Питер Мейр

Правление пустотой?

Схлопывание западной демократии

«Полусуверенный народ» — термин, изобретенный почти полвека тому назад для обозначения ситуации, когда простой гражданин не в состоянии контролировать принятие политических решений. Идея Шатшнайдера получила широкую известность в шестидесятых и обсуждалась многими критически настроенными исследователями во время дебатов между так называемыми плюралистами/элитистами. Она кажется мне весьма уместной, хотя и в более жесткой и менее двусмысленной формулировке. Ибо в наши дни исчезает даже полусуверенитет, а граждане на самом деле становятся несуверенными. Сегодня складывается представление о демократии, начисто лишенной своей народной составляющей, — демократии без демоса. Ниже я рассмотрю взаимодополняющие процессы ухода народа и элит из массовой избирательной политики, сосредоточив особое внимание на трансформации политических партий, и завершу свою статью рассмотрением последствий этого процесса для западных либеральных демократий.

Когда я впервые занялся разработкой понятия несуверенитета, я связывал его прежде всего с безразличием — к политике и, по сути, к демократии. Это был один из забытых вопросов в литературе о политическом доверии и недоверии, появившейся в конце 1990-х. И, возможно, чувство враждебности, которое отдельные граждане испытывали по отношению к своим политическим лидерам, было менее важным по сравнению с безразличием, с которым многие другие смотрели на политический мир в целом. Конечно, граница между безразличием и враждебностью не всегда ясна, и, как когда-то заметил Токвиль, утрата функции легко может вызвать непочтение к тем, кто продолжает обосновывать свои привилегии ее выполнением. Но казалось важным признать, что многие простые граждане могли просто считать политику и политиков не имеющими к ним никакого отношения.

Однако в конце 1990-х народное безразличие было дополнено новой риторикой самих политиков. Показателен пример Тони Блэра, который во время своего первого срока на посту премьер-министра заявил: «Я никогда на самом деле не занимался политикой… Я не считаю себя политиком и сейчас». Для Блэра задача «прогрессивной» политики состояла не в том, чтобы обеспечить решения сверху, используя «директивную силу» правительства, а в том, чтобы свести друг с другом «динамичные рынки» и сильные сообщества, предложив «синергию и новые возможности». В идеальном мире Блэра политика в конечном итоге становилась избыточной. Как позднее заметил один из его близких коллег по кабинету министров, «деполитизация принятия решений — жизненно важный элемент в сближении власти с народом». На одном уровне это была просто популистская стратегия — использование риторики «народа» для провозглашения радикального разрыва с прошлыми стилями правления. Но на другом уровне это прекрасно сочеталось с принципами того, что затем стало считаться новыми школами «правления», и с идеей, что «общество теперь достаточно хорошо организовано при помощи самоорганизующихся сетей» и что «любые попытки

вмешательства со стороны правительства неизбежно окажутся тщетными и, возможно, губительными». С этой точки зрения, правительство больше не стремится обладать властью или даже осуществлять власть. Ее значение падает, а значение неправительственных организаций и практик растет. Пользуясь терминологией Ульриха Бека, произошел переход от Политики с большой буквы к политике с маленькой или к тому, что он называл «субполитикой».

В конце 1990-х годов антиполитические настроения также начали проявляться в литературе о разработке политики. В 1997 году в Foreign Affairs была опубликована влиятельная статья, в которой выражалась озабоченность тем, что правительство в США стало «чересчур политическим». Ее автор Алан Блиндер, ведущий экономист и заместитель главы Федеральной резервной системы, выступал за распространение модели независимых центральных банков на другие ключевые области политики и принятие решений относительно здравоохранения, социального обеспечения и так далее беспристрастными экспертами. Роль политиков в разработке политики должна была ограничиваться теми областями, в которых суждений экспертов было недостаточно для легитимации результатов. Схожие идеи высказывались и в европейском контексте. Например, в 1996 году Джандоменико Маджоне заявил, что эксперты способны принимать более дальновидные решения, чем политики. Политики по определению ограничены краткосрочной перспективой; стремление к популярности у избирателей способно привести к субоптимальным результатам: «сегментация демократического процесса на относительно короткие промежутки времени имеет серьезные негативные последствия, когда проблемы, с которыми сталкивается общество, требуют долгосрочных решений». Решение вновь заключалось в том, чтобы делегировать полномочия тому, что Маджоне называл немажоритарными институтами, которые «по самому своему устройству не несут прямой ответственности перед избирателями или их избранными представителями». Эксперты были более способны справляться с техническими сложностями современного законодательства, которые часто ставили в тупик избранных политиков. По мере того, как традиционные формы государственного контроля будут заменяться более сложными регулирующими структурами, экспертное знание будет становиться более действенным, чем политическое суждение. И здесь политика вновь утрачивала свое значение.

Короче говоря, в конце 1990-х казалось, что и граждане, и политики перестали придавать значение политическому или пристрастному принятию решений. Но, несмотря на многочисленные свидетельства безразличия к политике и политическим деятелям, неясно было, насколько они свидетельствовали о безразличии к демократии как таковой. На самом деле, глядя на дебаты о конституционной реформе конца 1990-х и на теоретическую литературу, складывается впечатление широкого и растущего интереса к демократии и большего внимания к тому, как работают демократические системы и что они значат в действительности, чем за все предыдущие двадцать-тридцать лет. Совершенно не будучи забытой темой, демократия стала исследовательским приоритетом эмпирической политической науки и политической теории. В каталогах академических издателей появилось множество новых работ по этой тематике. Издательство Оксфордского университета, например, назвало главными публикациями 2002 года по политической теории «Рефлексивную демократию» Роберта Гудина, «Включение и демократию» Айрис Янг, «Делиберативную демократию и не только» Джона Дризека и «Демократическую автономию» Генри Ричардсона. Демократия также стала важной проблемой повседневной политической повестки дня: во многих западных государствах велись споры об институциональной

реформе; Всемирный банк и другие международные организации начали говорить об «участвующем правлении». Обсуждение реформы Европейского Союза велось с такой остротой, которую вряд ли можно было представить себе десятью годами ранее. К концу 1990-х годов демократия — ассоциативная, делиберативная или рефлексивная; глобальная, транснациональная или включающая; избирательная, нелиберальная или даже просто христианская — стала «горячей» темой.

