свободного развития человека в этом обществе. Поэтому разделение властей справедливо расценивается как «резюме и показатель развитости права и государства, необходимая предпосылка для режима господства и правовой законности»⁸⁹.

С правовой точки зрения основными требованиями разделения властей являются следующие:

1) правовые нормы должны устанавливаться только законом, то есть должны быть легитимированы демократической, ориентированной на общественные потребности процедурой законотворчества. Особая

⁸⁸ Четвернин В. А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М., 1993. С. 90–91.

⁸⁹ Нерсесянц В. С. Концепция советского правового государства в контексте истории учений о правовом государстве//Социалистическое правовое государство: проблемы и суждения. М., 1989. С. 61.

роль принадлежит процедуре конституционного контроля, предназначенного для защиты от возможных законодательных нарушений всеобщей и равной меры свободы, которая уже зафиксирована (или должна быть зафиксирована) на уровне конституционного права;

2) исполнительные органы не должны заниматься нормотворчеством, но должны действовать во исполнение закона и в рамках бюрократических процедур, регламентированных законом. Если правительственные органы всё же издают нормативные акты, а это зачастую в современном обществе может быть более целесообразным по частным вопросам, нежели детальная законодательная регламентация, то это может делаться не в силу какой-то общей нормотворческой компетенции правительственных органов, а на основе полномочий, специально делегированных законодателем по конкретному вопросу. Кроме того, сам факт издания такого акта ещё не придаёт ему силу закона, поскольку нормативный акт не легитимирован демократической процедурой законотворчества;

3) любой спор о праве по желанию одной из сторон должен решаться в рамках надлежащей правовой процедуры. Причём административная процедура (обжалование решения в вышестоящий орган исполнительной власти) – это противоположность судебной, поскольку в её рамках спорящие стороны остаются в отношениях повеления-подчинения, в то время как право предполагает формальное равенство сторон. В условиях разделения властей суд служит основным гарантом законности – как правоохранительный институт, подчинённый только конституции и закону. При этом любой подзаконный акт суд рассматривает лишь как один из возможных вариантов толкования закона, опираясь на своё собственное понимание того или иного закона.

Известное положение Ш. Л. Монтескье гласит: «Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что этот монарх или сенат станет создавать тиранические законы, чтобы также тиранически их применять. Не будет свободы и в том случае, если судебная власть не будет отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем»⁹⁰.

Попытаемся рассмотреть подробнее эти принципы организации государственной власти во имя защиты свободы.

Недопустимость соединения законодательной и исполнительной власти. Здесь мы имеем в общем плане исторический прецедент. В формальной системе органов Советской власти в большевистской России, а затем в СССР с её институциональной неразграниченностью законодательных и исполнительных функций аппарат партии конституировался как все-

⁹⁰ Монтескье Ш. Л. Избранные произведения. М., 1955. С. 289.

проникающий «законодательно-исполнительный», неподконтрольный ни обществу в лице его выборных представителей, ни рабочему классу, от имени которого он выступал. Напротив, этот аппарат с жёстко централизованной иерархической структурой превратился в силу, обладающую безграничной властью над обществом, способную формулировать общественные отношения по своему усмотрению (по воле «вождя»), в регламентированную систему, разрушающую гражданское общество. В итоге система Советов оказалась лишь ширмой, прикрывающей реальное политическое господство тоталитарной бюрократии, подмена государственности тоталитарными политико-властными структурами⁹¹.

1. *Недопустимость соединения судебной власти с законодательной.* Этот принцип сам по себе ясен и сомнений не вызывает. Но следует отметить, что данный принцип, как считают государственведы, не отрицает возможности прецедентного права, то есть установления определённого типа решения в результате уже имеющегося судебного прецедента, который соответственно рассматривается как подзаконный источник права, акт толкования закона или его изначальных принципов. Роль прецедентного права особенно велика в политической системе США, где Верховный Суд – высшая судебная власть, главный арбитр в правовых делах и одновременно хранитель-толкователь Конституции⁹².

2. *Недопустимость соединения судебной власти с исполнительной.* Ш. Л. Монтескье обратил внимание лишь на одну сторону проблемы: «судья получает возможность стать угнетателем». Но сегодня вряд ли возможно предположить такой вариант нарушения этого принципа, при котором судья (суд) возглавляет особый, например, карательный орган исполнительной власти. Актуальна как раз другая сторона проблемы: суд должен быть независимым от любых органов исполнительной власти, включая министерство юстиции.

3. В отличие от представителей исполнительной власти члены судебного корпуса не должны иметь каких-то корпоративных интересов (разумеется, речь не идёт о коррумпированных чиновниках). Если же судьи, хотя бы в силу так называемого организованного подчинения суда министерству юстиции или же их фактической зависимости от бюрократического аппарата, ведающего распределением социальных благ, так или иначе инкорпорированы в структуру исполнительной власти, они объективно вынуждены защищать корпоративные интересы этой власти, если таковые затрагиваются спором о праве. Кроме того, при таком положении суд уже не может быть гарантом законности, противовесом исполнительной власти. Наконец, любые формы соединения судебной власти с исполнительными структурами извращают назначение судебной процедуры, фактически подменяют разрешение спора формально равных сторон властно-приказными структурами.

⁹¹ Лазарев Б. М. «Разделение властей» и опыт советского государства//Коммунист. 1988. № 16. С. 42–52.

⁹² См.: Жидкова О. А. Верховный Суд США: право и политика. М., 1985.

Один из интереснейших моментов, на наш взгляд, раскрывающий многие аспекты функционирования доктрины разделения властей, – это деятельность механизма исполнительной власти. Особое значение имеет многообразие способов взаимодействия её с двумя другими ветвями. Но исполнительная власть по природе своей не есть власть в собственном смысле. По крайней мере, она является лишь принудительной силой, выступающей в виде институтов государственной администрации, исполняющей законодательные и судебные акты. То есть, если допустить, что государственная администрация обладает автономными нормотворческими полномочиями, то это значит признать, что она обладает властью формулировать первичные правила должного, общеобязательные нормы. Но именно это и отрицается разделением властей: власть в собственном смысле не должна воплощать в себе институциональную принудительную силу.

Следует отметить, что исполнительная власть играет ведущую роль в государственном механизме, и эта тенденция, как отмечает французский профессор политологии И. Мени, «одинаково верна как для примитивных, так и для наиболее развитых обществ, как для либеральных демократий, так и для самых кровавых диктатур»⁹³. Эта тенденция появляется и проявляется во многом из-за распространившейся в межвоенный период (в 20–30-е гг. XX в.) практики делегированного законодательства и чрезвычайных (дискретных) полномочий. Исполнительная власть, таким образом, фактически получила возможность решать сложные текущие проблемы весьма оперативно (определение масштабов вмешательства государства в экономику, внешнеполитические и военные акции) и зачастую бесконтрольно. Иначе говоря, делегированное законодательство и чрезвычайные полномочия, сопровождаемые, как правило, засекречиванием или ограничением потока информации, имели своим следствием сокращение полномочий представительных учреждений.

На наш взгляд, *сама тенденция усиления исполнительной власти на протяжении XX в. не может одновременно означать параллельный «упадок» институтов законодательной власти.* На самом деле это более сложный процесс, чем может показаться на первый взгляд. Снижение роли легислатур было подмечено ещё в 1960-х гг. британским учёным К. Уэром: «...в абсолютном выражении их полномочия возросли. Относительно исполнительной власти, однако (в большинстве случаев), снизились»⁹⁴. Но истинная функция представительных ассамблей сегодня – это не законодательство, а в первую очередь обсуждение наиболее значимых общественных вопросов («конгресс мнений»⁹⁵), критика, а значит, и контроль исполнительной власти. Иначе говоря, парламент становится большим жюри нации, местом для обсуждений и согласова-

⁹³ Цит. по: Черкасов А. И. Исполнительная власть в зарубежных странах: сравнительный анализ (Обзор)//Исполнительная власть: сравнительно-правовое исследование: Сб. статей и обзоров. М., 1995. С. 13.

⁹⁴ Wheare K. Legislatures in Developmental Perspective. Durham, 1970. P. 569.

⁹⁵ Сравнительное конституционное право/Отв. ред. В. Е. Чиркин. М., 1996. С. 530–531.

ния. При этом, говоря о законодательных функциях legislatures, стоит отметить, что в некоторых странах ассамблеи действительно издают законы, в других они – лишь машины для штампования законов. Также значительны различия ассамблей и как форумов, обсуждающих дела наций. Именно поэтому можно развести понятия «legislatura» и «ассамблея» (парламент).

Различия в характере осуществляемых законодательными органами функций определяют деление парламентов на активные, реактивные, маргинальные и минимальные⁹⁶. Диапазон этих различий определён от реальной роли в принятии законов (и в формировании либо отставке правительства) в активных legislatures до лишь формальной в минимальных ассамблеях, сохраняющихся лишь для того, чтобы обеспечить видимую легитимность. Данное деление основано на предложенной в конце 1970-х гг. классификации американского политолога М. Мези. Этот исследователь пишет о двух законодательных моделях – активной и представительной⁹⁷. Первая модель отводит законодательному органу роль инициировать, обсуждать и выносить решения о государственных мерах (этой модели, по мысли Мези, соответствуют лишь Конгресс США и частично конгрессы Филиппин, Чили и Коста-Рики). Вторая модель определяет две функции законодательного органа – формирование политики для исполнительной ветви власти и выработка политики для законодательного института. В соответствии с этой моделью законодатель воздействует на политику, выражая требования избирателей и выступая в роли посредников между населением и властителями (к этой модели М. Мези относит большинство парламентов континентальной Европы и более открытых развивающихся стран)⁹⁸. На наш взгляд, главным критерием данной классификации выступает реальный вес законодательной ветви власти. С одной стороны, по большей мере как одного из решающих и действенных органов власти, а с другой – как канала коммуникации и давления, а также контроля за исполнительной властью. Именно последние функции представляются наиболее значимыми и адекватными для современных legislatures известному французскому политологу Ж. Блонделю⁹⁹.

Таким образом, говоря о тенденции усиления исполнительной власти, проявившейся в XX столетии в виде конституционного перевеса полномочий, нельзя не обращать внимание на трансформацию роли законодательной власти, приспособлении её к новым политическим и социальным условиям и, соответственно, к новым функциям и полномочиям. Так, например, в 70-е годы XX в. в США был очень популярен тезис о наступившей эре «имперского президентства». Данный термин,

⁹⁶ См.: *Hague R., Harrop M. Comparative Government and Politics*. L., 1987. P. 186–187.

⁹⁷ См.: *Мези М. Законодательная власть, исполнительная власть и государственная политика*//Разделённая демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом. М., 1994. С. 133–160.

⁹⁸ Там же. С. 143.

⁹⁹ См.: *Blondel J. Comparative Legislatures*. N. Y., 1973. P. 13.

раскрытый в работах А. Шлезингера¹⁰⁰, в настоящее время во многом подвергается критике. Считается, что «имперское президентство» – феномен совершенно определённой ситуации, пик её проявления пришёлся на правление Ричарда Никсона («Уотергейт»). Однако, несмотря на самый резонанс всей политической системы США в это время, кризис был преодолен именно потому, что сработала система сдержек и противовесов. Верховный Суд США в 1976 г. отчеканил формулировку: «отделение друг от друга непроницаемой стеной трёх органов правления помешало бы утвердиться стране, коль скоро ею невозможно эффективно управлять»¹⁰¹. Конфликт властей разрешается, как правило, путём переговоров, сделок и компромиссов. Готовность к сотрудничеству властей – созданию специальных комиссий из представителей парламента и исполнительной власти, совместной работе экспертов в подготовке решений – это, на наш взгляд, одновременно и условие, и гарантия стабильности политического режима. Поэтому, наверное, будет справедливо определить отношения законодательной и исполнительной властей в США как систему «тандема», при которой колебания сил между властями исключают долгосрочную гегемонию или монополию какой-либо одной, что явно предпочтительнее для демократического режима, чем рискованное сосредоточение государственной власти в руках одного органа.

Помимо опасностей периодического возвышения исполнительной власти существует и такая возможность искажения принципа разделения властей, как возникновение «государства партий». Этот феномен существует в той или иной мере практически во всех демократиях развитого индустриального общества. Социально-политические силы, получающие большинство в парламенте и конституционное правомочие на формирование правительства, высшего органа власти, образуют «партийную власть», в рамках которой практически невозможно различить интересы власти законодательной – представительной и исполнительной – правительственной. Лидеры правящей партии обычно становятся основными функционерами правительства, поэтому прежде всего правительство, а не парламент, претендует на выражение всеобщих интересов в их партийной интерпретации. Таким образом, фактическим законодателем является «партийный истеблишмент» или «кокус» (определение видного русского учёного М. Я. Острогорского¹⁰²), занимающий посты в правительстве. Такое представление народной воли, такое посредничество является, по мнению одного из видных немецких учёных (ученика К. Шмитта) Вернера Вебера, «обвалом политического состояния демократии»¹⁰³. Однако проведение решений в жизнь невоз-

¹⁰⁰ См.: Шлезингер А. Циклы американской истории. М., 1992. С. 399–485. См. также: Schlesinger A. The Imperial Presidency. N. Y., 1974.

¹⁰¹ Савельев В. А. Президент и принцип разделения властей: история и современность // США: экономика, политика, идеология. 1992. № 1. С. 46.

¹⁰² См.: Острогорский М. Я. Демократия и политические партии. М., 1997.

¹⁰³ Weber W. Die Verfassung der Bundesrepublik in der Bewahrung. Köln, 1957. S. 117.

можно без процедуры демократического обсуждения в парламенте, где не исключено сопротивление со стороны официальной оппозиции, так эта процедура подразумевает честный и открытый процесс. В противном случае принцип разделения властей, как показывают наблюдения многих западных политологов, становится символом при постоянной поддержке парламентским большинством президента, опирающегося также на доминирующую партию или блок¹⁰⁴. «Противоядием» принципу функционирования «государства партий» служат, на наш взгляд, два основных механизма. Первый механизм предполагает наличие развитого гражданского общества и его эффективного взаимодействия с государством. В этих условиях любая партия, находящаяся у власти, вынуждена считаться с интересами, представленными парламентской оппозицией. Иначе она рискует в следующем составе правительства не быть представленной. Следовательно, групповые интересы, которые определяют партийную интерпретацию всеобщего, будут исключаться из совокупности интересов, защищаемых государством. А это, в свою очередь, не может благоприятно отразиться на всём ходе естественного социального развития. Поэтому, как правило, каждое правительство в «государстве партий» вынуждено считаться с интересами, представленными оппозицией.

Второй механизм регуляции соотношения исполнительной и законодательной властей – это беспартийность администрации, бюрократического аппарата. То есть те, кто призван быть исполнителями решений, не должны становиться ангажированной собственно политической силой¹⁰⁵. В этом аспекте особенно важным представляется развитие механизма государственной службы в плане становления именно качественной бюрократии. С этой позиции речь идёт о том, чтобы обеспечить надлежащее качество управления. При этом распространённое в науке мнение об избыточности российской бюрократии современные авторы не всегда разделяют. Так, например, по мнению вице-президента РАПН, профессора О. В. Гаман-Голутвиной, в России число чиновников в сравнении с развитыми современными государствами даже недостаточно, что само по себе создаёт определённые трудности и проблемы: «Анализ показывает ... численность аппарата управления в Российской Федерации в соотношении с количеством населения и в составе занятого населения ниже, чем в большинстве развитых стран. Так, соотношение корпуса управленцев и численности населения России составляет менее процента, что ближе к показателям стран низкого уровня развития. По данным Всемирного банка, доля чиновников в населении Бразилии составляет 1,5 %, Чили – 1 %, Китая – 1,6 %, Польши – 0,7 %. В развитых странах в госаппарате занято гораздо больше: в Германии – 6,1 % населения, в США – 6,8 %, в Швеции – 11,7 %. Тенденцией последних лет стал заметный прирост численности управленцев на государственном

¹⁰⁴ См.: Шмачкова Т. В. Из основ политологии Запада // Полис. 1991. № 1–2. С. 135.

¹⁰⁵ Подобные рассуждения обстоятельно излагаются М. Вебером в работе «Хозяйство и общество». См.: Вебер М. Избранные произведения. М., 1990.

и муниципальном уровнях в Российской Федерации. По данным Росстата, начиная с 2002 г. этот показатель ежегодно увеличивался: в 2002 году прирост составил 5 %; в 2003 году – 3,8 %; в 2004 году – 1 %; в 2005 году – 8 %; в 2006 году – 7,9 %; в 2007 году – 3 %; в 2008 году – 2 %. В результате к 2008 г. численность аппарата госуправления возросла на 30,8 % по сравнению с 2002 годом. Однако даже при этом росте удельный вес управленцев (включая работников органов местного самоуправления) в структуре занятого населения составляет 2,4 %, что ниже соответствующих показателей развитых стран, в которых этот параметр составляет около 10 %. Это объясняет оценки экспертов Всемирного банка, которые в рекомендациях российскому правительству относительно возможностей оптимизации системы государственного управления отмечали, что в России сокращение числа государственных служащих может оказаться малопродуктивной мерой, учитывая их относительно малую численность»¹⁰⁶. Так называемая «административная реформа» в России, реализуемая по идеологии «хорошего управления» и «государства сервиса», может привести к результатам обратным изначальным установкам в силу слабости системы рекрутирования чиновников, неоптимальной системы оплаты их труда и обеспечения карьерного роста.

Кроме того, главным противовесом «партийной власти» правоведа обычно называют власть судебную. С точки зрения механизма сдержек и противовесов, она может выполнять не только функцию охраны права на основе применения и толкования законов (общая юстиция – что характерно в большей мере для стран общего права, например, в США), но также контролировать законность и правомерность правительственных актов (административная юстиция), следить за конституционностью актов законодателя (конституционная юстиция). В этом смысле судебная власть является, по определению В. А. Туманова, «контрвластью» по отношению к партийной¹⁰⁷. Хотя даже судебная власть может быть очень политизирована в «государстве партий». В таком случае есть возможность возникновения «политической юстиции», ориентирующейся в той или иной мере на разные начала государственности – правовое или социальное¹⁰⁸.

¹⁰⁶ *Гаман-Голутвина О. В.* Не отзывчивые. Даже не рациональные. Административные преобразования последних лет не повысили качество кадров//Независимая газета. НГ-Сценарии. 2010. 26 янв.

¹⁰⁷ См.: *Туманов В. А.* Судебный контроль за конституционностью нормативных актов//Советское государство и право. 1988. № 3. С. 13.