ПОСЛЕ МАССОВОГО УЧАСТИЯ?

В результате сложилась необычная ситуация: как мы увидим, в настоящее время имеются вполне надежные свидетельства безразличия народа к конвенциональной политике и, возможно, к самой демократии; и все же на интеллектуальном поле и иногда на уровне практических институциональных реформ происходило возрождение интереса к демократии (хотя и не обязательно к политике как таковой). Чем это можно объяснить?

Здесь есть две возможности. Первая заключается в том, что они на самом деле взаимосвязаны и что растущий интеллектуальный и институциональный интерес к демократии, ее смыслу и ее обновлению, отчасти представляет собой реакцию на растущее безразличие народа. Иными словами, демократия становится главным вопросом в повестке дня именно тогда, когда она рискует утратить всякое значение. Но хотя совпадение по времени может свидетельствовать в пользу этого, действительное содержание обсуждения говорит совсем о другом. Вовсе не пытаясь поддержать большее участие или сделать демократию более значимой для простого гражданина, многие работы по институциональным реформам или демократической теории открыто выражают согласие с решениями, которые фактически препятствуют массовому участию. Это можно увидеть в акцентировании участия заинтересованных сторон, а не участия в выборах, которое встречается в «ассоциативной демократии» и «участвующем правлении», и в акцентировании неких закрытых дебатов, которое встречается в «делиберативной» и «рефлексивной» демократии. Ни в одном из случаев речь не идет о привычных проявлениях массовой демократии. Новый акцент на «ориентированной на результат легитимности» в дискуссиях о Европейском Союзе и идея, что демократия в ЕС требует «решений, которые “выходят за рамки государства” и, возможно, даже за рамки сложившейся западной либеральной демократии», одинаково далеки от массового участия. Иными словами, несмотря на озабоченность безразличием граждан, попытка сделать демократию более «дружественной» по отношению к массовому «пользователю», по всей видимости, была не самым предпочтительным ответом. Например, для Филипа Петита, обсуждающего проблему демократического обновления в контексте обсуждения и деполитизации, эта проблема встает на повестку дня потому, что «демократия слишком важна, чтобы оставлять ее политикам или даже людям, голосующим на референдумах». Для Фарида Закария, в его более популярном изложении, обновление важно потому, что «в сегодняшней политике нужно не больше, а меньше демократии».

Отсюда вторая возможность: возрождение интеллектуального и институционального интереса к демократии призвано не открыть или возобновить практику как таковую, а скорее переопределить демократию таким образом, который не требует серьезного акцента на народном суверенитете, позволяя легче справиться с падением народного участия. В крайнем случае это попытка пересмотреть демократию в отсутствии демоса. Отчасти этот процесс переопределения связан с проведением различия между тем, что

получило название «конституционной демократии», и тем, что мы могли бы назвать «народной демократией», различие, которое накладывается на и пересекается с более ранним различием между «мэдисоновской демократией» и «популистской демократией» у Роберта Даля. Конституционная составляющая подчеркивает необходимость существования сдержек и противовесов в институтах и означает правление для народа; народная составляющая подчеркивает роль простого гражданина и массового участия и означает правление самого народа; эти две составляющие сосуществуют друг с другом и дополняют друг друга в «объединенном» значении демократии. Но сегодня мы наблюдаем их разделение и даже противопоставление в теории и на практике. Отсюда недавнее появление понятий «нелиберальной» или «избирательной» демократии и попытки выделения демократий, которые сочетают свободные выборы — народная демократия — с ограничениями прав и потенциальным злоупотреблением исполнительной властью. Как показывают многочисленные исследования демократий «третьей волны», народная и конституционная составляющие больше не обязательно должны сочетаться друг с другом.

Имеет место не только растущее концептуальное разграничение между этими двумя элементами, но и растущее неравенство на практике, когда народная составляющая считается менее ценной по сравнению с конституционной. С точки зрения Закария, например, для выживания и процветания демократии необходимо наличие конституционной, а не народной составляющей. Он говорит: «На протяжении значительного промежутка времени в новой и новейшей истории отличительным признаком правительств Европы и Северной Америки была не демократия, а конституционный либерализм. Лучшим выражением “западной модели” служит не массовый плебисцит, а беспристрастный суд». При таком подходе не выборы как таковые делают демократию демократией, а скорее суды в сочетании с другими формами неизбираемого участия. Развивающимся странам литература о «хорошем правлении» предлагает вполне очевидную формулу: неправительственные организации + суды = демократия. То есть, несмотря на все разговоры о «гражданском обществе» и опору на правовые процедуры, выборы как таковые не обязательны.

Схожие рассуждения встречаются и в спорах о конституционной реформе, где демократия вновь зачастую переопределяется таким образом, который снижает важность народной опоры. Как, например, заметила Мишель Эверсон в своем обсуждении работы Маджоне,

немажоритарная мысль… горячо заявляет о том, что изолирование рыночного правления от политических сил служит цели демократии, защищая демократические основы общества от хищнических наклонностей временной политической элиты.

В этом случае мы имеем дело с недвусмысленным противопоставлением: с одной стороны, объективно определенные цели общества; с другой — требования временной — вследствие своей избранности — и потому хищной элиты. Одна опирается на сети «хорошего правления»; другая — на грубую власть и амбиции избирательной политики. Точно так же недавний обзор новых способов делегирования подчеркивает растущую важность «процедурной легитимности», которая исходит из того, что «процесс принятия решений немажоритарными институтами лучше закрытого и нередко тайного обсуждения в кабинете министров и органах исполнительной власти». Здесь польза от прозрачности, законности и обеспечения доступа к заинтересованным

сторонам противопоставляется ограниченности и искажениям, создаваемым пристрастной политикой, и ведет к процессу, который может предложить «честную и демократическую замену ответственности перед избирателями».

РОЛЬ ПАРТИЙ

Какое влияние ослабление этой народной составляющей демократии оказало на политические партии и какую роль в этом процессе сыграли сами партии? Почти за двадцать лет до выхода в свет «Полусуверенного народа» Шатшнайдер заявил, что демократия немыслима без партий. Это заявление было сделано в самом начале его «Партийного правительства» и его следует цитировать в контексте:

Появление политических партий, несомненно, один из основных отличительных признаков современного правления. Партии играли важную роль как создатели правительств, особенно демократических правительств. Необходимо с самого начала открыто заявить, что эта книга посвящена изложению того, как политические партии создали демократию и что современная демократия немыслима без партий. В сущности, состояние партий служит наилучшим свидетельством природы режима. Наиболее важное различие в современной политической философии, различие между демократией и диктатурой, лучше всего можно провести с точки зрения партий. Поэтому партии — это не просто придатки современного правительства; они находятся в центре него и играют определяющую и созидательную роль в нем.

Как и во всех работах того времени, демократия была одновременно народной и конституционной; она была демократией выборов, мандатов, ответственности перед народом и представительного правления, а также сдержек и противовесов. Это была демократия, которую Шатшнайдер считал немыслимой без партий, и его явная убежденность в этом привела к тому, что его суждение с тех пор стало широко цитироваться исследователями партий, особенно выступавшими в их защиту. Считается, что гарантированное выживание демократии означает также сохранение партий. Но мы можем прочесть это и иначе, сделав вывод, что провал партий может означать провал демократии или, по крайней мере, представительного правления.

Без партий (следуя тому же Шатшнайдеру) у нас все же осталось бы нечто, что еще можно было бы называть демократией, но что было бы переопределено так, чтобы ослабить или даже исключить народную составляющую, поскольку она так сильно зависит от партий. Иными словами, без партий нам остается голая версия конституционной демократии или некая система современного правления, пытающаяся сочетать «участие заинтересованных сторон» с «эффективным решением проблем». Такие формы нельзя назвать немыслимыми, но в них обычная народная демократия не играет вовсе никакой роли или играет незначительную роль, а выборы и партии утрачивают свое былое значение. Короче говоря, когда демократия в понимании Шатшнайдера становится немыслимой, на передний план выдвигаются другие формы демократии. Отсюда современный интеллектуальный интерес к теории демократического обновления и более практический интерес к предложению новых форм институциональной политики. Все эти подходы стремятся найти или определить понятие демократии, которое (а) было бы рабочим, (б) считалось легитимным и (в) больше не основывалось на идеях народного контроля или ответственности перед избирателями.

ЗАПАДНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Но в каком смысле партии терпят провал? Прежде всего, как показывают многочисленные исследования, партии больше не в состоянии увлечь простого гражданина. Происходит не только сокращение количества голосующих и ослабление интереса к политике; избиратели все реже ощущают связь с партиями, с точки зрения идентификации или членства. В этом смысле граждане отходят от привычного политического участия. Кроме того, партии перестают служить основой для деятельности и статуса своих собственных лидеров, которые все больше ориентируются в своих амбициях на внешние государственные институты и получают от них свои ресурсы. Партии по-прежнему могут оставаться необходимой платформой для политических лидеров, но они все чаще служат своеобразным трамплином для занятия других мест. Короче говоря, партии терпят провал в результате двойного ухода — граждан в частную жизнь или более специализированные и зачастую сиюминутные формы представительства, а партийного руководства в государственные институты. Происходит опустошение традиционного мира партийной демократии — как зоны участия, в которой граждане взаимодействовали со своими политическими лидерами.

При рассмотрении вопроса об уходе граждан из привычной политики сначала необходимо сделать два уточнения. Во-первых, этот процесс ухода далеко не полон: на самом деле в некотором отношении, но не во всем, он весьма ограничен, так что мы имеем дело с процессом, а не с результатом. Во-вторых, хотя в каком-то смысле в этом нет ничего особенно нового (по этой теме имеется обширная научная литература и более популярные комментарии), этот широкий и глубокий процесс еще не получил полного и доступного освещения. Я попытаюсь восполнить этот недостаток, показав широту и многообразие форм отхода, даже если одни из них не так важны, как другие.

На самом деле мы видим здесь две черты, обычно не имеющие отношения к кросс-национальным изменениям на уровне массовой политики. Первая из них — это практически все обособленные тенденции, которые, как считается, указывают в одном направлении. Это само по себе весьма необычно. Анализ данных, относящихся к массовой политике, почти всегда выявляет взаимно противодействующие тенденции в различных потоках показателей, когда одни указывают в одном направлении, другие — в другом. Массовая политика редко развивается en bloc, но в этом случае поражает как раз единообразие тенденций. Во-вторых, практически все эти тенденции встречаются во всех развитых демократиях ОЭСР. И это опять-таки весьма необычно. От сравнительного политического исследования принято ожидать, что, хотя отдельные тенденции могут быть хорошо заметными в ряде стран, они почти никогда не бывают универсальными. Некоторые страны могут переживать одни и те же перемены, однако очень редко бывает так, чтобы все или даже многие переживали одни и те же перемены в одно и то же время. Но то, что мы наблюдаем сегодня, явно свидетельствует о кросс-национальном сближении тенденций. Иными словами, они не только указывают в одном направлении, но и разворачиваются почти повсеместно. И в этом смысле тенденции, пусть и не слишком значительные, оказываются очень важными.