¹⁰⁸ Тенденция «политизации» права и юридизации политики отмечается в тех странах, где деятельность Конституционного Суда ведёт к серьёзному изменению в политической системе страны в целом, адаптируя её к новому пониманию основных принципов правового строя в меняющихся социально-политических условиях. Такая активность рассматривается в обстоятельной статье Б. Борнеманна на примере германского Конституционного Суда с применением теории систем. См.: *Bornemann B.* Politisierung des Rechts und Verrechtlichung der Politik durch das Bundesverfassungsgericht? Systemtheoretische Betrachtung zum Wandel des Verhältnisses von Recht und Politik und zur Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit//Zeitschrift für Rechtssoziologie. Stuttgart, 2007. H. 1. S. 75–95.

Дискреционные полномочия и баланс ветвей власти: угрозы представительной демократии

В начале XXI в. тенденция усиления реальных политических прерогатив исполнительной власти получила своё дальнейшее развитие. Политические кризисы предыдущего столетия, связанные с масштабным применением военной силы (Первая и Вторая мировые войны, локальные конфликты периода «холодной войны» и последующего времени), решением острых социально-экономических и политических проблем (локализация последствий Великой депрессии, национально-освободительные движения и др.), предотвращением угроз стабильности политических режимов поставили в центр внимания вопрос усиления исполнительной власти. Этот процесс привёл также к повышению роли главы государства в принятии важнейших политических решений как в республиканских, так и в монархических системах. Это, на наш взгляд, связано в большей степени с персонализацией и персонификацией власти в ситуации кризиса (концентрация полномочий для реализации конкретных стратегий действий предполагает также и повышение персональной ответственности правителя, легитимирующего общий политический курс). Ключевым пунктом в этом процессе является, по нашему мнению, распространение практики применения так называемых дискреционных полномочий главой государства¹⁰⁹.

Дискреционная власть требует внимательности и осторожности, поскольку в процессе её осуществления возможны процедурно-процессуальные нарушения, выход за пределы закона, что нередко приводит к отказу от демократических принципов неприкосновенности личности, презумпции невиновности, разделения властей. Дискреционная власть характерна для тоталитарных политических режимов, её следствием является нарушение законности, прав и свобод человека. Тем не менее, больший или меньший объём дискреционных полномочий необходим и в демократическом обществе, так как законодательство не может детально и полно регулировать все общественные отношения, которые отличаются многообразием содержания, форм и методов правового закрепления. Высокий профессионализм, компетентность и правовая культура обладателей дискреционной власти позволяют избежать негативных последствий её применения¹¹⁰. В настоящее время в отечественной политической науке проблема использования дискреционных полномочий

¹⁰⁹ Определение понятия «дискреция» (лат. *discretio* – решение по своему усмотрению) встречается в некоторых современных словарях и энциклопедиях. Дискреция (дискреционные полномочия, дискреционная власть) определяется как потенциальное (скрытое) полномочие должностного лица или органа государственной власти, проявляющееся, как правило, в силу умолчания закона (подзаконного акта). См.: Современный словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1994. С. 205; Юридическая энциклопедия. М.: Изд-во. Тихомирова М. Ю., 2000. С. 24.

¹¹⁰ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.megabook.ru/Article.asp? AID=629810> (дата обращения: 21.02.2009).

главой государства и исполнительной властью, к сожалению, пока в достаточной степени не исследована. В то же время российские специалисты-правоведы этот вопрос уже обозначили в целом ряде публикаций, что заставляет задуматься о возможном ограничении и/или регулировании данных полномочий в каждом конкретном случае¹¹¹. В рамках данной части работы предпринимается попытка предложить объяснение причин частого использования дискреционных полномочий президента и возможных последствий этого процесса для всей системы разделения властей в государстве. В отличие от существующего взгляда на сущность дискреции как широкого явления, присущего современному государственному механизму, в силу имеющихся «умолчаний» закона и проявлений «дискреции» (усмотрения) правоприменителем¹¹² мы предлагаем использовать собственно политологический подход к анализу данного вопроса. То есть необходимо посмотреть на социально-политические условия и реальные обстоятельства подобных проявлений, чтобы понять возможности дальнейшего закрепления, «конституирования» однажды принятых решений, их упрочения наряду и «поверх» существующего правового регулирования. Последний аспект неизбежно выводит на проблему политической культуры власти, политического сознания и мотивации конкретных действий представителей правящего класса.

Тесная связь полномочий и ответственности главы государства, с одной стороны, и руководства исполнительной власти в реализации дискреционных прерогатив, с другой стороны, особенно характерна для президентских республик (например, США, где сам Президент и руководит своим правительством) и для полупрезидентских систем, где глава государства, имея широкие полномочия, всё же непосредственно не возглавляет кабинет министров, а взаимодействует с премьер-министром¹¹³.

¹¹¹ В юридической литературе и практике постоянно возникает обсуждение вопросов правовой и административной реформ, компетенции Президента Российской Федерации. Хотя в публикациях не всегда употребляется термин «дискреция», тем не менее, затрагивается её проблемное поле. Так, употребление понятий «скрытые полномочия», «государственное принуждение», «авторитарные элементы Конституции Российской Федерации», постановка и исследование соответствующих проблем вводит авторов, по существу, в проблематику дискреции. См.: *Колошин Е. И.* Скрытые полномочия или захват власти? // Журн. рос. права. 2002. № 7; *Боброва Н. А.* Реформа власти и перспектива развития авторитарных элементов российской Конституции // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1; *Авакьян С. А., Арбузкин А. М., Аринин А. Н.* Федеральное вмешательство: концепция и проект федерального закона // Вестн. МГУ. Сер. 11. Право. 2000. № 6; *Барциц И. Н.* Институт федерального вмешательства: потребность в разработке и система мер // Государство и право. 2001. № 5.

¹¹² обстоятельно данный сюжет разбирает профессор В. М. Капицын, обращаясь к опыту становления государственного права России и Германии в Новое и Новейшее время и в целом апеллируя к традиции континентальной системы права. См.: *Капицын В. М.* Государственная дискреция как проблема конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3.

¹¹³ Более подробно об особенностях полупрезидентской системы и её сущностных характеристиках см.: *Зазнаев О. И.* Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. Казань, 2006. С. 222–255.

Исполнительная власть играет ведущую роль в государственном механизме в силу её большей мобильности и возможностей оперативной реакции на происходящие политические и социально-экономические изменения. В силу этого полномочия представительной власти, даже оставаясь конституционно прежними, объективно сокращаются из-за усложнения возможностей контроля за действиями администрации. То есть парламенты постепенно лишались возможности принимать решения по вопросам, отнесённым к ведению исполнительной власти. Однако сам процесс усиления исполнительной власти не является линейным. Эволюция взаимоотношений парламента и правительства порождается, очевидно, изменениями в экономических основах государства, развитием экономики от свободной конкуренции к государственному регулированию рыночных отношений. На протяжении всего XX в., по мнению правоведов, можно выделить несколько этапов такой эволюции: **первый этап** – с начала столетия до Первой мировой войны (формируется принцип ответственности правительства перед парламентом), **второй** – межвоенное двадцатилетие (оформление института чрезвычайного положения и делегированного законодательства), **третий** – после Второй мировой войны (закрепление в конституциях норм ответственности правительства)¹¹⁴. Кроме того, на наш взгляд, можно выделить ещё два этапа этого процесса.

Четвёртый этап, который начинается с конца 60–70-х гг. XX в. В это время, наряду с продолжающимся усилением исполнительной власти, развиваются старые и возникают новые, более детализированные формы ответственности правительства. Такая регламентация содержится уже не только в виде конституционных норм или поправок, но и в развитии вненормативных чисто политических формах – «обычаях», традициях, соглашениях. Появляется масса различных форм взаимодействия властей: согласительные процедуры, специальные комиссии по расследованию каких-либо дел, совместные совещания и т. д. В этот период те или иные дискреционные полномочия главы государства, возникающие в конкретной политической ситуации, становятся предметом активного обсуждения в законодательных органах власти и в судах. Нередко это приводит к серьёзным подвижкам в балансе между ветвями государственной власти в целом. Например, в 70-е годы XX века в США был очень популярен тезис о наступившей эре «имперского президентства».

Однако, как показали события конца XX – начала XXI в., отношение к усилению президентской власти в США вновь изменилось. Термин «имперское президентство» стали применять уже к периоду правления Р. Рейгана и Дж. Буша-младшего. Причины этого мы рассмотрим отдельно. Стоит отметить конкретные параметры такого перекоса, которые маркируют «имперское президентство». Во-первых, это увеличение количества сотрудников администрации, которые назначаются без согла-

¹¹⁴ Маклаков В. В. Эволюция статуса исполнительной власти в зарубежных конституциях // Исполнительная власть: сравнительно-правовое исследование. М., 1995. С. 62.

сования лично президентом и подчиняются только ему. Во-вторых, это распространение практики появления целого ряда консультативных органов при главе государства, которые получают большое влияние. В качестве примеров обычно приводят Совет национальной безопасности (The National Security Council) и Службу управления и бюджета (The Office of Management and Budget)¹¹⁵. В-третьих, для Сената работа персонала администрации практически неподконтрольна, что даёт очень широкие возможности по использованию самых разных прерогатив и полномочий, включая оперативные ресурсы спецслужб и сомнительные/незаконные финансовые операции (характерные примеры – младшие сотрудники администрации Р. Никсона, использовавшие незаконные методы сбора информации, а также деятельность полковника Оливера Норта по упрощению процедур финансирования «контрас» в Никарагуа, несмотря на явное нарушение запрета Конгресса Соединённых Штатов¹¹⁶). Для обозначения такого уровня деятельности и персон её осуществляющих используется специальный термин «*королевский двор*» (идуший от романа Р. П. Уоррена «*Вся королевская рать*»), имеющий уже достаточно прочную «прописку» как в политическом дискурсе, так и в художественной литературе¹¹⁷.

Очередная веха на пути «уравновешивания» ветвей власти в США была обозначена подведением итогов правления Дж. Буша-младшего¹¹⁸. На основании тщательной работы в Комитете по судебной системе во главе с председателем Джоном Коньерсом-младшим был представлен 486-страничный доклад, подробно анализировавший предполагаемые нарушения и эксцессы администрации Буша, где были также рекомендованы меры по их устранению¹¹⁹. Очевидно, что эволюция «имперского президентства» связана как с личностными субъективными факторами (склонностью того или иного президента к манипулированию, стилем лидерства, способами восприятия информации и работы с ней и др.), так и с институциональными условиями, которые определяют реальные

¹¹⁵ Wolfensberger D. R. The Return of the Imperial Presidency? // Wilson Quarterly. 2002. Vol. 26, № 2. P. 37.

¹¹⁶ См.: Rudalevige A. The New Imperial Presidency: Renewing Presidential Power after Watergate. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2005.

¹¹⁷ См. Иронический политический триллер Кристофера Бакли (работавшего спичрайтером в Белом Доме), посвящённый формированию такого специального подразделения по «эмансипации женщин Ближнего Востока» при финансовой и организационной поддержке администрации Президента США. См.: Бакли К. Флоренс Аравийская. М.: Иностранка, 2007.

¹¹⁸ См.: Roberts A. The Collapse of Fortress Bush: The Crisis of Authority in American Government. N. Y., 2008.

¹¹⁹ House Committee on the Judiciary Majority Staff Report to Chairman John Conyers, Jr. 2009. Reining in the Imperial Presidency: Lessons and Recommendations Relating to the Presidency of George W. Bush. [Электронный ресурс]. URL: <http://suzieqq.wordpress.com/2009/01/14/conyers-report-reining-in-the-imperial-presidency-lessons-and-recommendations-relating-to-the-presidency-of-george-w-bush/> (дата обращения: 21.02.2009).

полномочия и политический вес президента. В целом тренд на «имперское президентство» обычно сопровождается снижением доверия общественности, утратой уважения федеральной власти, ослаблением финансового контроля за реализацией бюджетных программ, ростом влияния корпоративных лоббистов и сокращением возможностей регулирования частного сектора.

Подобные американскому, кризисы исполнительной власти были присущи и французской политической системе. Опыт Франции для нас особенно интересен, ибо Российская Федерация имеет также смешанную форму правления – президентско-парламентскую¹²⁰. Конституция Франции 1958 г. предполагает довольно сложную систему взаимоотношений в случае «раздельного правления» (когда большинство в парламенте оппозиционно президенту и делает весьма независимым от него премьер-министра). Кроме того, Президент Франции обладает гораздо большими полномочиями по сравнению с американским (например, может распустить нижнюю палату, инициировать референдум и т. д.). Но мы можем наблюдать, как в течение последних сорока лет многие попытки исполнительной власти «перетянуть одеяло на себя» находили действенный противовес. Так, в 1969 г. попытка генерала Ш. де Голля разрешить конфронтацию с Сенатом (и его председателем Кув де Мюрвиллем) референдумом обернулась его собственным поражением – избиратели отвергли президентский вариант реформы Сената, превращавшей его по существу, в консультативный орган, что повлекло отставку главы государства. Кроме того, опыт мирного «институционального существования» оппозиционно настроенных президента и правительства весьма ценен и поучителен. Особую роль в это время (например, в 1986 г., когда президентом был социалист Ф. Миттеран, а большинство в парламенте имели правые, их представитель возглавил правительство) играет налаживание отношений сотрудничества путём определённого «разведения» сфер деятельности. Это уже, как правило, не передел конституционно закреплённых норм, полномочий того или иного института, а конкретная политическая практика. Оставаясь в пределах конституции, президент сосредоточивает своё внимание на вопросах обороны и внешней политики, сохраняя при этом роль «арбитра» нации, правительство же концентрируется на вопросах внутренней политики. В ситуациях, когда президент и премьер-министр опираются на большинство в парламенте, крен в сторону исполнительной власти весьма очевиден. Но и здесь вступают механизмы саморегуляции системы разделения властей. Активизируется деятельность парламентских представительств от оппозиционных партий, которые ставят своей целью контроль над действиями правительства¹²¹. Кроме того, весьма эффективным механизмом разрешения конфликтов законодательной и исполнительной властей выступает

¹²⁰ См.: *Elgie R. Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations*//Political Studies Review. 2004. Vol. 2. P. 314–330.

¹²¹ См.: *Керимов Д. А. Парламентские представительства как средство контроля за исполнительной властью в Пятой Республике*//Государство и право. 1992. № 7. С. 139–147.

функционирование Конституционного Совета (органа внешне схожего по своему положению в государственной системе с Конституционным Судом Российской Федерации), который определяет и регулирует сферы компетенции властей по конкретным политическим вопросам (принимая решения в случаях вторжения парламента в сферу исполнительной власти)¹²².

Пятый этап развития дискреционных полномочий и очередного импульса к изменениям в системе разделения властей в этой связи связан с так называемой «антитеррористической политикой» США и их союзников по коалиции в Афганистане и затем в Ираке. Начало этого этапа можно обозначить довольно точно с реакции на события 11 сентября 2001 года¹²³. Как известно, после террористической атаки Президент США Дж. Буш-младший предпринял целый ряд шагов, существенно изменивших не только ход мировой политики, активизировав целый ряд локальных конфликтов-войн, но и перестроил систему государственного управления.

Сразу же после нападения администрация США объявила о начале «войны с терроризмом». Главной целью этой войны объявлялась поимка «террориста № 1» – У. бин Ладена. Делались также заявления некоторых официальных лиц о причастности к терактам С. Хуссейна, что, будучи в дальнейшем неподтверждённым, всё же сыграло свою роль в формировании соответствующего общественного мнения и подготовке вторжения в Ирак в 2003 г. После атаки «9–11» впервые в истории Североатлантического альянса была задействована ст. 5 Вашингтонского договора о вооружённом нападении на одну из стран – члена блока НАТО¹²⁴.

Шесть недель спустя «9–11» Конгрессом был принят внесённый Президентом США Дж. Бушем-младшим так называемый «Патриотический акт» (полное наименование данного закона – «Акт 2001 года, сплачивающий и укрепляющий Америку обеспечением надлежащими орудиями, требуемыми для пресечения терроризма и воспрепятствования ему»¹²⁵). Главным идеологом и разработчиком этого закона был Генеральный прокурор Дж. Эшкрофт (возглавлявший по должности также и министерство юстиции). На основании «Патриотического акта» полномочия исполнительной власти были существенно расширены в тех чув-

¹²² См.: Ст. 37 Конституции Франции//Франция: Конституция и законодательные акты. М., 1985.

¹²³ Атака террористов на башни Всемирного торгового центра в Нью-Йорке, а также здание Пентагона в Вашингтоне уже стала символом наступления новой эпохи в мировой политике. Хотя далеко не все придерживаются официальной трактовки этих событий и указывают на прямую заинтересованность администрации Дж. Буша-мл. в эскалации оборонной риторики, формировании соответствующих социальных ожиданий. См.: Мейссан Т. 11 сентября 2001 года. 2-е изд. М.: Моск. филиал изд-ва «Карно», 2003.

¹²⁴ Statement by the North Atlantic Council [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm>. (дата обращения: 26.02.2010).

¹²⁵ Текст данного документа см.: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.politechbot.com/p-02714.html>.

ствительных для общества сферах, которые непосредственно касаются прав и свобод граждан. Не случайно объектом острой критики Американского Союза в защиту гражданских свобод (АЗГС) стали такие положения закона, которые давали возможность спецслужбам серьёзно нарушать *privacy* американских граждан. Например, АЗГС утверждает, что «ордера на использование определителей телефонных номеров сообщающихся абонентов в любом месте Соединённых Штатов аналогичны «бланкетному» ордеру (то есть такому, который не отвечает конституционному требованию о том, что ордер должен содержать «подробное описание места, подлежащего обыску, лиц или предметов, подлежащих аресту»), поскольку ордер, действующий на всей территории США, по определению не может содержать описание «места, подлежащего обыску». Судья издаёт ордер, а сотрудники правоохранительного ведомства сами вносят сведения о месте, где ордер будет исполняться. Это ещё больше маргинализирует роль судьи. Правоохранительные ведомства получают эквивалент бланкетного ордера»¹²⁶. Кроме того, естественную критику вызвала и новая норма закона, установившая возможность проведения осмотров и обысков без уведомления владельца помещения, то есть негласно.