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ ЭНТРОПИЯ

Возьмем для начала самый очевидный и непосредственный индикатор: уровень участия в национальных выборах. Принимая во внимание сказанное об уходе граждан из политики, здесь можно ожидать некоторых наиболее впечатляющих тенденций; и

все же совокупные эмпирические данные не подтверждают ожидания, связанные с резким снижением уровня явки. Хотя долгосрочная стабильность в уровне участия сопровождалась небольшим снижением, обычно оно не было достаточно резким, чтобы вызвать обеспокоенность насчет нормального функционирования современной политической жизни.

Насколько этот вывод обоснован? Внешне — особенно в том, что касается европейских данных, — интерпретация кажется правдоподобной. Так, с 1950-х по 1980-е годы средний уровень явки в Западной Европе почти не менялся, несколько увеличившись с 84,3 % в 1950-х до 84,9 % в 1960-х, а затем немного упав до 83,9 % в 1970-х и 81,7 % в 1980-х. В сущности, это был период стабильности. И все же сокращение, которое произошло при переходе от 1970-х к 1980-м, хотя и было незначительным, но наблюдалось почти во всех европейских демократиях, за исключением Бельгии, Норвегии и Нидерландов. При кросс-национальном рассмотрении сокращение, возможно, и было незначительным, но, будучи почти повсеместным, оно вполне могло вызывать озабоченность.

Еще более важно отметить, что это сокращение ускорилось в 1990-х, когда средние показатели явки в Западной Европе упали с 81,7 до 77,6 % в последнем десятилетии века. Конечно, даже на этом уровне, который является наиболее низким за все послевоенные десятилетия, явка оставалась относительно высокой: в 1990-х в выборах приняло участие в среднем более трех четвертей национального электората — показатель, намного превышающий показатели национальных выборов, например, в Соединенных Штатах.

Тем не менее, даже учитывая, что снижение при переходе от 1980-х к 1990-м составило менее 5 %, падение этого общеевропейского показателя ниже 80 %-ой отметки впервые за пять десятилетий не может не впечатлять. Кроме того, наблюдается поразительная последовательность по странам: одиннадцать из пятнадцати демократий в 1990-х имели самые низкие показатели за все время. Исключение вновь составили Бельгия, где самые низкие показатели имели место в 1960-х, а также Дания и Швеция, прошедшие через это в 1950-х. Но даже в этих трех случаях следует отметить, что средний уровень явки в 1990-х был ниже, чем в 1980-х. Четвертым исключением стала Великобритания, которая преодолела спад 1980-х. На самом деле, Британия — единственная из этих пятнадцати стран, имевшая в 1990-х несколько более высокий уровень явки, чем в 1980-х, хотя в 2001 году произошел резкий спад до 59 %.

Эта тенденция продолжилась в XXI веке. Помимо Британии, выборы 2001 года в Италии и Норвегии, а также 2002 года в Португалии, Франции и Ирландии были отмечены низкой явкой избирателей (как и выборы 2000 года в Испании). Близкий к историческому минимуму уровень был зафиксирован в 2000 году в Греции, в 2002 году в Австрии и в 2003 году в Финляндии и Швейцарии. Короче говоря, тенденция к снижению уровня участия сохранялась. Однонаправленная и последовательная, она свидетельствует о постепенном ослаблении избирательного процесса.

Прежде чем оставить эти грубые индикаторы явки, необходимо отметить еще один важный момент. В рассматриваемых нами случаях индикаторы обнаруживают сходство с индикаторами климатических изменений: перемены не обязательно происходят скачкообразно или оказываются ограниченными; и они не всегда линейны. Поэтому значимость некоторых тенденций нередко недооценивается. Климатологи

решали такую проблему, обращаясь к рассмотрению не столько самих тенденций, сколько времени и частоты пиковых значений своих индикаторов. Так, например, подтверждение глобального потепления было получено после того, как было замечено, что самое теплое десятилетие оказалось самым последним (1990-е годы), а самым теплым был 1998 год (с ним смог сравниться только 2001 год). Еще одним свидетельством в пользу этого служила последовательность из восьми самых теплых лет в 1990-х, даже если температура воздуха оставалась почти на одном уровне (например, в 1992, 1993 и 1994 годах) и не намного превышала показатели конца 1970-х годов. Иными словами, закономерность очевидна, даже если тенденция не вполне однородна. Это также более или менее верно и для уровня явки и многих других показателей массового политического поведения; и потому степень изменений этого уровня также нередко недооценивается. Хотя и не существует единой тенденции к понижению уровня участия, рекордные падения, например, теперь происходят гораздо чаще и в большем числе стран.