Одним из конкретных шагов правительства США по изменению системы государственного управления стало введение в 2003 г. новой структуры исполнительной власти, подчинённой напрямую Президенту – Министерству национальной безопасности (*Department of Homeland Security*), деятельность которого направлена на координацию усилий различных правоохранительных структур в сфере национальной безопасности и борьбы с терроризмом. Бюджет данной организации более 50 млрд. долл. и количество сотрудников более 220 тыс. чел. (данные приведены на 2009 г.) в большой степени отражают значимость усилий администрации по выстраиванию целостной системы исполнительных органов, ведающих вопросами «внутренней безопасности»¹²⁷.

Весьма показательны в этом отношении и действия российской власти в ситуации критической угрозы терроризма. После захвата школы в г. Беслан в сентябре 2004 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин выступил с инициативами об изменении некоторых структур власти. Стоит отметить, что это коснулось не только собственно правительства и исполнительной власти в целом, но и всей системы государственной власти. Так, по инициативе главы государства в Российской Федерации была существенно изменена избирательная система – изменения в законодательстве о выборах фактически отменили использование мажоритарной системы при формировании депутатского корпуса Государственной Думы Российской Федерации, был осуществлён переход к пропорциональной системе. Помимо этого были реализованы такие

¹²⁶ Цит. по: Власихин В. А. «Патриотический акт»: юридический анализ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.agentura.ru/dossier/usa/zakon-antiterror> (дата обращения: 28.02.2010).

¹²⁷ [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki>. (дата обращения: 28.03.2010).

изменения, которые (будучи утверждены в разное время, но в целом после 2004 г.) сформировали совершенно новую «управляемую» ситуацию на выборах в нижнюю палату парламента: замена пятипроцентного барьера для прохождения партий в парламент на семипроцентный; запрет на участие в выборах блоков и коалиций; отмена минимума активности избирателей, необходимого для признания выборов состоявшимися; отмена графы «против всех кандидатов» в избирательных бюллетенях; запрет перехода избранных депутатов во время работы парламента из одной фракции в другую. Всё это в целом дало повод некоторым авторам для критики политического режима В. В. Путина как «режима персональной власти», «электорального авторитаризма» или «патронального президентства»¹²⁸.

Централизаторский импульс был придан процессу завершения выстраивания так называемой «вертикали власти», начавшемуся ещё в 2000 г. введением института полномочных представителей Президента Российской Федерации в субъектах Федерации. Президент предложил, а парламент впоследствии поддержал его идеи об отмене прямых губернаторских выборов. Согласно новым нормам губернатор должен избираться не населением региона, а законодательным собранием (причём только после весьма непубличной процедуры согласования кандидатуры, представленной самим президентом). Необходимость таких изменений В. В. Путин мотивировал соображениями безопасности – террористическая угроза делает необходимой концентрацию власти и создание «единой административной системы, работающей как один организм»¹²⁹.

Президент Российской Федерации инициировал создание новой институции – Общественной палаты Российской Федерации. Она, по его мнению, была призвана стать площадкой для широкого диалога, где могли бы быть представлены и подробно обсуждены гражданские инициативы. Кроме того, такая палата по замыслу должна стать местом проведения общественной экспертизы тех ключевых государственных решений, и прежде всего законопроектов, которые касаются перспектив развития всей страны, имеющих общенациональное значение. Парламентом Российской Федерации данная инициатива главы государства была поддержана и реализована путём принятия Федерального закона от 4 апреля 2005 г. «Об Общественной палате Российской Федерации»¹³⁰. После

¹²⁸ См.: Шимов Я. В. Эпоха Владимира Путина и трансформация российской государственности // Неприкосновенный запас. 2008. № 1 (57); Хейл Г. Президентский режим, революция и демократия // Pro et Contra. 2008. № 1 (40). С. 6–21; Голосов Г. В. Электоральный авторитаризм в России // Там же. С. 22–35.

¹²⁹ Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на заседании Правительства Российской Федерации с участием глав региональных администраций. Москва. 13 сентября 2004 года [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/text/appears/2004/09/76651.shtml>. (дата обращения: 24.06.2007).

¹³⁰ Федеральный закон «Об общественной палате Российской Федерации», принят Государственной Думой 16 марта 2005 года, одобрен Советом Федерации 23 марта 2005 года (в редакции федеральных законов от 27.12.2005 № 195-ФЗ, от 30.06.2007 № 121-ФЗ) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oprf.ru/publications/documents/2> (дата обращения: 24.06.2007).

выборов депутатов Государственной Думы пятого созыва в 2007 г. по новым избирательным правилам в парламенте оказались лишь 4 общенациональных политических партии. Таким образом, создание Общественной палаты (ОП) можно рассматривать отчасти как некую компенсацию за сокращение политического спектра в парламенте (вопрос о том, функциональна или символична эта компенсация, является открытым). Реализация данной институциональной стратегии власти внешне выглядит как распределение уровней представительства интересов общества – для крупных политических партий страны – избираемая по пропорциональной системе Государственная Дума, а для непартийных общественных структур – ОП¹³¹.

Среди собственно антитеррористических мер, предложенных Президентом Российской Федерации и затем реализованных в конкретных правовых нормах, стоит выделить формирование новой правовой и организационной базы для борьбы с терроризмом. В соответствии с Федеральным законом «О противодействии терроризму» и Указом Президента Российской Федерации «О мерах по противодействию терроризму» 10 марта 2006 г. был создан Национальный антитеррористический комитет. Для организации планирования применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, а также для управления контртеррористическими операциями в составе Комитета образован Федеральный оперативный штаб. В субъектах Российской Федерации созданы собственные оперативные штабы (их возглавляют руководители территориальных органов безопасности), а в регионах – антитеррористические комиссии (руководство поручено главам региональных органов исполнительной власти). Объединив представителей 17 государственных структур, министерств и ведомств, в их числе ФСБ, ФСО, МВД, МЧС, Минздравсоцразвития, Минтранс России, Национальный антитеррористический комитет стал коллективным инструментом противодействия терроризму¹³².

Таким образом, можно провести определённые аналогии в реакции государственной власти в США и Российской Федерации на повышение угрозы терроризма – организационные решения, расширяющие полномочия исполнительной власти в сфере предупреждения террористической активности, локализации возможных последствий терактов, совершенствования системы постоянного контроля такой активности на всей территории государства с широким привлечением ресурсов субъектов федеративного государства и координацией этих усилий на самом высо-

¹³¹ Подробнее см.: *Кузнецов И. И.* Политические проблемы и перспективы самоопределения Общественной палаты Российской Федерации // Политические проблемы современного общества: Сб. науч. статей каф. полит. наук Сарат. ун-та. Саратов, 2009. Вып. 10. С. 49–56.

¹³² См: Ильин Е. П. О современной ситуации в сфере противодействия терроризму в России (по материалам доклада на Третьей междунар. науч. конф. по проблемам безопасности и противодействия терроризму, г. Москва, МГУ, 27 октября 2007 года) [Электронный ресурс]. URL: <http://nak.fsb.ru/nac/structure.htm> (дата обращения: 24.06.2009).

ком уровне. С этой точки зрения логика действий власти вполне понятна и, может быть, даже стандартна, поскольку является живой реакцией на серьёзные вызовы. Однако очевидное проявление дискреционных полномочий главой государства, встреченное позитивно обществом, осознающим необходимость подобных решений в сфере национальной безопасности, может быть распространено де-факто и на деятельность вновь сформированных антитеррористических структур, которые, руководствуясь своей главной целью, могут выходить из под контроля представительных органов власти и даже суда. Об этом свидетельствует и опыт новейшей истории США, когда находившаяся у власти администрация проводила в жизнь такие законодательные и правоприменительные меры, которые угрожали ценностям конституционализма, запечатлённым в Билле о правах (который является органической частью Конституции США). Например, как полагает известный российский правовед В. А. Власихин, «наиболее отвратительными с точки зрения идей и идеалов либерального конституционализма был период маккартистской «охоты за ведьмами» конца 1940 – начала 1950-х гг.», а также период президентства Р. Никсона, когда возможности уголовной юстиции также использовались в интересах текущей политики в сомнительно конституционных параметрах¹³³.

Важным моментом в повышении значимости применения дискреционных полномочий в современных демократических государствах Запада является то обстоятельство, что они возникают и используются не только «благодаря» кризисам, связанным с террористической угрозой. Есть несколько других важных оснований для такого рода решений глав государств и правительств. На некоторых из них обратила внимание социолог, профессор Колумбийского университета Саския Санстейн. Так, по её мнению, «усиление исполнительной власти часто объясняют непредвиденными обстоятельствами: реакцией на угрозы национальной безопасности или злоупотреблениями отдельных лидеров. Но есть и более глубокий процесс, который начался в 1980-е гг. с введением неолиберальных программ и вне зависимости от политического разделения на левых и правых. Это было частью структурного развития либерального государства. Такие структурные условия представляют собой ещё более серьёзную угрозу для будущего демократии»¹³⁴. Среди причин возвышения исполнительной власти ею названы следующие:

1) определённые государственные агентства получают благодаря корпоративно-экономической глобализации больше власти (например, в случае США это казначейство, федеральный резерв, офис торгового представителя и другие службы);

¹³³ Цит. по: Власихин В. А. Закон США о борьбе с терроризмом//Терроризм. Правовые аспекты борьбы. Нормативные и международные правовые акты с комментариями, науч. статьи/Отв. ред. и рук. авт. коллектива И. Л. Трунов. М.: Эксмо, 2005. С. 224–225.

¹³⁴ Цит. по: Санстейн С. Новая политика: исполнительная власть бросает вызов демократии. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.polit.ru/institutes/2009/07/15/politic.html> (дата обращения: 02.08.2009).

2) процессы, связанные с интеграцией национальных экономик в мировую корпоративную экономику, – дерегуляция и приватизация, с одной стороны, лишали законодательные инстанции их наблюдательных полномочий, а с другой – усиливали исполнительную ветвь (это происходило за счёт учреждения специальных комиссий по финансам, телекоммуникациям, торговой политике и другим ключевым составляющим новой экономики). Иными словами, наблюдательные функции, утраченные Конгрессом, перешли к специальным комиссиям, в которых в основном работали люди из соответствующих промышленных отраслей в частном секторе. Всё это вместе представляет собой комплекс теневых операций, находящихся в ведении исполнительной власти¹³⁵;

3) межправительственные связи, сосредоточенные в основном вокруг исполнительной власти, вышли далеко за пределы сфер глобальной безопасности и преступности (государство участвовало в создании мировой экономической системы, и это породило ряд новых типов трансграничного взаимодействия, осуществляемого специальными правительственными агентствами);

4) крупнейшие регулирующие органы (прежде всего МВФ и ВТО, а также менее масштабные институты) ведут переговоры только с исполнительной властью;

5) важнейшей частью процесса дерегуляции, который характеризовал экономику после 1980-х гг., была приватизация функций, которые прежде были государственными (содержание тюрем и функции общественного благосостояния осуществляются частными компаниями; сейчас к этому добавился частный набор на контрактную военную службу, охватывающий даже театр военных действий в Ираке. В результате наблюдательные полномочия Конгресса США сократились, а роль исполнительной ветви, соответственно, возросла благодаря специальным комиссиям);

6) исполнительная власть в ряде сфер ориентировалась на глобальную корпоративную логику (показателен случай с корпорацией Dubai Ports World, которая благодаря своей экспансии получила бы контроль над несколькими крупнейшими портами США, если бы в 2005–2006 гг. ей удалось осуществить запланированное приобретение).

7) Всё это в целом свидетельствует о кризисе внутри системы власти, дисбалансах механизмов «сдержек и противовесов». Кроме того, по мнению С. Санстейн, является проявлением новой «фазы структурного развития внутри либерального государства», причиной которой стала «реализация принципов глобальной корпоративной экономики». Финансовый кризис 2007–2010 гг. дискредитировал эту неолиберальную модель развития, но она всё ещё оказывает своё влияние на внутренние дела государств. По-видимому, стоит ставить вопрос о природе и возмож-

¹³⁵ Особенно этим была известна комиссия по вопросам окружающей среды, образованная бывшим вице-президентом Р. Чейни: её члены и их деятельность были официально засекречены: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.polit.ru/institutes/2009/07/15/politic.html>. (дата обращения: 11.12.2009).

ных масштабах этой проблемы в широком социально-политическом и социально-экономическом контексте.

Поскольку Россия на данный момент всё ещё придерживается этой либеральной доктрины в экономической политике, декларируя приверженность курсу на вступление в ВТО, реализуя ту же финансовую стратегию борьбы с кризисом, что и западные государства, вопрос о сохранении такого стиля принятия решений, при котором дискреционные полномочия широко используются, остаётся открытым. Сложность именно российской ситуации с изменением баланса ветвей власти состоит, прежде всего, в наличии своеобразного опыта взаимодействия ветвей власти, острых политических конфликтах, которые сопровождают процесс урегулирования политических противоречий, слабом гражданском контроле за действиями власти любого уровня. Для большинства западных демократических стран сама тенденция усиления исполнительной власти, использования дискреционных полномочий главами государств не может одновременно означать параллельный «упадок» институтов законодательной власти. На самом деле это более сложный процесс, чем может показаться на первый взгляд. Кроме этого остаётся также значительным влияние судебной власти (часто именуемой «неполитической»¹³⁶), которая в целом ряде случаев может выступить сдерживающим фактором по отношению и к расширяющимся прерогативам исполнительной власти и в определённой мере стабилизировать положение представительной ветви власти. В конечном счёте, судебное решение на самом высоком уровне может либо закрепить сложившееся положение с использованием дискреционных полномочий, либо, наоборот, поставить надёжный запрет на этом пути.

¹³⁶ Политическими властями в американской политологии и конституционном праве называют законодательную и исполнительную власти, тем самым дистанцируя от них власть судебную, которая считается и почитается как «неполитическая», независимая от двух других, ветвь власти государства.

Восприятие демократии и парламентаризма современными российскими гражданами

Период демократического развития в постсоветской России насчитывает чуть более двух десятилетий. В сравнении с классическими демократиями это ничтожно малый срок. Тем не менее, за это время в нашей стране уже накопился определённый опыт, обозначились специфические черты и особенности, проблемы и перспективы демократических трансформаций. Как справедливо отмечает Е. Б. Шестопал, «Россия медленно, но движется по пути демократического транзита. Этот путь оказался длинным и извилистым, для многих он был весьма болезненным. Однако уже сейчас очевидно, что пройдена некоторая критическая часть этого пути, со вступлением в жизнь новых поколений возврат к прежним отношениям советского образца, равно как восстановление авторитарного типа правления становится проблематичным»¹³⁷.

Изучая особенности демократических процессов в нашей стране, учёные преимущественно концентрируются на институциональной стороне вопроса: соответствуют ли демократическим эталонам политические институты. В то же время, немаловажным для понимания специфики становления демократии в России является учёт психологических аспектов: «Говорить об успешной демократизации можно лишь тогда, когда наряду с изменением политических институтов произошли изменения в менталитете, как политической элиты, так и населения, в их системах ценностей, установках и поведении»¹³⁸.

По данным исследования 2013 года в иерархии политических ценностей россиян демократия находится на десятом месте¹³⁹. Наиболее актуализированными в сознании граждан являются такие политические ценности, как мир, порядок, законность, безопасность, свобода и справедливость¹⁴⁰. Представляется, что высокая значимость этих ценностей, сохраняющаяся на протяжении последних лет, обусловлена реальной ситуацией в стране: на фоне внешней относительной стабильности и порядка у граждан устойчиво сохраняется чувство неуверенности в завтрашнем дне и потребность в безопасности. Данное обстоятельство во многом обуславливает представления граждан о демократии и отношении демократическим институтам.

¹³⁷ Образы Российской власти: От Ельцина до Путина. Под ред. Е. Б. Шестопал. М.: РОССПЭН, 2009. С. 102.

¹³⁸ Шестопал Е. Б. Проблема восприятия демократии в современном российском обществе//Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2013. № 3. С. 62.

¹³⁹ Шестопал Е. Б. Ценностные характеристики российского политического процесса и стратегия развития страны//ПОЛИС: Политические исследования. 2014. № 2. С. 64.

¹⁴⁰ Селезнева А. В. Политические ценности в современном российском массовом сознании: психологический анализ//Человек. Сообщество. Управление. 2014. № 2.

На эмоциональном уровне отношение россиян к демократии претерпело за последние три десятилетия существенные изменения: на смену вполне позитивному отношению к ней как мечте о «государстве всеобщего благоденствия» конца 1980-х годов пришли разочарование и негативные чувства в силу бедственного экономического положения в стране в середине 1990-х годов, которые, в свою очередь, сменились к началу 2010-х годов довольно устойчивым, преимущественно нейтрально-положительным отношением к ней как норме политической жизни.

По данным политических психологов самыми большими поклонниками демократии являются молодые люди и граждане предпенсионного возраста ¹⁴¹.



Рис. 1. Как Вы относитесь к демократии?

Так, например, среди молодёжи количество людей, позитивно воспринимающих демократию, почти в три раза больше, чем людей с отрицательным отношением к ней.

Однако между представлениями о демократическом устройстве общества как некоем идеале и его реальным воплощением в российской практике существует большой зазор. Именно это расхождение между идеальными и реальными представлениями граждан во многом обуславливают некоторые достаточно критичные и негативные оценки отдельных аспектов демократии в России.

Результаты социологических исследований 2014 года показывают, что почти половина россиян (46 %) считают, что в России существует демократия ¹⁴². Причём количество сторонников наличия этого политического режима в нашей стране устойчиво фиксируется на уровне от чуть

¹⁴¹ Шестопал Е. Б. Проблема восприятия демократии в современном российском обществе // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2013. № 3. С. 66.

¹⁴² Россияне о демократии. Режим доступа: <http://www.levada.ru/03-04-2014/rossiyane-o-demokratii>.

более трети населения (36 % в 2010 году) до почти половины (48 % в 2012 году).

Однако, внутри разных возрастных групп россиян не всё столь однозначно. Так, например, в представлении 73,4 % молодёжи демократии в России в настоящее время не существует, а 62,1 % считают, что улучшения ситуации в сторону большей демократизации в ближайшее время не предвидится¹⁴³.

Таблица 1

**Представления молодёжи о существовании в России демократии.
Возрастные различия**

Существует ли демократия в России в настоящее время	Возраст			Всего, %
	18–23, %	24–26, %	27–30, %	
Да	14,8	6,9	4,9	26,6
Нет	40,2	20,4	12,9	73,4

Наибольшее количество молодых людей, которые верят в существование демократии в нашей стране и возможность её развития в ближайшие годы, приходится на самую молодую группу (18–23 года).