Как видно из Таблицы 1, включающей по трое выборов с наиболее низкими показателями явки в каждой из 15 сложившихся европейских демократий, более трех четвертей из этих 45 выборов имели место после 1990 года. На 1990-е приходится не только рекорд самой низкой явки за все послевоенные десятилетия в Западной Европе; в подавляющем большинстве западноевропейских демократий многие и иногда даже все национальные выборы после 1990 года отмечены рекордно низкими показателями явки. Двумя наиболее заметными исключениями служат Дания и Швеция, где по весьма специфическим причинам наиболее низкие показатели явки наблюдались в 1950-х. Помимо этих случаев, единственными исключениями являются одни выборы с низкой явкой в 1960-х (в Бельгии), двое выборов в 1970-х (в Бельгии и Британии) и двое в 1980-х (во Франции и Люксембурге). Остальные 34 случая датируются после 1990 года. Какими бы незначительными ни были общие изменения, они прекрасно соединяются вместе. На самом деле, эта закономерность касается также более новых южноевропейских демократий: три наиболее низких уровня явки зафиксированы в поставторитарной Греции в 1974 году, когда прошли первые свободные выборы, и в 1996 и 2000 году; в Португалии самый низкий уровень был зафиксирован в 1995, 1999 и 2002 году, а в Испании в 1979, 1989 и 2000 году. Здесь, как и в устоявшихся демократиях, чем более недавними были выборы, тем выше разрыв в показателях участия. Нельзя быть уверенным ни в чем: как и в случае с климатическими изменениями, явка тоже иногда выпадает из общей тенденции, даже сегодня. Но в долгосрочной перспективе общая направленность изменений очевидна и предлагает первый надежный индикатор растущего ухода народа из привычной политики.

НЕПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Второй важный совокупный показатель касается граждан, участвующих в политике, и оценивает последовательность партийных предпочтений избирателей. Продолжающих голосовать на выборах явно все еще интересует привычная политика, пусть и в самой минимальной степени. Но как только народное участие исчезает, можно ожидать, что даже те, кто продолжают участвовать, станут выказывать менее последовательные предпочтения; исчезать начинает не только готовность голосовать, но и чувство страстной привязанности; скорее всего, выборы окажутся более чувствительными к краткосрочным факторам. На деле это означает, что результаты выборов станут менее предсказуемыми; новые партии и кандидаты могут оказаться более успешными, а

традиционная расстановка сил все больше утрачивает стабильность. Непоследовательность идет рука об руку с безразличием.

Как и в случае с явкой, прогнозы относительно роста непоследовательности избирателей делались не раз на протяжении многих лет. Но и здесь эмпирические показатели на совокупном уровне обычно не отвечали ожиданиям. Хотя в одних странах в 1970–1980-х годах происходил существенный приток избирателей, в других положение оставалось более стабильным, в результате чего уровень общих изменений для всей Западной Европы оставался сравнительно низким. Но в 1990-х картина вновь меняется: они становятся пиковым десятилетием с показателем непоследовательности избирателей в 12,6 %, что почти на 4 % выше, чем в 1970–1980-х годах. Здесь нужно быть осторожными, так как в теоретическом диапазоне от 0 до 100 со средними показателями за десятилетие, простирающимися от 2,5 (Швейцария в 1950-х) до 22,9 (Италия в 1990-х), среднее в 12,6 все еще отражает (краткосрочную) стабильность, а не изменения. С другой стороны, 1990-е стали первым послевоенным десятилетием, в которое средний показатель непоследовательности превысил порог в 10 %; и в 1990-е произошел первый серьезный сдвиг от предыдущего среднего.

Значение 1990-х подчеркивается индивидуальным национальным опытом. Так, в 1990-х годах все страны, за исключением Дании, Франции, Германии и Люксембурга, показали пиковые значения в непоследовательности избирателей, в большинстве случаев превысившие 10 %. Это сочетание также беспрецедентно и вновь свидетельствует о том, что закономерности конца столетия заметно отличаются от закономерностей первых послевоенных лет.

Как и в случае с показателями явки, нет никаких признаков того, что эти пиковые значения станут меньше в XXI веке. В 2002 году и Австрия, и Нидерланды достигли рекордных показателей общей нестабильности, как и Италия в 2001 году. Франция, Норвегия и Швеция также наблюдали необычайно высокий уровень непоследовательности в эти годы, хотя абсолютные рекорды все же побиты не были. Вообще, как видно из Таблицы 2, подавляющее большинство наиболее непоследовательных национальных выборов с 1950 года имело место после 1990 года. В этом случае закономерность не является такой односторонней: показатели непоследовательности неизбежно оказываются более переменчивыми, чем показатели явки, отражающие политические кризисы, а также институциональные и социально-структурные изменения. Тем не менее 1990-е годы кажутся исключительными: в этот период было побито не только более половины рекордных максимумов, но и ни какое другое десятилетие не было и близко к этим показателям. За исключением Дании и Люксембурга, кажется, что чем ближе выборы, тем меньше вероятность того, что они дадут предсказуемый результат.

После 1990 года в выборах участвует все меньше избирателей, хотя уровень явки по-прежнему остается достаточно высоким, а среди тех, кто участвует в выборах, велика вероятность того, что они изменят свои предпочтения к следующим выборам. Исключения составили Люксембург с очень низкой явкой, но и очень низкой непоследовательностью; Швеция, которая поставила рекорд по непоследовательности, но без особенно низкой явки; и Дания, которая не показала крайних результатов ни по одному показателю. Помимо этих случаев, в 1990-х сложились впечатляющие и последовательные закономерности. По всей Западной Европе избиратели не только голосуют реже, но и становятся более непоследовательными.

ПАРТИЙНАЯ ПРИВЯЗАННОСТЬ

Все это подтверждается исследованиями выборов в отдельных странах и коммерческими опросами. Подтвердились и многие выводы «Партий без сторонников» Далтона и Ваттенберга; и вновь последовательность и повсеместность впечатляют. Одним из ключевых индикаторов здесь служит степень, в которой отдельные избиратели ощущают привязанность к конкретным политическим партиям. В семнадцати из девятнадцати стран, по которым имеются соответствующие данные (исключения составляют Бельгия и Дания), процент избирателей, идентифицирующих себя с партиями, за последние два десятилетия сократился. И что еще более поразительно: и без того не слишком большое число избирателей, говорящих о сильном чувстве принадлежности или идентификации, также заметно упало, но на сей раз уже во всех рассмотренных странах. Как отмечает Далтон, здесь важен не только масштаб снижения, но и тот факт, что оно происходит во всех случаях, по которым нам доступны соответствующие данные. «Сходство в тенденциях для многих стран вынуждает нас выходить за рамки специфических и идиосинкразических объяснений… Чтобы тенденции в общественном мнении были такими последовательными во многих странах, необходимо, чтобы произошло нечто более широкое и глубокое».