Полученные данные, на наш взгляд, объясняются рядом обстоятельств. Во-первых, массовые мероприятия в рамках последнего избирательного цикла, в которых молодёжь принимала самое активное участие, не могли не отразиться на политических представлениях молодых людей. Наибольшее влияние на образы демократии оказали тиражируемые в СМИ и сети Интернет оценки выборов как «нечестных», а поведения властей и правоохранительных органов в период массовых мероприятий как «недемократических». Во-вторых, молодые люди в возрасте от 18 до 23 лет имеют небольшой собственный реальный опыт политического участия, их политические представления отражают во многом официальные трактовки, получаемые из СМИ и учебной литературы. Неудивительно, что в последующие годы политические воззрения молодых людей становятся более критичными и рационально обусловленными.

Основная особенность современной российской демократии, по мнению молодых людей, состоит в том, что она «молодая»: *«Демократия в нашей стране есть, но находится на самой низшей, ранней ступени своего развития»*. Значительная часть граждан говорит о демократии только как о формальности, прописанной в Конституции, но не реализуемой на практике: *«Демократия в нашей стране развита недостаточно, нет полной свободы слова, простые граждане практически не решают ничего»*¹⁴⁴.

¹⁴³ Селезнева А. В. Политико-психологические особенности политического сознания современной российской молодёжи // Вестник Томского университета. Философия. Социология. Политология. 2013. № 3 (23). С. 131.

¹⁴⁴ Селезнева А. В. Молодёжь в современной России: политические ценности и предпочтения. М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2014. С. 107.

Демократия является подходящим политическим режимом для нашей страны, – так считают 48,6 % молодых людей. В то же время около трети молодёжи (29,2 %) считают её неподходящей для нашей страны. Они высказывают мнение, что *«демократия – это ярлык для окружающего мира, который клеит себе на лоб страна: «У нас демократия, мы хорошие, нас не трогают»». Но это не только у нас, так везде, просто в России более ярко выражено».*

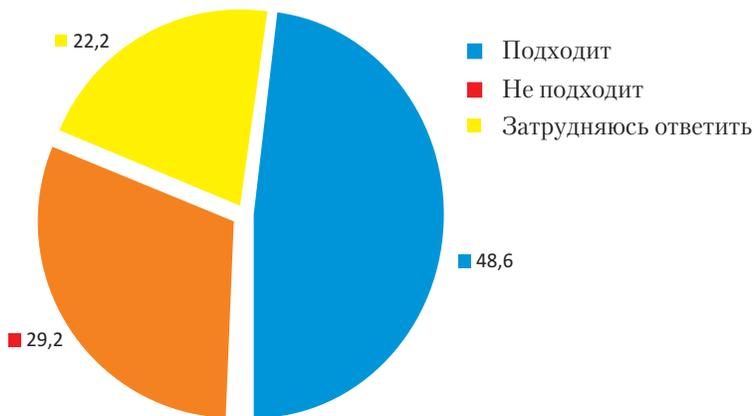


Рис. 2. Подходит ли демократический политический режим для России?

В связи с этим они считают, что устройство России должно быть основано либо на монархических принципах (*«в стране с патриархальным укладом, монархическим сознанием нет, и не может быть демократии, это утопический проект»¹⁴⁵*), либо на авторитарных началах (*«нам нужен как минимум авторитаризм... иначе распада не миновать»*).

В целом, молодые люди придерживаются мнения, что необходимо учитывать специфику нашей страны, особый менталитет народа в процессе демократического развития: *«необходимо стараться соблюдать основные демократические принципы и очень важно не навязывать западные ценности, а создавать свои демократические институты, которые будут подходить к России индивидуально».*

Демократия и её ценности в сознании граждан имеют достаточно размытые формы. Чётких представлений о том, что это за форма общественного устройства у россиян нет: *«Эти представления носят довольно размытый и скорее абстрактный характер в силу отсутствия серьёзного личного опыта участия в политике»¹⁴⁶.*

¹⁴⁵ В сознании молодых людей очень чётко прослеживается смешение понятий «политический режим», одним из видов которого является демократия, и «форма правления». Отсюда и мнения о монархии как наиболее подходящей для России форме правления.

¹⁴⁶ Шестопал Е. Б. Представления, образы и ценности демократии в российском обществе/Политика, 2011, № 3. С. 44.

Учёные выделяют три типа политико-идеологических предпочтений в отношении демократии: либерально-индивидуалистический, ориентированный на приоритет прав и свобод личности, авторитарно-коммунитаристский, оперирующий категориями «закон и порядок», и смешанный. Исследования показывают, что за истекшее десятилетие (2000–2010 гг.) в сознании людей произошло более чёткое определение политических позиций и взглядов на демократию, что привело к увеличению доли чистых либералов-индивидуалистов и авторитаристов-коммунитаристов в обществе. При этом, в количественном смысле эти группы практически равны и составляют чуть более трети населения каждая (38 % и 37 % соответственно)¹⁴⁷.

На рациональном уровне демократия в представлениях россиян это общественное устройство, характеризующееся соблюдением законов, заботой власти о своих гражданах и политическими свободами, в первую очередь, свободой слова.

Таблица 2

Что такое, по вашему мнению, «демократия»? ¹⁴⁸

	янв. 12	мар. 13	мар. 14
общественное устройство, при котором все, независимо от своего положения в обществе, обязаны соблюдать законы	40	32	36
общественное устройство, при котором власть заботится о нуждах людей	36	31	31
общественное устройство, при котором граждане могут свободно высказывать своё мнение о государственных делах	40	31	30
общественное устройство, при котором граждане имеют возможность контролировать деятельность власти	39	27	26
общественное устройство, при котором все властные органы избираются на свободных альтернативных выборах	28	15	21
общественное устройство, при котором граждане защищены от вмешательства государства в их частную жизнь и бизнес	20	13	14
другое	2	2	2
затрудняюсь ответить	4	10	10

¹⁴⁷ Шестонал Е. Б. Проблема восприятия демократии в современном российском обществе // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2013. № 3. С. 66–67.

¹⁴⁸ Россияне о демократии. Режим доступа: <http://www.levada.ru/03-04-2014/russiyanе-o-demokratii>.

Ассоциативный уровень представлений граждан о демократии включает в себя как реальные характеристики данного политического режима (политические свободы, выбора и пр.), так и основанные на эмоциональных реакциях на демократические практики ярлыки и штампы («пустая болтовня», «анархия и безвластие») ¹⁴⁹.

По данным Института социологии РАН ключевыми слагаемыми демократического общества для россиян являются «равенство всех граждан перед законом» (77 %) и «небольшая разница в уровне доходов людей» (40 %) ¹⁵⁰. Причём первый компонент демократии был актуализирован в течение всех 2000-х годов, а вот второй стал значимым совсем недавно. Одновременно с этим, наблюдается снижение запроса граждан на такие составляющие демократического развития как политические права и свободы, а также выборы. По мнению социологов, «снижение интереса к выборным процедурам легитимации власти связано, прежде всего, с особенностями последних выборных кампаний в Государственную Думу и Президента Российской Федерации, которые оставили у многих россиян неприятное «послевкусие»» ¹⁵¹. Всё это приводит к снижению уровня доверия к политическим институтам, в частности Государственной Думе и Совету Федерации.

Так, например, оценивая эффективность работы демократических институтов, большая часть представителей молодого поколения россиян отмечает, что их результативность минимальная.



Рис. 3. Насколько эффективно работают в России демократические институты? ¹⁵²

¹⁴⁹ «Порядок или демократия?» Пресс-выпуск ВЦИОМ № 2551 от 03.04.2014. Режим доступа: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114767>.

¹⁵⁰ О чём мечтают россияне: идеал и реальность/Под ред. М. К. Горшкова, Р. Крумма, Н. Е. Тихоновой. М.: Издательство «Весь мир», 2013. С. 106.

¹⁵¹ Там же. С. 107.

¹⁵² Селезнева А. В. Молодёжь в современной России: политические ценности и предпочтения. М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2014. С. 250.

Среди причин такой ситуации дел молодые люди называют:

– отсутствие опыта работы демократических институтов («они вообще не работают в силу отсутствия исторического опыта», «демократия в нашей стране лишь в самом начале пути своего развития»);

– отсутствие профессионализма у политиков и чиновников («этих институтов нет сейчас, так как нет людей, которые бы нас научили свободе и демократии»);

– внутренняя коррумпированность власти и бюрократия («слишком много бюрократии и коррупции, что сильно снижает уровень их эффективности»);

– жёсткость власти («власть должна меньше вмешиваться в некоторые вопросы»);

– отсутствие механизмов взаимодействия власти и народа («народ готов к демократии, но власть не готова к демократии и равенству»).

В сознании российских граждан образ демократии довольно сложен и мозаичен. Это обусловлено разными причинами: особенностями нашей ментальности и политической культуры, опытом исторического развития страны и персональным опытом политического участия россиян, спецификой демократического развития и устройства политической системы и многим другим.

Образ демократии в сознании граждан постоянно меняется. Причём трансформации подвергаются не только самые поверхностные представления, но и достаточно глубинные ценностные конструкты. И если первое достаточно просто объяснить реакцией людей на какие-то политические события или процессы, то нелинейный характер динамики ценностей демократии достаточно сложно интерпретировать. Ясно одно: отдельные представления о демократии поверхностные и ситуативно обусловленные, а весь образ не целостный, эклектичный и подвижный, причём эти изменения не всегда возможно прогнозировать.

Таблица 3

Динамика ценностей демократии (ранги)

Ценности демократии	1993	1995	1996	1997	2000	2006	2011	2013
Свобода	4	4	3	1	2	2	6	2
Равенство	2	1	8	8	8	8	4	7
Права человека	5	4	1	3	2	2	8	1
Индивидуальная автономия	1	2	4	7	6	7	3	8
Ответственность	3	3	6	3	3	6	5	4
Соблюдение законов	5	4	5	4	3	3	7	3
Активное участие в управлении государством	2	2	7	8	7	5	1	6
Сильное государство	3	2	2	5	4	4	2	5

Исследования политических психологов показывают резкие скачки в иерархии ценностей демократии. Так, падение значимости ценности прав человека к 2011 году буквально сразу же сменяется её взлётом, причём на первую позицию. Практически то же самое, только наоборот, происходит с ценностью активизма: рост значимости сменяется резким снижением. Видимо, это обусловлено особенностями общественно-политической жизни последних лет – увеличением гражданской активности населения после думских и президентских выборов и последовавшим за этим «закручиванием гаек» со стороны власти.

Обращает на себя внимание и тот факт, что среди ценностей демократии особое место занимают законность и сильное государство. Актуализация этих ценностей, по мнению учёных, обусловлена особенностями российского политико-культурного поля и текущих политических процессов. Так, уже отмечалось выше, что ориентация на сильное государство традиционна для наших граждан. А вот требование соблюдать законы, обращённое главным образом к представителям власти, составляет одно из ключевых условий демократического развития страны.

Интересно отметить, что подобный запрос характерен для всех групп населения независимо от возраста, социального статуса и идеологической ориентации. Так, например, анализ ценностей демократии в динамике показал, что на протяжении последних семи лет в политическом сознании молодёжи устойчиво актуализированными ценностями являются «свобода», «права человека» и «соблюдение законов».

Таблица 4

Динамика ценностей демократии в сознании молодёжи

Ценности демократии	2005 год	2012 год
Свобода	1	2
Равенство	7	4
Права человека	2	1
Индивидуальная автономия	6	8
Ответственность	8	6
Соблюдение законов	3	3
Активное участие в управлении государством	5	5
Сильное государство	4	7

Следует обратить внимание, что равенство как демократическая ценность более актуально для молодых россиян в возрасте от 18 до 26 лет. Видимо, для более старших россиян, первичная политическая социализация которых пришлась на последние годы советского периода и первые годы жизни «новой России», данная ценность прочно ассоциируется с идеологическими установками тех времён.

Ценности демократии в сознании молодёжи. Возрастной аспект

Ценности демократии	Возраст			Всего, %
	18–23, %	24–26, %	27–30, %	
Свобода	25,4	10,4	6,7	42,5
Ответственность	15,5	7,0	5,2	27,6
Равенство	20,7	12,1	6,6	39,3
Права человека	29,3	14,6	8,2	52,1
Соблюдение законов	19,9	12,0	9,3	41,2
Активное участие в управлении государством	18,7	10,8	5,8	35,3
Личная независимость	8,3	4,3	3,2	15,8
Сильное государство	10,0	5,0	4,4	19,3

Для укрепления и развития демократических принципов, по мнению респондентов, необходимо:

- изменение политических представлений российских граждан путём проведения разъяснительной, воспитательной работы и информирования населения: *«важный факт, каждый гражданин России должен не только слышать, но и понимать принятые органами власти решения, тогда у населения будет повышаться доверие к власти, а доверие, на мой взгляд, необходимо для построения здоровой демократии»;*

- необходимо развивать гражданское общество и создавать демократические институты: *«власть должна не препятствовать созданию политических институтов и институтов гражданского общества «снизу», из народа, а поддерживать»;*

- считаться с мнением народа, предоставляя ему больше свобод и прав: *«для развития демократии нужно дать народу его законное право на осуществление непосредственного народовластия»;*

- решить вопросы честности выборов и открытости голосования: *«проводить честные выборы», «для начала честные выборы обеспечить и «прозрачность верхушки» управленцев, равноправие всех граждан, а не преимущество тех людей, которые находятся у власти»;*

- реализовывать социальную политику и обеспечить *«уровень жизни», «экономический рост» и «развитие медицины и образования»;*

- а также обеспечить законодательное равенство: *«для осуществления демократических прав в стране от власти требуется немного – просто следовать закону»;*

- и бороться с коррупцией: *«искоренять беспредел чиновников на местах».*

Главным моментом в контексте рассматриваемого вопроса является тот факт, что **в представлениях граждан о демократии парламент как орган государственной власти практически не фигурирует.** Рос-

сияне не ассоциируют демократическое развитие с деятельностью парламента, хотя выборы как способ реализации власти народа оценивают достаточно высоко.

Вообще парламентаризм в России явление достаточно молодое. Можно много спорить о его исторических корнях, особенностях функционирования в нашей стране и отличии от западных практик. Важно одно: парламент является неотъемлемым атрибутом демократии. В первую очередь, это обусловлено тем, что парламент – представительный орган, отражающий интересы всех социальных групп, и имеющий возможность оказывать реальное воздействие на принятие властных решений. Таким образом, деятельность парламента выступает своеобразным индикатором демократизации политической жизни. В сознании граждан за постсоветский период сформировался определённый образ российского парламента.

Стоит начать с того, что значительная часть россиян позитивно относятся к парламентаризму в целом и его наличию в нашей стране: «*парламент не бесполезная вещь*» и «*институт парламента необходим нашей стране*». По данным Левада-Центра, в настоящее время более трети граждан (39 %) видят необходимость в существовании Государственной Думы в России, но это количество с течением времени снижается.

Таблица 6

Как вы считаете, нужна ли России Государственная Дума или жизнь страны может быть с тем же успехом организована указами Президента России?¹⁵³

	2007 октябрь	2011 август	2013 ноябрь
России нужна Государственная Дума	48	47	39
Жизнь страны может быть с тем же успехом организована указами Президента	37	32	43
Затруднились ответить	15	21	18

В то же время практика парламентской деятельности оценивается гражданами достаточно критично и часто с отрицательным значением.

Россияне достаточно смутно представляют себе устройство российского парламента и особенности его функционирования. Значительная часть людей затрудняется дать точные названия парламента и его палат, многие вообще ничего не могут сказать о его деятельности. В большей степени граждане осведомлены о деятельности Государственной Думы, поскольку о ней больше пишут и говорят в СМИ, «*а про Совет Федерации и не слышно ничего*».

Даже представители молодого поколения россиян, которые обладают высоким уровнем интереса к политике, получают специальные

¹⁵³ Общественное мнение - 2013. М.: Левада-Центр, 2014. С. 101.

знания о политических процессах в рамках обучения в школах и вузах имеют чрезвычайно запутанные, фрагментарные, когнитивно бедные представления.

Так, 9,7 % молодых людей считают, что парламент и Федеральное Собрание – разные политические институты. При этом молодые люди отмечают, что парламент играет законодательную роль, и его деятельность поддаётся оценке, в то время как Федеральное Собрание никакой активной деятельности не ведёт, поэтому и информации о нём слишком мало: «ФС – я слышала, но сказать про него ничего не могу».

В сознании молодёжи нет чётких представлений и о структуре самого Федерального Собрания: «Это же законодательный орган, нет? Федеральное Собрание Совета Федерации Российской Федерации. Какое мутное название. А что конкретно делает верхняя палата? Или это Совет Федерации палата, наоборот? Не помню даже»¹⁵⁴.

Таблица 7

Насколько вы осведомлены о том, чем занимаются депутаты, каковы их политические цели и предпочтения?¹⁵⁵

	2007 сентябрь	2011 август	2013 ноябрь
Очень хорошо	5	3	3
В общих чертах	50	57	45
Совершенно не осведомлены	42	36	49
Затруднились ответить	3	4	3

Опросы общественного мнения показывают, что граждане плохо осведомлены о деятельности парламентариев, причём количество ничего не знающих об этом людей постепенно растёт. Уровень неосведомлённости в 49 % (то есть почти половина населения страны), зафиксированный осенью 2013 года, свидетельствует о многом. Если добавить к этому 45 % россиян, имеющих самые общие представления, то получается практически поголовная неинформированность. Это означает, что в сознании граждан парламент не обозначается как значимый элемент политической системы, а посему его деятельность не столь важна и не заслуживает пристального внимания. Всё те же социологические опросы показывают уровень интереса к деятельности Государственной Думы в 41 %. Причём в динамике падение этого уровня за два последних года составило 11 %. Возможно, на снижение заинтересованности деятельностью парламента и вытекающую из этого слабую информированность повлияли последние выборы, воспринятые обществом как нечестные.

¹⁵⁴ Селезнева А. В. Молодёжь в современной России: политические ценности и предпочтения. М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2014. С. 114.

¹⁵⁵ Общественное мнение - 2013. М.: Левада-Центр, 2014. С. 101.

По мнению россиян, обе палаты парламента – Совет Федерации и Государственная Дума – обладают определённой властью в современной России, но значительно меньшей, нежели президент, его администрация, силовые структуры или премьер-министр. Обращает на себя внимание и тот факт, что их политический вес в представлениях граждан за последнее десятилетие снизился. Кроме того, во властной иерархии нижняя палата стоит существенно выше верхней.

Таблица 8

Кто, по вашему мнению, обладает наибольшей властью в сегодняшней России?¹⁵⁶

	2000	2013
Президент	79,7	92
Премьер-министр	-	30
Администрация Президента	59,5	25
Государственная Дума	24,9	20
Совет Федерации	17,7	9
Правительство Российской Федерации	39,2	18
Силовые структуры (ФСБ, МВД и другие)	-	51
Губернаторы	-	13
Местная, муниципальная власть	25,7	7
Суд	20,3	15
Прокуратора	28,7	18
Армия	15,6	7
Политические партии	9,7	14
Другое	-	7

Исследования Левада-Центра показывают, что больше половины россиян в целом не одобряют деятельности Государственной Думы. Но в динамике за последние 12 лет количество одобряющих её деятельность выросло на 10 %, а количество не одобряющих на столько же сократилось.

¹⁵⁶ Шестопал Е. Б. Сдвиги в восприятии власти российскими гражданами в 2010-х гг. // Человек. Сообщество. Управление. 2014. № 1. С. 58.

Таблица 9

Вы в целом одобряете или не одобряете деятельность Государственной Думы России?¹⁵⁷

	Апрель 2000	Январь 2001	Январь 2002	Январь 2003	Август 2004	Декабрь 2011	Декабрь 2012
Одобряю	30	32	33	33	27	37	40
Не одобряю	70	68	67	67	73	63	60

Тем не менее, деятельность палат парламента последнего созыва оценивается гражданами более критично. 55,5 % россиян неодобрительно относятся к текущей деятельности Государственной Думы. Число недовольных работой Совета Федерации меньше – 44,1 %, но лишь потому, что информированность о нём у людей существенно ниже.

Таблица 10

Как бы вы в целом оценили деятельность Государственной Думы и Совета Федерации Российской Федерации текущего созыва?

	Государственная Дума	Совет Федерации
Полностью одобряю	2,2	3
В основном одобряю	26,9	25,1
В основном не одобряю	32,7	24,4
Совсем не одобряю	22,8	19,7
Затрудняюсь ответить	14,3	26,8

Интересно отметить, что степень критичности и негативных эмоций в оценке деятельности палат парламента увеличивается прямо пропорционально возрасту граждан. Наибольшее одобрение деятельность Государственной Думы и Совета Федерации находят у самых молодых россиян в возрасте 18–25 лет: 52,7 % и 54,5 % соответственно. По мере увеличения возраста уровень одобрения снижается.

Граждане считают, что Государственная Дума должна выполнять главным образом законодательную (86,7 %) и представительную (77,6 %) функции. Однако её законодательскую деятельность считают эффективной 46,4 %, а представление интересов граждан видится успешным только для 10,9 % россиян.

Анализируя деятельность Парламента Российской Федерации, молодые граждане подчёркивают, что исполнение им законодательной и представительной роли искажено: *«Переключивают листочки с одного края стола на другой, создают иллюзию, что они работают»*.

¹⁵⁷ Исследование Левада-Центра. Режим доступа: <http://www.levada.ru/archive/gosudarstvennye-instituty/gosudarstvennye-instituty-osnovnoi-razdel/vy-v-tselom-odobryaete-0>.

Негативные оценки законотворческой деятельности Государственной Думы связаны, главным образом, с двумя обстоятельствами. Во-первых, россиян не устраивает качественный состав депутатов: «Государственная Дума – собрание артистов, спортсменов, бизнесменов». По мнению граждан, разрабатывать и принимать законы должны профессионалы: «Там должны сидеть те, кто разбирается в законах и праве, экономике и т. д. Режиссёр должен снимать кино, повар должен готовить обед. Кухарка не должна управлять государством». В силу некомпетентности депутатского корпуса нижняя палата парламента стала «ареной для драк, склок и скандалов».

По данным ВЦИОМ, словосочетание «депутат Государственной Думы» вызывает у россиян преимущественно негативные ассоциации. Депутатов считают, с одной стороны, образованными профессионалами, а с другой – обвиняют в корысти и нечестности. При этом основной задачей деятельности депутатов граждане считают принятие законов (37 %) и заботу об интересах народа (18 %) ¹⁵⁸.

В то же время отношение россиян к депутатам разных партийных фракций неодинаково. Интересные данные на этот счёт представляет Левада-Центр. В частности, несмотря на негативные высказывания в сторону партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», активно циркулирующие в обществе с момента последних парламентских выборов, деятельность депутатов от этой партии оценивается людьми как положительно, так и отрицательно практически в равной степени. Тогда как работа депутатов от других партий вызывает скорее негативные оценки: количество отрицательных ответов почти в два раза превышает количество положительных. Наименее позитивной выглядит в глазах граждан деятельность депутатов от партии «Справедливая Россия», возможно потому, что о ней граждане в наименьшей степени осведомлены.

Таблица 11

Как вы сейчас оцениваете деятельность в Государственной Думе России депутатов от ...? ¹⁵⁹

	ЕДИНАЯ РОССИЯ	КПРФ	СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ	ЛДПР
Целиком положительно	5	3	1	3
Скорее положительно	29	22	17	16
Скорее отрицательно	20	26	27	28
Резко отрицательно	18	14	16	17
Ничего не знаю о том, что они делают	19	23	26	22
Затруднились ответить	9	12	14	13

¹⁵⁸ Депутат Государственной Думы: образ идеальный и реальный. Пресс-выпуск ВЦИОМ № 2289 от 25.04.2013. Режим доступа: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113991>.

¹⁵⁹ Общественное мнение - 2013. М.: Левада-Центр, 2014. С. 102.

Во-вторых, граждане недовольны качеством принимаемых законов, которые они называют «потешными» и «антинародными». Это второе обстоятельство является в некоторой степени следствием первого: «Какой закон может создать человек, который всю жизнь, например, занимался спортом, не имеет ни экономического, ни юридического образования, опыта управления тоже нет? Может поэтому у нас такие сырые законы выпускаются?» Даже молодые люди не торопятся давать положительную оценку принимаемым законам как объективным результатам деятельности парламента: «Законов принимается много, но не все усовершенствованные и нужные. К примеру, что изменилось с принятием закона «О полиции»?»

Таким образом, среди претензий к депутатам Государственной Думы ключевой является качество принимаемых законов.

Таблица 12

**Каковы ваши главные претензии к депутатам
Государственной Думы?¹⁶⁰**

	%
Мало и плохо работают	22
Слишком зависимы от исполнительной власти	16
Принимают вредные и неправильные законы	19
Не принимают необходимых и назревших законов	27
В целом их работа меня устраивает	8
Затруднились ответить	8

К тому же, по мнению россиян, Государственная Дума не является самостоятельным органом власти, поскольку «*послушно принимает законы, предложенные Президентом*». Вот что говорят молодые люди об этом: «*Парламент обслуживает исполнительную власть и отдельных персонажей, которые всем и так известны: он облакает их пожелания и интересы в форму законов*».

Опрос Левада-Центра в 2012 году показал, что в представлениях граждан российский парламент в значительной мере зависим от Администрации Президента. А это существенно затрудняет выполнение им своих законодательных и представительных функций.

¹⁶⁰ Общественное мнение - 2013. М.: Левада-Центр, 2014. С. 103.

Таблица 13

Как вы считаете, в какой мере сейчас зависимы Государственная Дума и Совет Федерации от Администрации Президента России? ¹⁶¹

	%
Полностью зависимы	27
В значительной мере зависимы	45
Лишь в малой мере зависимы	11
Совершенно независимы	1
Затрудняюсь ответить	16

В результате формируется образ Государственной Думы как важного и нужного, но плохо работающего и несамостоятельного органа государственной власти: *«По сути, верно определение законодательной власти в России как «взбесившегося принтера», который печатает все, что нужно. Но при этом порой то, что выходит из-под него, заставляет усомниться в его адекватности».*

Одной из причин такого положения вещей, по мнению граждан, является отсутствие в Государственной Думе реальной оппозиции власти. Почти половина россиян (47 %) считают, что таковой в нижней палате парламента нет.

Таблица 14

Как вы считаете, есть ли в нынешней Государственной Думе реальная оппозиция власти? ¹⁶²

	%
Есть	26
Нет	47
Затруднились ответить	27

Для изменения существующего положения дел россияне предлагают разные способы. Самый глобальный и кардинальный – трансформация формы правления: *«Чтобы российский парламент стал эффективным, надо изменить государственный строй с президентской республики на парламентскую (как в ФРГ)».* Менее значительные меры для улучшения работы Государственной Думы связаны с изменениями в избирательной системе, которые приведут к пересмотру количественного и качественного состава парламентариев. Граждане предлагают *«уменьшить количество депутатов, потому что процентное соотношение останется».*

¹⁶¹ Россияне о независимости ветвей власти. Режим доступа: <http://www.levada.ru/22-10-2012/rossiyane-o-nezavisimosti-vetvei-vlasti>.

¹⁶² Общественное мнение - 2013. М.: Левада-Центр, 2014. С. 102.

ся тем же самым». Что же касается самого депутатского корпуса, то тут россияне готовы пойти на радикальные шаги: необходимо «*провести аттестацию на пригодность к данному органу и выгнать всех спортсменов, актёров и звёзд шоу-бизнеса с дальнейшим лишением статуса депутата*».

Таблица 15

Представители каких слоёв населения, профессий, прежде всего, должны быть представлены в Государственной Думе?¹⁶³

	%
Рабочие, крестьяне	45
Учителя, врачи	39
Инженеры, техническая интеллигенция	35
Юристы, экономисты	38
«Средний класс»	35
Учёные, творческая интеллигенция	31
Профессиональные политики	27
Военные, силовики	19
Предприниматели	18
Руководители, менеджеры	11
Затруднились ответить	8

В понимании граждан их интересы в парламенте должны отстаивать представители самых широких слоёв населения, которые с точки зрения социальной иерархии составляют нижнюю часть лестницы: от рабочих и крестьян до представителей «среднего класса». Обращает на себя внимание и тот факт, что профессиональных политиков в деятельности депутатов видят чуть более четверти россиян (27 %).

Представители молодого поколения для повышения эффективности деятельности Парламента предлагают:

– усовершенствовать систему открытости и информирования граждан о его деятельности («*Информированность населения про эти законы оставляет желать лучшего. Просто не информированное население, нужно что-то делать: на телевидении канал или в интернете сайт. Чтобы интересно и правильно доводили до людей новые законы*»);

– изменить подход к выполняемой функции и в основу принимаемых решений положить защиту интересов народа («*у нас часто бывает, что сначала закон принимается, а потом обсуждается, и профессиональное сообщество пытается его скорректировать так, чтобы с ним можно было жить и работать*»);

¹⁶³ Общественное мнение - 2013. М.: Левада-Центр, 2014. С. 104.

- повысить профессионализм представителей (чтобы они «обладали политической формой мышления и знаниями законотворческого процесса»);
- пересмотреть статус трудовых отношений («у каждого члена парламента должна быть задача, которая расписана в соответствии с его комитетом как трудовой договор»).

Обобщая все имеющиеся данные социологических и политико-психологических исследований, можно сделать ряд существенных выводов относительно особенностей восприятия демократии в целом и парламентаризма как составляющей процесса демократического развития общества в частности.

Во-первых, представления о демократии в сознании граждан нашей страны достаточно абстрактны, когнитивно бедны и во многом стереотипны. Особенностью восприятия демократии в нашей стране является отсутствие у людей конкретных знаний о сущности политической системы демократического типа. Поэтому представления о демократии носят преимущественно характер неких абстрактных идей, слабо связанных с реальной деятельностью тех или иных политических институтов. Исходя из результатов исследований, невозможно свести образ демократии к какой-либо одной концептуальной модели: прямой, плебисцитарной или представительной. Граждане не видят единой чёткой конструкции, смешивая часто противоречащие друг другу элементы разных демократических механизмов. В частности, акцентируя внимание на выборах как неотъемлемом элементе демократии, россияне не ассоциируют её с деятельностью парламента как одного из ключевых институтов представительной демократии.

Во-вторых, парламент как политический институт воспринимается гражданами позитивно. В общем и целом он представляется нужным и полезным органом власти: *«Безусловно, парламент необходим нашей стране, так как именно он выражает интересы общества. Прежде всего, парламент в нашей стране должен стать основным политическим институтом, способным поддерживать политическую стабильность»*. В то же время деятельность современного российского парламента – Федерального Собрания – оценивается очень критически: граждане во многом недовольны его деятельностью, часто негативно оценивают как сам процесс законотворческой деятельности, так и его результаты. Такое отношение российских граждан к деятельности парламента свидетельствует о критически низком уровне доверия к законодательной власти со стороны общества, что является значительным препятствием на пути демократизации общества.

Во-третьих, на восприятие парламента влияет множество устойчивых и изменчивых факторов, связанных как с объектом восприятия (особенностями функционирования высшего органа законодательной власти), так и субъектом восприятия (состоянием массового сознания).

К устойчивым объектным факторам относится, например, *политическая традиция*, которая в контексте обсуждаемой проблематики связана с отсутствием в нашей стране серьёзного и длительного опыта

парламентаризма, в отличие от других государств. Многие «русские и западные исследователи уверены в том, что в России не было исторической традиции народного представительства в европейском смысле, на которую могли бы опереться депутаты появившегося в начале XX века первого отечественного парламента – Российской Государственной Думы»¹⁶⁴. То же самое касается и деятельности депутатов и сенаторов Федерального Собрания в постсоветский период. По мнению учёных, критически низкий уровень доверия и поддержки этого политического института свидетельствует о «дефиците политического опыта и отсутствии укоренённой в массовом сознании российской парламентской традиции»¹⁶⁵.

Устойчивым фактором восприятия парламента является *политическая культура*. Образ парламента формируется в сознании граждан в структуре образа власти в целом, поэтому он испытывает на себе влияние общих особенностей политико-культурного контекста. Политические психологи выделяют такие характерные черты этого процесса как «отчуждение власти от народа, персонификация, раскол образа власти на образы сильного политического лидера и виновную во всём бюрократию»¹⁶⁶. Таким образом получается, что идея о дистанции между властью и народом затрудняет восприятие депутатов как представителей интересов граждан, персонификация власти обуславливает поддержку Президента и недоверие к парламентау. Кроме того, в качестве отличительной черты нашей политической культуры исследователи выделяют государственно-центричную ориентацию: «Для нашей страны характерна «государственно-центричная матрица» развития, решающим образом влияющая на характер отношений россиян к институту народного представительства»¹⁶⁷.

Образ парламента в сознании граждан детерминирован также и особенностями самого Федерального Собрания как *объекта восприятия*. Процедура формирования обеих палат парламента, их количественный и качественный состав, манера и стиль работы, принимаемые законы как результаты деятельности – всё это влияет на его образ. В частности, негативные элементы представлений о Государственной Думе обусловлены преобладанием депутатов из партии «Единая Россия» при отсутствии представительства «реальной» оппозиции, большим количеством «депутатов-непрофессионалов» (спортсменов, актёров и пр.), качеством законотворческой деятельности.

Изменчивым фактором восприятия парламента является *политический контекст*, то есть те политические события, которые сопровождают жизнь людей и оказывают влияние на формирование образа этого политического института. Ключевым политическим событием, обусло-

¹⁶⁴ Ачкасов В. А. Место института народного представительства в политической традиции: Россия и Запад//PolitBook, 2013. № 3. С. 16.

¹⁶⁵ Там же. С. 35.

¹⁶⁶ Психология политического восприятия в современной России/Под ред. Е. Б. Шестопаля. М.: РОССПЭН, 2012. С. 22.

¹⁶⁷ Ачкасов В. А. Место института народного представительства в политической традиции: Россия и Запад//PolitBook, 2013. № 3. С. 8.

вившим множественные негативные компоненты образа парламента, явились выборы 2011 года в Государственную Думу. Недовольство граждан процедурой и результатами этих выборов, представления о них как «недемократических и нечестных» обусловили во многом отношение к депутатам, получившим мандаты по результатам выборов. Ассоциативная связь в данном случае выглядит следующим образом: в результате «неправильных» выборов в состав Государственной Думы вошли не те депутаты, то есть не «наши», «чужие». Следовательно, и их деятельность вряд ли можно рассматривать как полезную нам, народу.

Образ парламента, как и любой психологический образ, представляет собой отражение реальных характеристик объекта восприятия и проекцию ожиданий субъектов восприятия – российских граждан. В политическом восприятии именно *политические ценности* являются основанием для когнитивной работы субъекта восприятия с информацией. Человек неизбежно видит окружающий его мир сквозь призму определённой системы ценностей, поэтому именно ценности повышают субъективность оценок тех или иных событий, явлений, процессов. В современном российском массовом сознании устойчиво актуализированы материалистические ценности (безопасность, порядок, законность, справедливость). Обеспечением реализации этих ценностей, по мнению граждан, должны заниматься президент и правительство, то есть те политические институты, которые обладают реальной властью и влиянием на политическую ситуацию в стране. Парламент в этих процессах занимает вторичную позицию, поскольку, с одной стороны, с точки зрения своего функционала обеспечивает лишь законодательную базу для государственной политики, а с другой – очень зависим от исполнительной власти.

Значительную роль в восприятии парламента играют и коммуникативные факторы. Сущностной стороной политико-коммуникационных процессов является передача, перемещение, оборот политической информации, влияющий на образ. В контексте рассматриваемого вопроса важно отметить два существенных момента. Общая информированность граждан о Федеральном Собрании невысока. Внимание граждан к парламенту очень высоко в период избирательной кампании, тогда как между электоральными циклами люди узнают о деятельности своих представителей только в связи со скандалами или наиболее резонансными законопроектами, обсуждаемыми в СМИ. Причём, о работе Государственной Думы россияне знают много больше, нежели о деятельности Совета Федерации. Кроме того, на представления людей влияет не только объём, но и качество получаемой информации. Современные СМИ освещают работу парламента часто однобоко, ориентируются на поиск пикантных подробностей и скандалов, при этом суть и смысл принимаемых законов разъясняются очень слабо. Всё это обуславливает формирование в массовом сознании стереотипов, упрощённых и зачастую негативных образов парламента и парламентариев.

Заключение

Будущее парламентаризма и демократии неразрывно связано. Несмотря на то, что в настоящее время существенно меняются представления политиков и учёных о сущности демократического представительного правления и нарастает разочарование граждан в способности современных государств противостоять кризисным тенденциям. Среди них: усиление неопределённости в мировой политике и международных отношениях в связи с изменениями глобальных тенденций развития и появлением новых акторов (ТНК, МНК, международные организации, транснациональная преступность и т. п.); нарастание кризиса в мировых финансах, глобальной экономике; рост напряжённости в борьбе за ресурсы.