Смешанное голосование, когда избиратели выбирают одну партию на одной избирательной арене и другую на другой, также стало более частым во всех тех случаях, где оно измерялось на протяжении какого-то времени (Австралия, Канада, Швеция и Соединенные Штаты). Активный избиратель с сильной партийной лояльностью всегда голосует за одну партию, независимо от арены — например, голосуя за демократов на президентских выборах и выборах в конгресс США, а также на выборах в штате и округе. Не имеющий сильных партийных привязанностей избиратель, скорее всего, с большей готовностью примет участие в смешанном голосовании. Избиратели также не очень готовы или способны отвечать, как они проголосуют. И здесь также, за исключением Дании, почти все исследования выборов показывают рост доли избирателей, принимающих решение о том, за кого проголосовать, во время кампании или за день до выборов. И вновь «тенденция очевидна: современные избиратели реже приходят на выборы с партийными пристрастиями». Нет ничего удивительного в том, что эти избиратели вряд ли примут участие в деятельности, которая требует от них приложения больших усилий, вроде посещения политических собраний, партийной работы, убеждения других проголосовать за конкретного кандидата или пожертвовать на кампанию. Почти во всех этих случаях и почти во всех странах, для которых доступны такие данные, исследования вновь указывают на снижение: избиратели все меньше хотят участвовать; многие, по крайней мере, в обычной политике, готовы довольствоваться ролью простых наблюдателей.

Избиратели также меньше хотят брать на себя обязательства, связанные с членством в партии. И вновь поражает не только явное сокращение количества членов партии, но и распространенность феномена во всех сложившихся демократиях. Хотя закономерность видна здесь лучше, чем в случае с явкой или непоследовательностью избирателей, до 1980-х годов свидетельства упадка вызывали некоторые сомнения. Первое крупное исследование, основанное на совокупных — часто официальных партийных — данных, проведенное в 1992 году, показало, что, хотя показатели членства в партии упали в большинстве европейских государств (за исключением

Бельгии и Западной Германии), абсолютный уровень членства зачастую оставался по-прежнему высоким. И это вряд ли могло служить подтверждением того, что эти страны переживали «широкое разочарование партийной политикой».

Но к концу 1990-х совокупные показатели говорили сами за себя. Как показано в Таблице 3, отношение партийного членства к избирателям во всех западноевропейских демократиях заметно упало в период с 1980 года по конец 1990-х годов. В 1980 году членами партий были в среднем 9,8 % избирателей; к концу 1990-х этот показатель упал до 5,7 %. Еще более поразительно, что для 10 европейских демократий, по которым имеются достоверные данные о партийном членстве с 1960 года, средний показатель составлял 14 %; в большинстве из них — в шести из дести — членом политической партии был почти каждый десятый избиратель. В конце 1990-х годов надежные данные по членству имелись уже для 20 демократий, и во всех них средние показатели составляли всего 5 % (только в Австрии отношение превысило 10 %).

Это сопровождается падением абсолютного числа членов партий: во всех сложившихся демократиях количество членов партий заметно сократилось по сравнению с 1980 годом. Ни в одной стране не было роста. Во всех старых демократиях, как заключает анализ, наиболее преданные члены партий были едва ли не такими же старыми, как сами партии.

Какие выводы можно сделать на основании этого краткого обзора данных? Очевидно, что они подтверждают тезис о том, что граждане уходят с арены привычной политики. Даже когда они голосуют — и даже в этом случае реже, чем прежде, — их предпочтения становятся более или менее определенными ближе ко дню голосования и меньше зависят от партийных привязанностей. В этом смысле можно говорить о последовательной деструктуризации избирателей, которая предоставляет средствам массовой информации больше возможностей для определения программы и требует от партий и кандидатов во время кампании намного более активной работы. Короче говоря, мы наблюдаем здесь форму поведения избирателей, которая становится все более зависимой от обстоятельств. Такая перемена стала очевидной с конца 1980-х годов.

Конечно, у нас не слишком много данных; и отмеченные изменения иногда весьма незначительны. Но когда частичные данные собираются воедино, они предлагают четкую картину изменения преобладающих закономерностей массовой политики, последовательного не только с точки зрения фокусировки — все индикаторы указывают теперь в одном направлении, — но и для разных европейских государств. Вывод однозначен: во всей Западной Европе и, по всей видимости, во всех развитых демократиях граждане уходят с национальной политической арены.

В начале 2002 года Энтони Гидденс обозначил рубеж, который был перейден в средствах массовой информации с ростом популярности реалити-шоу. «Раньше телевидение просто отражало внешний мир, который видели люди. Теперь телевидение стало средой, в которой можно принять участие». В обычной политике все наоборот. Раньше — по-видимому, до 1970-х годов — обычная политика считалась принадлежащей гражданину, чем-то, в чем гражданин мог и зачастую действительно участвовал. Теперь она стала частью внешнего мира, за которым люди наблюдают извне: мир политических лидеров, существующий отдельно от мира простых граждан. Партийная демократия трансформировалась в «зрительскую». Не вполне ясно, что

здесь является причиной: растущий уход избирателей ведет к появлению этой новой формы политики или появление этой формы политики вызывает уход избирателей. Бесспорно одно: они подпитывают друг друга. Уход граждан с национальной политической арены неизбежно ослабляет ее главных участников — партии. А это, в свою очередь, способствует появлению зрительской демократии или, как еще говорят, «видеополитики»; и она становится тем сильнее, чем слабее становятся партии. Сильным партиям трудно сохраниться, когда политика превращается в зрительский вид спорта.

ОТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА К ГОСУДАРСТВУ

Учитывая, насколько трудно стало привлекать граждан на привычную политическую арену, можно было бы ожидать, что политические лидеры станут прилагать значительно больше усилий для того, чтобы сохранить политику живой и осмысленной. Как было отмечено выше, институциональные реформы редко широко обсуждались. Но дело не ограничивается очевидным схлопыванием массовой политики; в действительности от политики вслед за гражданами начинают отходить и политические элиты. Точно так же, как избиратели уходят в свои обособленные сферы интересов, так и политические и партийные лидеры уходят в замкнутый мир правящих институтов.

Современные изменения в форме партийной политики могут быть отнесены к двум общим рубрикам: положение партий и их политическая идентичность. В том, что касается положения, в последние несколько десятилетий наблюдался постепенный, но неуклонный уход партийных лидеров из области гражданского общества в область правительства и государства. В тот же период наблюдалась устойчивая эрозия политических идентичностей партий и стирание межпартийных границ. Такое развитие событий привело к ситуации, когда партии стали отдаляться от избирателей, которых они собирались представлять, сближаясь при этом с теми, с кем они намеревались соперничать. Дистанция между партией и избирателем увеличилась, а различия между партиями стали менее заметными; сочетание этих процессов усиливает растущее безразличие и недоверие к партиям и политическим институтам вообще.

Говоря о роли и месте партий при демократии в континууме общества и государства, нельзя не заметить перехода в этом континууме с позиций, которые прежде отводились социальным участникам, как в классической модели массовой партии, к позициям, которые можно назвать позициями государственных участников. Как мы видели, идентификация избирателей с партиями теперь почти повсеместно ослабла. В то же время начали исчезать прежние привилегии членства, поскольку партийных лидеров стало заботить не мнение все более малочисленных членов партий, а избирателей в целом. Голос простого избирателя считается столь же важным для партийной организации, как и голос активного члена партии, а взгляды фокус-групп часто значат больше взглядов делегатов партийных съездов.

Кроме того, ощущение рассеяния и атомизации пронизывает более широкую организационную среду, в которой обычно гнездились традиционные партии. Как в случае с рабочими или религиозными партиями, массовые партии в Европе редко существовали сами по себе; они были важным элементом в более широкой и более сложной сети профсоюзов, церквей, деловых организаций, взаимных обществ и

социальных клубов. Они помогали укоренить старые массовые партии в обществе и стабилизировать и выделять их электорат. Но за последние тридцать лет произошел распад этих более широких сетей. Отчасти это было вызвано ослаблением самих близких организаций — церкви, профсоюзы и другие традиционные формы объединения теряли своих членов и чувство привязанности. С ростом индивидуализации общества традиционные коллективные идентичности и организационные связи стали ослабевать.

Партийное руководство также стремилось ослабить свою связь с соответствующими группами и снизить привилегированный доступ к соответствующим организациям. Партии все больше склонны считать себя самостоятельными и специализированными организациями, готовыми прислушиваться к конкретным социальным участникам, но избегающими всяких близких формализованных связей с ними. Лидеры дистанцировались от гражданского общества и его социальных институтов, одновременно образуя более тесные связи с миром правительства и государства. Мы можем подытожить ключевые изменения следующим образом.

Прежде всего, как теперь признают многие, партии в большинстве западных демократий перестали зависеть в своем организационном выживании от ресурсов, обеспечиваемых членами, донорами и аффилированными структурами, все больше опираясь на государственные средства и поддержку. В большинстве стран сегодня — и почти во всех новых демократиях — основным источником финансирования партий стала казна.

Кроме того, партии теперь все больше зависят от новых законов и правил, которые подчас определяют даже их внутреннее организационное устройство. Многие из этих правил были введены вместе с государственным финансирований партий — распределение государственных дотаций неизбежно требовало более кодифицированной системы партийной регистрации и контроля. Контролирование доступа партий к общественным вещательным средствам массовой информации также требовало новой системы правил, которые вновь служили кодификации статуса партий и их деятельности. Из «частных» и добровольных объединений партии все сильнее подчинялись регулирующей структуре, которая придавала им (квази-) официальный статус. Поскольку внутренняя жизнь и внешние действия партий стали регулироваться публичным правом, сами партии превратились в органы обслуживания государства, утратив свою организационную автономию.

Наконец, и, возможно, это наиболее очевидно, связь партий с государством укрепилась благодаря росту их роли как правящих (а не представительных) органов. С точки зрения политической науки, они в большей степени стали заниматься «поиском должностей», а место в правительстве стало считаться не средством, а самоцелью. Почти сорок лет тому назад теперь уже классическое описание политического развития западных демократий вращалось вокруг темы «оппозиций». Сегодня оппозиция во все большей степени приходит извне привычных политических партий в виде социальных движений, уличной политики или выступлений протеста. С другой стороны, партии либо правят, либо дожидаются того, когда они смогут править. С этим новым статусом произошло ослабление роли «низовых партийных организаций» и смещение организационного центра притяжения партий к тем элементам, которые обслуживают ее потребности в парламенте и правительстве. Этот переход можно считать окончательным воплощением доусоновского или шумпетеровского представления о

партиях как «конкурирующих командах лидеров», в которых партийная организация вне институтов государства постепенно чахнет. Остается правящий класс.