Таким образом, современная система представительной демократии во всём мире претерпевает значительные изменения, связанные не только с последствиями финансово-экономического кризиса, но и с глубокими сдвигами в характере функционирования институтов: парламента, политических партий, общественных движений и т. д. Всё это проявляется в том, что парламентская деятельность всё более профессионализируется, происходит сужение социальной основы представительных учреждений, повышается роль корпоративных интересов в выработке общенациональных законодательных основ. Кроме того, возник целый ряд новых форм политической коммуникации, позволяющих гражданам взаимодействовать с органами законодательной и исполнительной власти через социальные сети, сообщества, сложившиеся на основе общих интересов в потреблении общественно-политической информации.

Одной из заметных тенденций современных демократий является эволюция форм контроля над деятельностью правительств и администраций со стороны парламентов. Это связано с появлением все большего количества возможностей для представителей исполнительной власти ограничивать поток информации о своей деятельности, распоряжаться значительными материальными и иными ресурсами в условиях дефицита времени. Наиболее ощутимы в этом смысле те изменения, которые появляются в связи с антитеррористической политикой современных государств, требующей привлечения новых технологических возможностей для осуществления следственной и надзорной деятельности, формирования новой стратегии безопасности в целом.

ЧАСТЬ II. ИНСТИТУТЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА: ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

В условиях интенсивного развития массовых информационно-коммуникационных технологий, в первую очередь в интернет-пространства, характер функционирования традиционных институтов представительной демократии объективно будут изменяться в связи с появлением новых возможностей и форматов их взаимодействия с гражданским обществом.

Более того, многие эксперты прогнозируют переход от сложившихся на протяжении XX века классических форм демократии к новым её видам, таким как демократия соучастия, демократия совместного действия, экспертная демократия.

В связи с этим представляется важным рассмотреть особенности функционирования демократических институтов и возможности их трансформации в условиях современного информационного общества.

Если в традиционной модели политического процесса избиратели наделяют своих представителей в законодательных органах власти правом выступать от их имени, включая законотворческий процесс, нацеленный на регулирование условий и параметров функционирования государства и общества, то с появлением и интенсивным развитием технологий массовой коммуникации у граждан, как основного источника власти, появились значительные возможности непосредственного участия в политическом управлении, ввиду чего функции представительных органов власти могут, и с высокой степенью вероятности будут, существенно трансформироваться.

По сути, в современных условиях информационно-коммуникационного взаимодействия общества и власти, подразумевающих высокую роль обратной связи от граждан, а также существенное значение общественного мнения при принятии различного рода политических решений, технологии массовой коммуникации становятся инструментом прямого воздействия населения технологически развитых стран с демократическими режимами на институты государства, включая институты представительной демократии.

Развитие интернета как пространства общественно-политических коммуникаций, значительно повлияло на форматы и степень прозрачности взаимодействия населения и органов государственной власти, интенсифицировало процессы влияния общества на характер и содержание современного политического процесса.

Не являются исключением и представительные органы власти.

Нуждается ли избиратель в своих представителях, если технологии интернет-коммуникации при соответствующем согласии государства позволяют напрямую выражать своё мнение и влиять на законотворческий процесс?

Данный вопрос не является простым, однако уже сегодня разрабатывается целый ряд концепций, предполагающих трансформацию традиционного общественно-политического уклада, формирование новых принципов и механизмов распределения власти в системе «государство-общество».

К ним относятся, в первую очередь, модели прямой цифровой демократии, предполагающие осуществление прямого волеизъявления гражданами, минуя институты представительной демократии, которые становятся неактуальными при организации соответствующей системы голосования и принятия решений политического характера в сфере государственного управления.

Также необходимо указать и на модели демократии соучастия и совместного действия, предполагающие организацию взаимодействия на основе существующих информационно-коммуникационных технологий между государством и обществом по поводу выработки совместных решений в государственно-политической сфере.

Сюда же следует отнести и модели экспертной демократии, предполагающие переход от института народных представителей к институту экспертов, которых граждане самостоятельно напрямую выбирают для профессионального решения конкретных общественно значимых вопросов и проблем от их имени и в их интересах.

Как можно заметить, каждая из приведённых моделей предполагает если не отказ от институтов представительной демократии и самих народных избранников, то, по крайней мере, существенное изменение их роли в процессе государственно-политического управления.

Насколько жизнеспособными могут оказаться такие модели?

Как нам представляется, каждая из приведённых моделей, несмотря на актуальность вопроса о пересмотре роли и функций традиционных институтов представительной демократии, имеет определённые издержки, а их внедрение несёт определённые риски для всей демократической системы в целом.

К числу таких издержек и рисков мы можем отнести, в первую очередь, следующие:

– ***Информационное неравенство.***

Очевидно, что в случае перехода к моделям демократического устройства, предполагающим активное применение современных информационно-коммуникационных технологий для осуществления государственно-политического управления при непосредственном участии населения, необходимо обеспечить равные возможности по доступу к информационно-коммуникационной инфраструктуре, что подразумевает не только полное покрытие территории государства каналами массовой коммуникации и обеспечение доступных для всего населения возможностей их использования, но и создание возможностей по формированию необходимых компетенций и навыков использования новых форм и технологий коммуникации для граждан независимо от места проживания.

На сегодняшний день в подавляющем большинстве даже развитых стран степень проникновения современных информационно-коммуникационных технологий далека от 100 % покрытия всей территории страны, что уже ограничивает право на участие всех обладающих соответствующими правами граждан в государственно-политическом управлении.

Кроме того, неравномерная стоимость доступа к информационно-коммуникационной инфраструктуре (например, в России стоимость доступа к интернету в Центральной России и на Дальнем Востоке весьма сильно различается) также ведёт к созданию дополнительной финансовой нагрузки на граждан, желающих участвовать в современных форматах информационно-коммуникационного взаимодействия с органами власти.

Отсутствие у значительной части населения необходимых для осуществления такого рода взаимодействия компетенций и навыков, что в первую очередь актуально для пожилого и сельского населения, также лишает их возможности артикулировать своё мнение наравне с жителями мегаполисов и представителями более молодых групп граждан.

В результате мы можем констатировать, что на сегодняшний день модели демократического участия граждан в процессах государственно-политического управления с использованием современных форм информационно-коммуникационного взаимодействия, несмотря на оптимизм значительного числа специалистов и учёных, не позволяют осуществлять агрегирование и артикуляцию всех групп населения, имеющих право на представительство своих интересов.

Данное положение дел с внедрением и использованием современной коммуникационной инфраструктуры в масштабах всей страны является серьёзным фактором, противодействующим процессам трансформации традиционной модели представительной демократии.

Несмотря на то, что в ряде стран, включая Россию, существуют возможности общественной законодательной инициативы¹⁶⁸, анализ современной практики демонстрирует, что данный инструмент прямого гражданского государственно-политического управления, несмотря на высокий потенциал его использования в процессе демократического участия граждан в осуществлении власти, используется преимущественно жителями крупных городов и молодыми группами людей, являющимися носителями преимущественно либеральных, а зачастую и достаточно радикальных идей и ценностей, не выражающих весь спектр мнений гражданского общества.

¹⁶⁸ Данный проект в России был инициирован Президентом В. В. Путиным, который на пленарном заседании 16-го Петербургского международного экономического форума заявил о том, что «граждане России станут активными участниками законотворческого процесса, причём смогут не просто делегировать своих представителей в парламент, а сами непосредственно выступать с законодательными инициативами. Так, любая общественная инициатива, которая соберёт не менее 100 тысяч авторизованных подписей в интернете, будет обязательно вноситься на рассмотрение федерального парламента». <http://kremlin.ru/news/15709>.

Такого рода дисбаланс в артикуляции общественных мнений и интересов приводит к тому, что в интернет-пространстве в основном формируются законодательные инициативы, имеющие общественную ценность, но при этом нацеленные на удовлетворение интересов лишь определённых групп населения.

Очевидно, что традиционная модель представительной демократии на сегодняшний день является более сбалансированной и предоставляет более широкие возможности для артикуляции своих интересов всем группам граждан, обладающих активным и пассивным избирательным правом.

– Манипулятивный потенциал интернета как пространства общественно-политических коммуникаций.

Представление об интернете как свободном и открытом пространстве, при помощи которого реализуются процессы демократизации современного общества, является, по нашему мнению, неполным и не учитывающим значительные возможности манипуляции общественным сознанием в широких масштабах посредством применения технологий массовой политической коммуникации.

В условиях интенсивного развития горизонтальных коммуникаций между гражданами возможности и механизмы воздействия, в том числе манипулятивного, на общественное сознание, значительно расширились.

Существующие на сегодняшний день онлайн-ресурсы, включая социальные медиа, позволяют активно влиять на формирование социально-политической реальности интернет-пользователей, на актуальную информационную повестку дня, характер и содержание общественно-политической проблематики, в результате чего оценка реальных политических процессов со стороны значительной части интернет-пользователей оказывается смещённой и не соответствующей объективной действительности.

Очевидно, что в условиях контроля за ключевыми федеральными средствами массовой информации со стороны государства интернет-пространство становится привлекательным для проведения соответствующей информационной работы со стороны внутренних и внешних заинтересованных, имеющих различные политические интересы, зачастую направленные на дестабилизацию политической обстановки в стране, рост социальной напряжённости, подрыв стабильности действующих политических режимов, дискредитацию как самого государства, так и ключевых его представителей.

Подобного рода информационная деятельность приводит к существенному росту оппозиционных и протестных настроений среди сетевых пользователей, которым внушается необходимость революционных изменений и захвата власти.

Очевидно, что широкие возможности по воздействию на общественное сознание в сетевом пространстве позволяют формировать необходимые модели мировосприятия и поведения извне, трансформировать

традиционные ценностно-смысловые пространства, внедряя под видом демократического транзита внешние программы массового политического действия со стороны заинтересованных политических сил, обладающих соответствующим технологическим потенциалом. В таком случае особую актуальность приобретает проблема обеспечения национальной информационной безопасности и реального суверенитета стран-мишеней, попадающих под действие экстерриториальных информационно-коммуникационных интернет-ресурсов, контролируемых внешними политическими интересантами.

Кроме того, в условиях функционирования в сетевом пространстве значительного числа вымышленных персонажей – ботов, симулирующих репрезентацию реально существующих людей, также появляются широкие возможности по симуляции общественного мнения, генерированию и трансляции в онлайн-пространстве выгодных манипуляторам идей, ценностей и смыслов.

Как показывает современная практика, широкомасштабное использование фальшивых аккаунтов интересантами манипулятивного воздействия на общественное сознание интернет-пользователей позволяет успешно формировать выгодные представления о социально-политической реальности, негативизировать отношение масс к представителям политической элиты и органам власти, внедрять модель радикального поведения.

Неслучайно следствием подобной информационно-пропагандистской и манипулятивной деятельности становится формирование устойчивой резко негативной оценки интернет-пользователями деятельности традиционных институтов власти, включая институты представительной демократии.

В такой ситуации модели демократии совместного действия и соучастия приобретают существенный конфликтный потенциал, не позволяющий говорить о возможностях эффективного конструктивного сотрудничества между обществом и властью, а также о совместном результативном участии в осуществлении государственно-политического управления.

Более того, по сути, сетевые сообщества, известные блогеры и сетевые лидеры общественного мнения становятся инструментами общественного давления на власть с целью принуждения последней к осуществлению определённых действий. В ряде случаев мы можем говорить о попытках осуществления так называемой диктатуры блогеров, имеющих непримиримую позицию по отношению к действующей в государстве власти и не готовых к конструктивному сотрудничеству с традиционными властными институтами.

Основной целью такого рода субъектов общественного давления зачастую является не сотрудничество, а смена власти и политических режимов в государствах, что подтверждает практика цветных революций последних лет, в ходе которых интернет-сообщества играли значимую

роль в дестабилизации социально-политической ситуации и мобилизации масс для осуществления протестной активности, но никак не для организации взаимодействия с представителями государственных органов власти и функционирующих национальных демократических институтов, включая институты представительной демократии.

В результате потенциальная эффективность моделей демократии совместного действия и соучастия вызывает значительное число вопросов уже сегодня как в аспекте возможностей результативного и успешного принятия совместных решений, так и в аспекте возникновения рисков и угроз национальной безопасности и суверенитету современных государств.

– Радикализация политических настроений в интернет-пространстве.

Классический механизм агрегирования и артикуляции групповых интересов посредством голосования за политические партии, имеющие представительство в законодательных органах власти, традиционно позволял сглаживать политический спектр, отсекая от участия в деятельности представительных органов власти крайне правые и крайне левые радикальные политические силы. Такого рода механизм балансировки необходим для предотвращения радикализации институтов представительной демократии в целом.

Однако в сетевом пространстве существует значительное число сетевых сообществ, агрегирующих и артикулирующих крайне радикальные и порой экстремистские взгляды, ценности, идеи.

Следует отметить, что такое положение дел определяется не только сравнительной молодостью интернет-аудитории, но прежде всего тем, что в сетевом пространстве отсутствуют механизмы сглаживания крайних политических позиций.

Неслучайно онлайн-площадки активно используются радикальными и экстремистскими политическими группами для осуществления пропаганды и продвижения собственных интересов, что самым непосредственным образом влияет на общественное сознание интернет-пользователей.

Классическая теория стигматизации приобретает новое звучание в сетевом пространстве, и наиболее информационно активные сетевые сообщества начинают определять, что является общественно приемлемым, правильным и истинным, а что – девиантным и заслуживающим лишь осуждения.

В результате в случае применения моделей цифровой прямой демократии в реальной политической практике возникают риски радикализации всего политического процесса, в котором с высокой степенью вероятности будут принимать максимально активное участие, а в ряде случаев и доминировать радикальные и экстремистские группы интересов, не имеющие возможности полноценно представлять свои интересы в традиционном политическом пространстве.

– Отсутствие профессиональных навыков и компетенций в сфере государственно-политического управления у большинства представителей гражданского общества.

Очевидным является тот факт, что любая сфера управления, включая государственно-политическую, требует для успешного достижения поставленных целей определённых профессиональных компетенций и навыков, а также соответствующего практического опыта в данной области жизнедеятельности государства и общества.

Однако большинство граждан стран, имеющих развитую современную информационно-коммуникационную инфраструктуру, не обладают необходимыми для успешной политической деятельности навыками, компетенциями и опытом, в результате чего с высокой степенью вероятности мы можем констатировать, что большинство принятых в условиях прямой демократии решений могут оказаться нерезультативными и неуспешными, в отличие от моделей, подразумевающих осуществление государственно-политических решений профессиональными управленцами и политиками.

По сути, в рамках моделей прямой цифровой демократии высокая вероятность реализации сценариев, связанных с принятием сиюминутных популистских решений, не отвечающих реальным потребностям государства и общества, ухудшающих реальную социально-политическую ситуацию и не учитывающих сложный многоаспектный характер современного государственно-политического управления.

С учётом того, что сами общественные инициативы являются производной от соответствующей информационно-пропагандистской работы в медиaprостранстве, управление повесткой дня и социально-политической псевдореальностью позволяет направлять общественное мнение в необходимое русло со всеми вытекающими последствиями.

Насколько будут отвечать принимаемые напрямую решения, инициатируемые законопроекты и инициативы, реальным потребностям государства и общества, является важным вопросом, непосредственно связанным с проблематикой внедрения в современный политический процесс новых моделей демократического устройства, подразумевающих непосредственное и прямое осуществление гражданами властных полномочий, минуя традиционным политических представителей.

Неслучайно ещё известный американский политолог Уолтер Липпман, рассматривая в 1920-е годы XX века проблематику формирования общественного мнения и появление так называемых «всезнающих граждан», пришёл в своих работах к выводу о существовании в современной практике такого феномена как «фантом общественного мнения»¹⁶⁹, который основан, прежде всего, на массовых предрассудках, стереотипах и мифах, что превращает так называемое общественное мнение в неадекватную модель массового восприятия социально-политической дей-

¹⁶⁹ Lippmann W. The phantom public. Transaction Publishers; Reprint edition, 1993; Липпман У. Общественное мнение. – М., 1922.

ствительности, в связи с чем ориентация в государственно-политическом управлении чревата серьёзными негативными последствиями.

Действительно, объём и характер знаний и информации, необходимых для осуществления эффективной управленческой деятельности на государственном уровне, растёт в геометрической прогрессии по мере интенсивного усложнения общественных отношений в целом.

В результате рядовой гражданин не имеет возможностей и не способен принимать грамотные, эффективные и адекватные сложной многомерной реальности решения на уровне полноправного участника демократического процесса. Как следствие, переход к прямым формам цифровой демократии также сопряжён с рисками формирования своего рода фантомной демократии, которая основана на мнениях плохо информированной и низкоквалифицированной публики, которая к тому же является объектом постоянных манипуляций, в силу чего неспособна принимать сколь-либо отвечающие реальной действительности сбалансированные решения.

Очевидно, что в условиях наличия доступа к значительному числу информационных ресурсов в интернет-пространстве, у большинства онлайн-пользователей может создаваться и создаётся иллюзия «всезнания», на основе чего могут формироваться соответствующие массовые ожидания относительно эффективности моделей прямой цифровой демократии.

Тем не менее, наличие большого массива доступных для общественности данных не является, по нашему мнению, достаточным условием для формирования профессиональных навыков, компетенций и способностей к осуществлению адекватного и эффективного государственно-политического управления в современном постоянно усложняющемся мире и требует наличия опытных экспертов-представителей населения, обладающих необходимыми профильными компетенциями, знаниями, навыками и способностями в управленческой сфере, ввиду чего, на наш взгляд, традиционные модели представительной демократии на сегодняшний день не только не исчерпали свой потенциал, но и не имеют реальной альтернативы в ближайшем будущем.

Кроме того, классические концепции демократии подразумевают в качестве своей основы наличие общего интереса большинства граждан, являющегося, в свою очередь фундаментом народовластия и общей народной воли.

Однако в современных условиях общественного развития, характеризующегося процессами плюрализации общественных интересов и мнений, формируется широкий спектр крайне дифференцированных политических позиций, представлений, ценностей и смыслов, в результате чего само гражданское общество становится крайне фрагментированным, что препятствует достижению степени общественного согласия, необходимой для осуществления прямого государственно-политического управления в рамках парципаторных концепций демократии¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Ковлер А. И. Кризис демократии? Демократия на рубеже XXI века. М., 1997.

– Ангажированность экспертов и виртуализация экспертного статуса.

В качестве одного из вариантов, снижающих риски неквалифицированного управления со стороны публики, специалистами была предложена модель экспертной или подвижной демократии, подразумевающая делегирование полномочий для решения определённого круга вопросов экспертам в данной сфере. Однако и в случае реализации подобной модели также возникает потенциал политических рисков и угроз, связанных в первую очередь с тем, что понятие «эксперт» является весьма условным. Вопрос о том, кто будет определять статус эксперта, наделять того или иного специалиста данным статусом, остаётся открытым.

Кроме того, как показывает современная практика, в условиях медиатизации и виртуализации сферы публичной политики соответствующая PR-«раскрутка» и продвижение с использованием технологий social media marketing в медиапространстве в качестве высококвалифицированного специалиста позволяет наделять практически любого человека необходимыми виртуальными компетенциями и навыками, придать ему образ профессионала, обладающего достаточными компетенциями.

Также остаётся открытым вопрос и о том, чьи интересы представляет эксперт, принимая решения в сфере своей компетенции, а также какую ответственность несёт эксперт за принятые им решения. Зачастую именно ангажированность экспертов приводит к принятию популистских и несбалансированных решений, выгодных стоящим за ними интересантам.

Очевидно, что ясные ответы на данные вопросы во многом могут определить форматы экспертной демократии, которая, по сути, также является разновидностью представительной, в силу того, что граждане делегируют свои полномочия по принятию решений в определённых сферах тем или иным экспертам.

Однако на сегодняшний день данная модель, по нашему мнению, несмотря на серьёзный потенциал её использования для оперативного и профессионального принятия решений в сфере государственно-политического управления, нуждается в серьёзном осмыслении и тщательной проработке. В противном случае высока вероятность того, что в качестве экспертов население будет выбирать информационно активных «раскрученных» в медиапространстве несамостоятельных деятелей популистского толка, не способных принимать адекватные неангажированные решения в интересах граждан.

С учётом экстерриториальности интернета как пространства общественно-политических коммуникаций высока и вероятность внедрения в качестве экспертов пула лиц, действующих в рамках экспертной демократии не в интересах государства и его граждан, а представляющих интересы внешних акторов.

Как можно заметить по результатам анализа рисков и угроз, связанных с внедрением в современную практику новых моделей демократического устройства и трансформацией традиционных институтов представительной демократии, большинство современных государств

уже в ближайшее время может столкнуться с системными проблемами управляемости в государственно-политической сфере в случае изменения классических механизмов распределения и реализации власти, а также представительства политических интересов.

В связи с этим вопросы и проблемы взаимодействия государства и власти в современных демократических режимах приобретают новое звучание и актуальность.

При этом следует отметить достаточно высокую активность многих специалистов в сфере пропаганды и популяризации новых моделей демократии, а также критики классических институтов представительной демократии.

На наш взгляд, это может быть вызвано стремлением заинтересованных глобальных игроков в кардинальном изменении принципов государственно-политического управления в мировых масштабах и попытками установления контроля над государствами-мишенями под видом транзита новых прогрессивных демократических моделей.

Как можно заметить, большинство предлагаемых сегодня на политическом рынке моделей демократического устройства способны в случае их внедрения самым непосредственным образом влиять на способность государства сохранять свой суверенитет и независимость.

В случае получения доступа через экстерриториальные каналы массовой политической коммуникации к общественному сознанию населения большинства стран, контролирурующие современную глобальную информационно-коммуникационную инфраструктуру политические силы приобретают способность напрямую влиять на параметры функционирования национальных политических режимов, оказывать воздействие на общественные настроения, управлять массовым поведением, влиять на принятие государственно-политических решений, разрушать и трансформировать традиционные национальные ценностно-смысловые пространства, в широких масштабах формируя общественное сознание граждан государств посредством применения глобальных информационно-пропагандистских и манипулятивных инструментов и технологий в сетевом пространстве.

Как писал Б. Барбер, «новая технология может стать опасным проводником тирании... Более опасной тирании, чем невидимая и мягкая, не существует. Такая тирания, в которой подданные становятся соучастниками своего собственного жертвоприношения и в которой порабощение является результатом не намерений, а обстоятельств. Технология не должна неизбежно разрушить демократию, но её потенциал для «милостивого» господства не может игнорироваться»¹⁷¹. На сегодняшний день речь может идти о вероятности установления не только со стороны отдельных государств в рамках собственных границ, но и формировании глобальной экстерриториальной тирании, осуществляемой на основе

¹⁷¹ *Цит. по:* Вершинин М. С. Политическая коммуникация в информационном обществе: перспективные направления исследований//«Актуальные проблемы теории коммуникации». Сборник научных трудов. СПб. Изд-во СПбГПУ, 2004. – С. 98–107.

контроля и использования мировой информационно-коммуникационной инфраструктуры.

Безусловно, развитие современных форм и технологий массовой коммуникации несёт в себе не только риски и угрозы, но и формирует значительный потенциал повышения эффективности традиционных институтов представительной демократии.

Очевидным является тот факт, что развитие интернет-коммуникаций повышает степень открытости и прозрачности деятельности власти, позволяет достичь более тесного информационно-коммуникационного взаимодействия между обществом и властью, а также сформировать надёжную обратную связь от граждан к своим представителям, включая политические партии и законодательные органы власти.

Проблема эффективной агрегации и артикуляции политических интересов различных групп гражданского общества, а также взаимодействия народных представителей со своими избирателями может и уже успешно решается посредством применения современных информационно-коммуникационных технологий.

Возможности прямой коммуникации, как с институтами представительной демократии, так и с отдельными политиками, представляющими интересы граждан, возможность оперативного взаимодействия со своими электоральными аудиториями, как в аспекте оценки законодательных инициатив, так и внесения собственных предложений в сфере законодательства значительно повышают результативность и качество функционирования институтов представительной демократии в современных условиях, если исключить из рассмотрения откровенно популистскую деятельность, направленную не на успешное и эффективное осуществление демократического управления в государственно-политической сфере, а на удовлетворение собственных интересов политиков, включая достижение таких политических целей, как завоевание и удержание власти.

Одновременно с этим горизонтальность современных политических коммуникаций позволяет эффективно осуществлять общественно-политические дискуссии, касающиеся вопросов демократического развития, с участием как членов общества, так и представителей органов власти, включая институты представительной демократии.

Очевидно, что широкие возможности общественно-политического дискурса в современном пространстве политических коммуникаций позволяют значительно повысить качество законопроектов, которые могут проходить общественную экспертизу, открытое публичное обсуждение, учитывать различные позиции заинтересованных сторон, что в конечном итоге позволяет снизить социальные риски и повысить уровень доверия к национальному демократическому режиму в целом, политическим институтам, структурам представительной демократии со стороны населения.

Однако для достижения данной цели необходимо двусторонне направленное движение навстречу друг другу. Если со стороны общества есть запрос на коммуникацию и взаимодействие с органами власти

и институтами представительной демократии, то такого рода запрос необходимо должен быть удовлетворён. Тем не менее, как показывает современная практика, не всегда общественный запрос и готовность взаимодействовать в сфере государственно-политического управления и в процессах осуществления власти находит отклик со стороны государственных властных институтов, включая представительные органы, в т. ч. институты законодательной власти.

Неслучайно многие законопроекты как федерального, так и регионального уровней, имеют крайне низкий, а зачастую и резко негативный уровень общественной оценки, что самым непосредственным образом определяет и отношение граждан как к самим институтам законодательной власти, так и к осуществляемой ими деятельности.

Очевидно, что в случае организации эффективного информационно-коммуникационного взаимодействия с гражданским обществом и заинтересованными общественными группами, которых касается тот или иной законопроект, проведения информационной разъяснительной, а в ряде случаев и популяризационной работы, включая доступное ознакомление с содержанием законопроекта, учёта по каналам обратной связи общественного мнения и замечаний, касающихся конкретных законодательных инициатив, вовлечение в разработку на уровне публичных общественных обсуждений политически активных групп граждан, уровень доверия к самим институтам законодательной власти, а также уровень одобрения и поддержки их деятельности будет с высокой степенью вероятности, по нашим представлениям, значительно более высоким.

Непонимание сути законодательных инициатив, формирование посредством средств массовой информации, искажающих реальную картину, представлений о тех или иных законопроектах, а также о деятельности парламентариев в целом, неучет интересов отдельных групп граждан, отсутствие простой и удобной для понимания информации о сути законодательных инициатив являются основными источниками негативизации общественного мнения относительно институтов представительной демократии.

И современные информационно-коммуникационные технологии позволяют эффективно решать данную проблему, ставя перед парламентскими структурами новые задачи, характерные для функционирования в условиях информационного общества, в котором информация и коммуникация являются основными ресурсами демократических режимов.

Создание онлайн-площадок для организации и осуществления общественных дискуссий, организация и проведение информационных кампаний в сетевом пространстве, нацеленных на популяризацию и разъяснение содержания деятельности институтов представительной демократии в целом, а также отдельных их представителей, создание реально работающих представительств органов законодательной власти, осуществляющих не только формальное информирование граждан по каналам вертикальной коммуникации, но и подразумевающих организацию взаимодействия, создание реально работающих онлайн-

проектов по общественной экспертизе законодательных инициатив, размещение в сетевом пространстве профильных информационных ресурсов, посвящённых деятельности парламентариев и способных конкурировать со средствами массовой информации в сфере освещения деятельности законодателей – все эти активности способны не только существенно повысить эффективность работы демократических институтов в современном государстве, но и обеспечить необходимый уровень соучастия граждан в процессах государственно-политического управления, а также сформировать доверительное отношение к представительным органам власти, основанное в свою очередь на позитивном восприятии такого рода структур со стороны общества.

Мы можем констатировать, что в условиях современного информационного общества традиционные модели представительной демократии не только не исчерпали свой потенциал, но и приобретают новые роль и место в демократическом процессе государственно-политического управления, позволяя перейти на качественно новый уровень демократического развития без демонтажа классических моделей демократии и существующих национальных политических режимов и связанных с ним политических рисков и угроз.

Попытки противопоставления традиционных моделей представительной демократии новым моделям парципаторной демократии, демократии прямого действия, экспертной демократии представляются нам неконструктивными и достаточно искусственными, призванными решать задачи определённого круга интересантов, ставящих перед собой в качестве одной из основных политических целей демонтаж традиционных национальных политических режимов под видом внедрения новых форм и принципов демократии, а также создание условий для реализации сценария глобального доминирования в мировых масштабах на основе применения соответствующей сетевой информационно-коммуникационной инфраструктуры.

В ситуации конкурентной борьбы в идеологическом и реальном политическом пространстве между различными группами интересов, придерживающихся различных позиций относительно необходимых современному обществу моделей демократического устройства, институты представительной демократии способны не только удержать существующие позиции, но и осуществить качественный переход на новый уровень, внедряя в практику государственно-политического управления современные технологии массовой политической коммуникации, беря на вооружение всё то лучшее, что присуще новым моделям демократического устройства, реализуя потенциал сетевого пространства для обеспечения дальнейшей демократизации и повышения эффективности национальных политических процессов в интересах гражданского общества.

Однако адаптация существующих институтов представительной демократии к условиям современного информационного общества должна необходимо проводиться с учётом описанных в данной главе рисков и угроз, которыми сопровождается развитие и распространение новых

информационно-коммуникационных технологий, на основе сбалансированного и взвешенного подхода к любым изменениям принципов и механизмов демократического устройства и распределения власти между государством и обществом.

Лишь при реализации подобного сценария традиционная модель представительной демократии и соответствующие ей институты получают возможность эффективного функционирования в новых общественно-политических условиях при одновременном сохранении действующих национальных политических режимов и поддержании социально-политической стабильности в современных государствах.

В противном случае, при возможном переходе к новым формам демократического устройства, нам представляются крайне высокими риски реализации целого спектра сценариев, связанных как с существенным снижением управляемости в государственно-политической сфере, так и с потерей государственного суверенитета и независимости под эгидой новой волны демократического транзита, что, как показала политическая практика конца XX – начала XXI века, является вполне реальной перспективой для государств, не способных противостоять внедрению внешних моделей демократии.

И ключевую роль в обеспечении стабильного общественного развития в современных государствах будут играть именно традиционные институты представительной демократии.

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВЗГЛЯД ДВУХ ПОКОЛЕНИЙ¹⁷²

Данное исследование приурочено к 20-й годовщине принятия Конституции Российской Федерации и посвящено проблеме восприятия образа Конституции Российской Федерации 1993 года представителями разных поколений. В исследовании приняли участие 120 респондентов различных возрастных групп с разным образованием.

Респондентам были предложены анкеты, включающие вопросы когнитивного, эмоционального и поведенческого характера. Были получены сведения об уровне знаний граждан о Конституции, их восприятии образа Конституции, о готовности респондентов к участию в политической жизни страны.

Целью проекта явилось в частности определение разницы восприятия Конституции современниками процесса принятия Конституции и молодым поколением граждан.

Опросы граждан призваны были выявить:

- 1) уровень знания Конституции;
- 2) отношение к Конституции;
- 3) готовность соблюдать положения Конституции.

Стояла задача подтвердить либо опровергнуть следующие положения:

1. Представители молодого поколения граждан России осведомлены о содержании Конституции лучше граждан старшего возраста.
2. Конституция влияет на жизнь граждан независимо либо в зависимости от их возраста, пола и уровня образования.
3. Молодые граждане, по сравнению с гражданами старшего поколения, в большей степени готовы принимать участие в политической жизни страны.

Исследование было направлено на выявление изменений, произошедших в российской общественно-политической жизни с момента принятия Конституции, и должно послужить базой для дальнейших научных разработок в данной области.

¹⁷² Исследование общественного мнения провели студенты факультета политологии МГУ им. М. В. Ломоносова: Д. Ю. Горчакова, К. М. Дорохина, М. А. Карбанова, К. И. Николаева, М. А. Соколов.

Результаты исследования

Вопрос 1. Дайте определение Конституции.

Из 120 опрошенных граждан 73 респондента (60,8 %) знают, что такое Конституция и смогли дать ей некое определение, 43 (35,8 %) – знают частично, 4 (3,3 %) – не знают вообще. При этом знают, что такое Конституция, в основном люди старшей возрастной группы (45–60 лет), 45 из 73 человек (61,6 %) против 28 человек (38,4 %) (18–25 лет). Знают частично – в основном в младшей возрастной группе – 29 (67,4 %) против 14 (32,6 %).

Пол и наличие высшего образования практически не повлияли на ответы.

Вопрос 2. Назовите основные обязанности гражданина Российской Федерации, перечисленные в Конституции.

Основные обязанности гражданина Российской Федерации смогли назвать больше половины респондентов (67 человек – 55,7 %). Знают такие обязанности хорошо только 12,5 % от общего числа опрошенных (15 человек), а знают частично – 43,3 % (52 человека) от общего числа опрошенных.

Принадлежность к определённой возрастной группе не повлияла на знание Конституции, а наличие высшего образования повлияло только частично на знание обязанностей гражданина. Так, среди людей с высшим образованием знают или частично знают об этом 39 человек, без высшего образования – 28 человек. Не знают свои обязанности 31 (58,5 %) респондент без высшего образования против 22 (41,5 %) респондентов с высшим образованием.

Вопрос 3. Какие права даёт Конституция?

Свои права полным образом знают только 12,6 % опрошенных (15 человек), знают частично 29,4 % опрошенных (35 человек). Не знают, какие права предоставляет Конституция – больше половины опрошенных 57,1 % (68 человек).

Наличие высшего образования лишь частично сказывается на знании гражданами своих прав.

Вопрос 4. Какая форма государственного устройства Российской Федерации?

Форму правления Российской Федерации не смогли назвать 34 респондента (28,3 %), 18 (15,0 %) – назвали президентскую форму, 41 (34,2 %) – республиканскую, 21 (17,5 %) – демократическую, 4 (3,3 %) парламентскую и 2 (1,7 %) полупрезидентскую.

Форму территориального устройства смогли правильно назвать 67,5 % респондентов (81 человек).

Вопрос 5. Когда была принята Конституция?

Год принятия современной Конституции смогли правильно назвать 77,5 % респондентов (93 человека).

Вопрос 6. Как была принята действующая Конституция?

Среди опрошенных 21 человек посчитал, что Конституция была принята Государственной Думой, 22 – указом Президента, 35 – всенародным голосованием и 41 – на референдуме.

Вопрос 7. Что является высшей ценностью в соответствии с Конституцией?

Большинство опрошенных ответили, что основная ценность это человек, его права и свободы – 96 человек (80,7 %).

Пол, возраст и образование не повлияли на ответы респондентов.

Вопрос 8. Ветви власти и органы власти Российской Федерации.

К законодательной власти 28,3 % опрошенных в возрасте 18–25 лет отнесли Федеральное Собрание, 39,2 % – Государственную Думу, 31,7 % – Совет Федерации, Правительство – 13,3 %.

В возрасте 45–60 лет 30,8 % респондентов отнесли к законодательной власти Федеральное Собрание, 44,2 % – Государственную Думу, 32,5 % – Совет Федерации и 5 % – Правительство.

Пол и образование респондентов повлияли на ответы: больший процент женщин неправильно соотносили органы власти и её ветви, большее количество людей с высшим образованием правильно ответили на вопрос.

Правительство отнесли к исполнительной власти 34,17 % граждан в возрасте 18–25 и 43,3 % граждан старшего поколения; различия пола и уровня образования не повлияли на ответы респондентов на данный подвопрос.

К судебной власти респонденты (95 %) отнесли Конституционный и Верховный суды.

Вопрос 9. Какой орган занимается толкованием Конституции?

55 % опрошенных в возрасте 45–60 лет ответили на вопрос, определив решающую роль Конституционного Суда в вопросе толкования Конституции. Такой же ответ дали 26,7 % респондентов в возрасте 18–25 лет. При этом большинство молодёжи (28,3 %) затруднилось ответить на вопрос, а ещё 20 % посчитали Государственную Думу ответственной за толкование Конституции.

Большее количество людей с высшим образованием (47,5 %) по сравнению с людьми без высшего образования (33,9 %) дали правильный ответ.

Вопрос 10. Какая ветвь власти является верховной?

44,1 % опрошенных в возрастной группе от 18 до 25 лет посчитали верховной законодательную власть, такой же ответ дали 56 % респондентов старшего поколения.