ПАССИВНЫЕ И ПРИВАТИЗИРОВАННЫЕ МАССЫ

Все это имеет серьезные последствия для функций, которые выполняют партии в рамках более широкого государства. Принято считать, что партии объединяют и при необходимости мобилизуют граждан; озвучивают и агрегируют интересы и переводят их в государственную политику; рекрутируют и продвигают политических лидеров; и организуют парламент, правительство и основные органы государства. То есть, поскольку партии призваны были соединять в себе правление для народа с правлением народа, они сочетали ключевые представительные функции с ключевыми процедурными функциями — и все это в рамках одной организации. Но с изменением партий и безвременной кончиной модели массовой партии функции, выполняемые ими в современных государствах, также изменились, и теперь они гораздо в большей степени связаны с решением процедурных вопросов. Это тесно связано с переходом партий от общества к государству и процессом, в результате которого они вместе со своими лидерами уходят с арены народной демократии. Партии становятся органами, которые правят — в самом широком смысле слова, — а не представляют; они обеспечивают порядок, а не позволяют высказаться. Именно в этом смысле можно говорить об отходе элит, хотя, если отход граждан зачастую связан с замыканием в более приватизированных мирах, уход политического руководства связан с замыканием в институциональном мире — мире государственных должностей.

Эти процессы усиливают друг друга. Граждане превращаются из участников в зрителей, а элиты получают более широкое пространство для преследования своих общих интересов. Как выразился один из комментаторов:

> *Наши правители стали самовоспроизводящейся элитой, которая правит — или, скорее, администрирует — приватизированными массами народа. Представители действуют не как агенты народа, а вместо него… Это профессионалы, закрепившиеся на своих должностях и в партийных структурах. Погруженные в свою особую культуру, окруженные другими специалистами и изолированные от повседневной жизни своих избирателей, они живут не только физически, но и ментально «внутри кольцевой автодороги».*

Можно отметить два следствия этого взаимного ухода. Во-первых, возникающий в результате разрыв способствует преимущественно, хотя и не всегда, правой популистской мобилизации. Иными словами, отчасти вследствие этого ухода политический класс стал вызывать все больше вопросов в большинстве демократических государств. Во-вторых, как было отмечено ранее, растущая дистанция между гражданами и политическими лидерами также подпитывала требования элит относительно «немажоритарного» принятия решений и предоставления более широких полномочий беспристрастным и неполитическим органам — судам, регулирующим органам, центральным банкам и международным организациям.

Кроме того, с разделением представительных и процедурных партийных функций и смещением от общества к государству различие между народной и конституционной демократией приобретает все большее значение. Благодаря партиям один и тот же институт в массовой демократии позволял высказываться гражданам и правил на благо этих граждан. В таком контексте народная и конституционная демократия были более

или менее неотделимы друг от друга. С растущим разрывом между населением и политическим руководством подобный симбиоз становится все более проблематичным. Создается пространство, в котором народная демократия начинает противопоставляться конституционной демократии; правление «народа» начинает заменяться правлением «для народа».

Но этим сложности не ограничиваются. В другом месте я показал, что после разделения представительных и процедурных ролей партии возрастание акцента на последних было частью более или менее необходимого процесса адаптации: перестав выполнять представительные функции, партии пытались компенсировать свое ослабление, укрепив позиции в институтах. Поэтому, как я полагал, партии вовсе не приходили в упадок, а просто приспосабливались к новым обстоятельствам, пытаясь выжить в контексте нового организационного равновесия.

Эта интерпретация теперь кажется слишком оптимистичной. Партии могут пытаться компенсировать свое ослабление в одном направлении, укрепляя другие, но нет никаких гарантий, что они преуспеют в этом. Напротив, партии могут быть способны занять государственные должности, но, отказываясь от своих представительных функций, они больше не могут оправдывать это. Иначе говоря, чтобы правящие партии пользовались доверием и чтобы партийное правительство считалось легитимным, необходимо признание партий представительными. Избранному политику недостаточно быть просто хорошим администратором; без определенной степени представительной легитимности ни сами партии, ни их лидеры, ни даже избирательный процесс, который делает возможным их избрание, не будет считаться достаточно весомым или авторитетным. В результате будет расти недоверие и скептицизм.

Конечно, в скептическом отношении к избранным политикам нет ничего нового. Почти шестьдесят лет тому назад Шумпетер предостерегал от слишком большой опоры на тех, кто получили власть в результате выборов, и утверждал, что «те свойства интеллекта и характера, которые присущи хорошему кандидату, не обязательно необходимы хорошему администратору, и отбор на основании успехов на выборах может не дать дороги людям, которые могли бы добиться успеха на вершине власти». С тех пор этот довод повторялся не раз. Но, несмотря на отсутствие новизны в скептицизме, он начинает казаться здравым в контексте отделения народной демократия от конституционной.

На самом деле мы наблюдаем процесс взаимного расхождения. По мере дальнейшего схлопывания политического и партийного соперничества возникает все больше возможностей для политики спектакля и лошадиных бегов. И все более вероятным становится появление кандидатов и избранных политиков, качества которых, вслед за Шумпетером, все меньше удовлетворяют представлениям о хорошем администраторе.

Каково значение этих процессов для будущего западных демократий? Я утверждаю, что трансформация роли партий, переход от выразительных и представительных функций и превращение их в придатки государства, сыграло важную роль в разделении народной и конституционной составляющих демократии. Всякое общее описание того, почему это произошло — и почему сейчас, спустя всего десятилетие после объявленного «триумфа демократии», предпринимаются попытки ослабить ее народный столп и ограничить его влияние, — должно включать многие темы, не

попавшие в поле зрения этой статьи: влияние окончания «холодной войны», упадок «укорененного либерализма», ослабление партийного правительства и общие последствия глобализации и европеизации. Но сосредоточение внимания на партиях позволяет заметить еще одну вещь, которую трудно игнорировать: победа подобной демократии представляет серьезную проблему для представительной легитимности нового правящего класса.

Перевод с английского Артема Смирнова