Вопрос 11. Назовите полномочия Президента Российской Федерации.

Люди старшего поколения лучше осведомлены о полномочиях Президента России: правильные варианты ответа выбрали 30 % респондентов данной возрастной категории, а в возрасте 18–25 лет такой ответ дали 5 % опрошенных. Ответ «не знаю» был получен от 52,5 % молодёжи и 25 % людей старшего поколения.

Около половины опрошенных без высшего образования затруднились ответить на данный вопрос, в то время как среди респондентов с высшим образованием не знают полномочий Президента Российской Федерации 28 % опрошенных.

Вопрос 12. Какова государственная идеология Российской Федерации?

Большинство опрошенных не знают, какая идеология существует в стране – 67,2 % респондентов в возрасте 18–25 лет и 58,3 % старшего возраста. Правильный ответ дали 32,8 % молодёжи и 41,7 % людей в возрасте 45–69 лет.

48,3 % людей с высшим образованием ответили правильно, и только 26 % людей без образования знают о признании в Российской Федерации идеологического многообразия.

Вопрос 13. Кто может вносить поправки в Конституцию?

Большинство респондентов (41,4 % молодёжи и 34,5 % людей старшего поколения) считают Президента Российской Федерации уполномоченным вносить поправки в Конституцию. 36,2 % людей в возрасте 45–60 лет и 15,5 % молодёжи назвали Государственную Думу, и равное количество людей (10,3 %) посчитали, что Федеральное Собрание вносит поправки в Конституцию.

Вопрос 14. Признаёте ли вы над собой власть Конституции?

Большая часть опрошенных признают власть Конституции (79,7 % граждан старшего поколения и 65 % молодёжи), при этом 15 % граждан в возрасте 18–25 лет и 5,1 % старшего поколения ответили на данный вопрос «нет», 20 % и 15,3 % опрошенных не смогли ответить на вопрос.

Наличие высшего образования не повлияло на ответы респондентов. При этом гораздо большее число женщин, нежели мужчин, признают над собой власть Конституции (81,8 % женщин против 64,1 % мужчин).

Вопрос 15. Считаете ли вы народ носителем власти в Российской Федерации?

23,5 % опрошенных граждан считают народ носителем власти в Российской Федерации, большая часть придерживающиеся такого мнения – молодёжь (71,4 %). 68,9 % опрошенных не считают народ носителем власти, преобладает мнение граждан старшего поколения (57,3 %). 7,6 % – воздержались от ответа.

Вопрос 16. В какой мере Конституция соответствует современному уровню развития государства?

По мнению опрошенных граждан, 36,7 % считают, что Конституция соответствует современному уровню развития государства, но в неё необходимо внести некоторые изменения. 18,3 % респондентов считают, что Конституция почти не соответствует уровню развития государства, но существуют аспекты, которые менять не стоит. 16,7 % респондентов затруднились ответить на вопрос.

Вопрос 17. Оценочные шкалы.

Конституцию считают достаточно сильной, но не абсолютно сильной: 40 % ответов расположились в диапазоне «2–3» по шкале от +5 до –5.

21,7 % затруднились оценить Конституцию по шкале справедливости, тем не менее, большинство респондентов оценили Конституцию как достаточно справедливый документ.

25,8 % респондентов затруднились оценить уровень нравственности Конституции, но в целом Конституцию оценивают как нравственную. 21,7 % оценили на 4; 16,7 % – на 3; 15,0 % – на 5; 11,7 % – на 2 по шкале от +5 до –5. Остальные 6 % ответов распределились в диапазоне от –1 до –5.

19,2 % респондентов затруднились оценить демократичность Конституции. Большой процент оценок (45 %) распределился в диапазоне от 5 до 3 по шкале от +5 до –5.

На вопрос, как права и свободы человека и гражданина отражены в Конституции, респонденты ответили следующим образом: 25 % респондентов по шкале от +5 (достаточно) до –5 (недостаточно) оценили положение дел на «3», то есть – достаточно, но подчеркнули, что есть аспекты, которые необходимо добавить. 14,2 % опрошенных затруднились ответить на этот вопрос. Оценка 19,1 % распределилась между 4 и 5. 10,8 % оценили положение дел на 2, 6,7 % – на 1.

Вопрос 18. Что для вас Конституция?

Для большинства респондентов (64,9 %) Конституция значима как документ, который регламентирует образ жизни общества, при этом на 10 % больше таких ответов дали представители старшего поколения. Нейтрально высказалось 14,4 %, где 2/3 ответов относится к возрастной группе 18–25 лет, Конституция не значима для 20,7 % респондентов, причём для молодого поколения и старшего в равной степени.

22,8 % респондентов определили Конституцию как «всего лишь книжечку». Большая часть среди тех, кто воспринимает так Конституцию – граждане старшего поколения. Респондентов с высшим образованием, воспринимающих Конституцию как «книжечку» – 29,3 %, против оставшихся респондентов со средним или средним специальным образованием. 22,8 % определяют Конституцию как «основной закон государства».

Группа граждан (54,4 %) определяют для себя Конституцию как закон и предписывающий документ. Большая часть респондентов, ответившая так – в возрасте 18–25 лет.

Вопрос 19. Чьи интересы защищает Конституция?

62,5 % опрошенных респондентов считают, что Конституция защищает интересы элиты (представителей власти, бизнеса), среди них – почти 3/4 представители старшего поколения. Большая часть (70 % от всех опрошенных) мужчин придерживаются мнения, что Конституция защищает интересы элиты.

На взгляд 33,3 % респондентов Конституция защищает интересы народа. Большая часть женщин считает, что Конституция защищает интересы народа.

20 % респондентов считают, что Конституция защищает интересы «всех».

10 % респондентов считают, что Конституция ничьих интересов не защищает.

Вопрос 20. Насколько эффективно соблюдаются права гражданина в Российской Федерации?

По мнению респондентов, лучше всего соблюдается право на свободу совести и вероисповедания, право на образование. Хуже всего соблюдается право на свободу мысли и слова, право на неприкосновенность личности и право на активное участие в управлении делами государства.

Ни одно из прав не было оценено абсолютным большинством по уровню «полностью не соблюдается» и «полностью соблюдается».

Вопрос 21. Нужна ли России Конституция?

86,3 % опрошенных ответили утвердительно.

Вопрос 22. Считаете ли вы, что процесс принятия Конституции в 1993 году был легитимным?

Большая часть респондентов склонна считать, что процесс принятия Конституции был легитимным (38,13 % – «да», 24,2 % – «нет»). Примерно такое же количество граждан затруднились ответить на вопрос (37,5 %). Большая часть женщин называет процесс принятия Конституции легитимным – 41,1 % против 35,9 % мужчин, и 19,6 % женщин называют данный процесс нелегитимным против 28,1 % мужчин. Затруднились ответить на вопрос 35,9 % мужчин и 39,3 % женщин.

Большая часть опрошенных в возрасте 18–25 лет считают, что процесс принятия Конституции был нелегитимным. Большинство опрошенных граждан старшего поколения считают процесс нелегитимным (35 % против 13,3 %). Примерно равное количество затруднились дать ответ на этот вопрос (36,7 % и 38,3 % соответственно). Больше людей без высшего образования считают процесс принятия Конституции легитимным (42,4 % против 34,4 %).

Вопрос 23. Считаете ли вы правильным, что срок пребывания Президента Российской Федерации в должности был изменён без проведения референдума?

Большинство опрошенных граждан считают это правильным (67,2 %). Примерно равное количество мужчин и женщин считают такое изменение правильным (66,7 % и 67,9 %).

Большее количество молодых людей считает изменение правильным (68,3 % против 66,1 % людей старше 45 лет). Соответственно, большее количество респондентов 45–60 лет считают это неправильным (20,3 % против 16,7 %). Больше людей с высшим образованием склоняется к правильности этого изменения (71,7 % против 62,7 %).

Вопрос 24. Оцените государственную власть Российской Федерации по шкалам.

Большая часть респондентов оценивает силу государственной власти 3 балла (23,3 % опрошенных), на 4 балла – 17,5 % и на 5 баллов – 12,5 %. Большинство респондентов находят её безответственной на 5 баллов (15 %), однако 12 % опрошенных дают ей оценку как ответственной на 2 балла 13,3 %, 12,5 % затруднились дать оценку ответственности власти.

Большая часть респондентов (15 %) затруднились сказать, является ли государственная власть демократической; равное количество людей (по 12,5 %) оценили её как недемократическую (3 и 5 баллов соответственно).

Большинство опрошенных рассматривают власть как несправедливую на 5 баллов (19,2 %), 18,3 % затруднились дать оценку справедливости власти, 12,5 % находят её несправедливой на 3 балла.

Равное количество респондентов (16,7 %) затруднились дать оценку активности власти. 16,7 % оценили её как активную на 2 балла, оценку 3 балла дали 11,7 % респондентов.

20 % респондентов затруднились дать оценку нравственности власти. 15,8 % опрошенных находят её безнравственной на 5 баллов. Нравственной её находят 13,3 % респондентов.

Вопрос 25. Существуют ли в Конституции гарантии от авторитарных тенденций?

Большая часть опрошенных (45 %) затруднились ответить на вопрос. 40,6 % мужчин и 50 % женщин затруднились ответить, существу-

ют ли такие гарантии. Примерно равное количество мужчин и женщин считают, что они существуют (28,1 % и 26,8 % соответственно). 31,2 % мужчин и 23,2 % женщин полагают, что таких гарантий не существует.

Большая часть, как молодых, так и взрослых респондентов затруднились дать ответ на этот вопрос (46,7 % и 43,3 % соответственно). Примерно равное количество молодых и взрослых считают, что они существуют (28,3 % и 26,7 % соответственно). Несколько большее количество респондентов с высшим образованием считает, что такие гарантии существуют (32,8 % против 22 %). Большая часть людей без высшего образования затруднились ответить на этот вопрос (54,2 %).

Вопрос 26. Читали ли вы Конституцию полностью?

Большинство респондентов ответили, что читали лишь несколько статей Конституции (55 %).

Полностью читали Конституцию лишь 25,8 % опрошенных граждан. Чуть большее количество молодых граждан, нежели граждан старшего поколения, читали Конституцию полностью (30 % против 21,7 %), однако при этом примерно равное количество молодёжи и респондентов старшего поколения признаются, что знакомы с несколькими статьями Конституции (53,3 % молодёжи и 56,7 % старшего поколения).

Значительно большее количество граждан с высшим образованием читали Конституцию полностью (34,4 % против 16,9 % респондентов без высшего образования), однако при этом большее количество граждан без высшего образования читали несколько статей Конституции (61 % против 49,2 % граждан с высшим образованием).

Вопрос 27. Готовы ли вы принять участие в выборах как избиратель?

Подавляющее большинство респондентов (73,3 %) заявили, что готовы принять участие в выборах в качестве избирателей. Больше число женщин (78,8 % против 68,8 % мужчин) готовы принять участие в выборах. Причём 66,7 % молодёжи против 80 % респондентов старше 45 лет готовы к такому участию.

Вопрос 28. Принимали ли вы участие во всенародном голосовании?

Подавляющее большинство респондентов 71,7 % сообщили, что не принимали участия во всенародном голосовании или референдуме. Из них – принимали участие 41,2 % мужчин и 18,2 % женщин. Граждан с высшим образованием – 18,3 % против 10,2 % без такового – принимали участие в референдуме.

Вопрос 29. Примите ли вы участие в референдуме, если будет такая возможность?

Участие в референдуме примут 31,2 % мужчин и 32,1 % женщин. Не примут 25 % мужчин и 19,6 % женщин. Примут – в зависимости от предмета референдума – 43,8 % мужчин и 48,2 % женщин.

Участие в референдуме примут 25 % граждан в возрасте 18–25 лет и 38,3 % граждан в возрасте от 45 до 60 лет, не примут 23,3 % в возрасте 18–25 лет и 21,7 % людей в возрасте от 45 до 60 лет. Примут участие – в зависимости от предмета референдума – 51,7 % в возрасте 18–25 лет и 40 % людей в возрасте от 45 до 60 лет. Люди старшего поколения охотнее готовы участвовать в референдуме, в то время как молодёжь придёт на референдум в том случае, если будет рассматриваться важный вопрос.

Вопрос 30. Принимали ли вы участие в митингах, шествиях, демонстрациях?

25 % мужчин и 30,4 % женщин ответили положительно. Соответственно, 75 % мужчин и 69,6 % женщин не принимали участие в митингах шествиях и демонстрациях.

23,3 % посещали митинги и демонстрации в возрасте 18–25 лет и 31,7 % людей в возрасте от 45 до 60 лет. 76,7 % не посещали митинги и демонстрации в возрасте 18–25 лет и 68,3 % людей в возрасте от 45 до 60 лет.

29,5 % граждан с высшим образованием и 25,4 % без высшего образования участвовали в митингах и демонстрациях. 70,5 % респондентов с высшим образованием и 74,6 % без высшего образования не были на митингах и демонстрациях. На 4,1 % отличается явка на демонстрации между гражданами с высшим и средне-специальным образованием.

0,8 % мужчин и 4,2 % женщин принимало участие в шествиях и демонстрациях до распада СССР. Из них – 3,3 % с высшим и 1,7 % со средне-специальным образованием.

В 2004 году в такого рода мероприятиях принимали участие 0,8 % респондентов, в 2006 – 0,8 %, в 2008 – 1,7 %, в 2009 – 1,7 %, в 2011 – 3,3 %, в 2013 – 0,8 %.

Вопрос 31. Хотели бы Вы принять участие в выборах в качестве избираемого?

18,8 % мужчин хотели бы попробовать себя на выборах местного, регионального или федерального значения и всего 7,3 % согласились на это. Соответственно 68,8 % мужчин и 80 % женщин не хотят принимать пассивное участие в выборах в таком качестве. Около 12,5 % как мужчин, так и женщин не смогли определиться с ответом.

16,9 % молодых граждан с большей готовностью согласятся баллотироваться в органы власти различных уровней, нежели старшее поколение (10 %). 69,5 % молодых респондентов и 78,3 % в возрасте 45–60, соответственно, отказываются принимать участие в выборах в таком качестве. Затрудняются ответить 13,6 % мужчин и 11,7 % женщин.

18,3 % граждан с высшим образованием примут участие в выборах и 8,5 % граждан со средним специальным образованием. 68,3 % респондентов с высшим образованием и 79,5 % со средним специальным образованием не примут участие в выборах. 13,3 % и 11,9 % опрошенных затруднились ответить на вопрос.

Вопрос 32. Считаете ли вы, что наличие Конституции может действительно влиять на положение дел в стране и жизнь граждан?

53,1 % мужчин и 64,3 % женщин предположили, что наличие Конституции влияет на жизнь граждан. 32,8 % мужчин и 21,4 % ответили отрицательно. 14,1 % мужчин и 14,3 % женщин затруднились с ответом.

Респонденты в возрасте 18–25 лет считают, что без Конституции жизнь была бы хуже (60 %). 56,7 % респондентов возрасте 45–60 лет так же ответили на вопрос. 28,3 % респондентов 18–25 лет и 26,7 % респондентов 45–60 лет ответили на вопрос противоположным образом. 11,7 % и 16,7 % затруднились с ответом.

Вопрос 33. Устраивает ли вас Конституция?

42,5 % респондентов ответили, что Конституция их устраивает. 17,5 % не уверены в своём отношении, но склоняются к тому, что главный закон их скорее устраивает. 25,8 % затруднились с ответом. 10 % граждан Конституция не устраивает полностью, 3,3 % склоняются к тому, что она далека от идеала.

Вопрос № 34. Участвуете ли вы в общественной жизни?

18,8 % мужчин и 19,6 % женщин участвуют в общественной жизни. 81,2 % мужчин и 80,4 % женщин не принимают в ней никакого участия.

20 % граждан 18–25 лет и 18,3 % 45–60 лет принимают активное участие в общественной жизни. 80 % в возрасте 18–25 лет и 81,7 % в возрасте 45–60 лет не принимают в ней участия.

19,7 % респондентов, имеющих высшее образование, и 18,6 % – не имеющих такового, участвуют в общественной жизни.

Вопрос 35. Считаете ли вы необходимым изменение возрастного ценза в избирательном праве?

а) Активного избирательного права:

33 % граждан считают, что стоит оставить возраст, равный восемнадцати годам, 6,7 % – предлагают увеличить возраст до двадцати одного года, 4,2 % предлагают возраст, равный двадцати пяти годам, 3,3 % предлагают уменьшить возраст до шестнадцати лет.

Таким образом, большая часть респондентов согласна с возрастом, установленным законодательством Российской Федерации.

б) Пассивного избирательного права:

– *Депутат органов местного самоуправления:*

20 % респондентов считают, что стоит оставить возраст, равный восемнадцати годам, 10 % предлагают увеличить возраст до тридцати лет, 7,5 % считают, что возраст депутатов местного самоуправления должен быть увеличен до двадцати пяти лет, 5,8 % предлагают возраст, равный двадцати одному году.

Большая часть респондентов согласна с возрастом, установленным законодательством Российской Федерации.

– *Депутат Государственной Думы:*

10 % респондентов считают, что стоит оставить возраст, равный двадцати одному году, 15 % предлагают увеличить возраст до тридцати лет, 8,3 % предлагают возраст, равный двадцати пяти годам, 7,5 % предлагают уменьшить возраст до восемнадцати лет.

Большинство опрошенных полагают, что возрастной ценз, равный двадцати одному году, недостаточен для депутата Государственной Думы в связи с тем, что человек такого возраста не может объективно оценивать положение дел в стране и, следовательно, принимать грамотные решения.

– *Президент Российской Федерации:*

21,7 % респондентов считают, что Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин не моложе 35 лет, 6,7 % предлагают увеличить этот возраст до сорока лет, 5 % предлагают возраст, равный сорока пяти годам, 5 % предлагают уменьшить возраст до восемнадцати лет.

Большая часть населения согласна с возрастом, установленным законодательством Российской Федерации.

Представительная демократия
и парламентские учреждения в современном
мире: состояние и тенденции

Редактор Нарбут В. В.
Корректор Романосова Т. Д.
Компьютерная вёрстка Дерр Л. А.

Оригинал-макет подготовлен
ООО «Новосибирский издательский дом»
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

Подписано в печать 26.11.2014 г.
Формат 60x90/16. Печать офсетная. Тираж 500 экз. Заказ №

Отпечатано с оригинал-макета в ООО «Принт Сервис»
443070, г. Самара, ул. Верхне-Карьерная, 3а