ЗАЩИТИТЬ ДЕМОКРАТИЮ



СВОБОДА, ГОСУДАРСТВО
И СПОСОБНОСТЬ ОБЩЕСТВА
ИЗМЕНИТЬ КУРС

ДАНИИЛ ГАБЫШЕВ

Габышев Даниил

Защитить Демократию

https://litres.ru/74737367
SelfPub; 2026

Аннотация

"Защитить Демократию - Свобода, государство и способность общества менять курс" — это исследование современных политических, экономических и геополитических вызовов, стоящих перед демократическими обществами. Автор анализирует вопросы демократии, суверенитета, международных отношений, культурной идентичности и глобальной стабильности, предлагая взгляд на будущее мирового порядка. Книга показывает, что сохранение свободы, человеческого достоинства и устойчивого развития требует баланса между демократическими ценностями, государственными интересами и международным сотрудничеством.

Содержание

Содержание 8
Право общества менять курс 12
Что именно защищает демократия 17
Демократия как способность исправлять власть 18
Вопрос о смысле демократии 18
Почему выборов недостаточно 19
Четыре функции демократической системы 21
Исправление ошибок как политическая способность 23
Стабильность и несогласие 25
Что демократия не обещает 26
Как оценивать возможность исправления 27
Почему эта идея помогает соединить темы книги 29
Что именно добавляет понятие корректируемости 30
Государство, полномочия и закон 35
Государство не равно правительству 35
Дееспособность и её источники 36
Закон и правление посредством закона 38
Ограничения должны сохранять управляемость 39

Администрация и политическое руководство 41
Четыре риска для государства 42
Что считать сильным государством 43
Демократический тест для государственного решения 44
Суверенитет и народное самоуправление 46
Два вопроса, скрытые одним словом 46
Народный суверенитет и конституционные ограничения 47
Невмешательство и ответственность 49
Самостоятельность не равна изоляции 50
Внешняя политика как предмет внутренней подотчётности 52
Как измерять внешнюю самостоятельность 53
Суверенитет как демократическая задача 54
Внутренние условия политической конкуренции 57
Выборы, партии и оппозиция 58
Выборы как механизм обратной связи 58
Избирательная система формирует стимулы 59
Партии и политическое представительство 60
Оппозиция сохраняет возможность выбора 62
Честность избирательного процесса 63
Критерии оценки и типичные ошибки 64
Смена власти и преемственность государства 65

Суды и ответственность власти 67
Почему закон должен связывать всех 67
Независимость и ответственность 68
Доступ к правосудию 69
Судебный контроль и политический выбор 70
Ответственность органов власти 71
Прокуратура и силовые органы 72
Избирательное правоприменение 73
Показатели и пределы измерения 74
Суд как часть исправимой системы 75
Деньги и политическое влияние 77
Когда экономическое преимущество превращается в политическое 77
Основные каналы влияния 78
Политическая роль неравенства 80
Правила финансирования политики 81
Лоббизм и качество решения 83
Конфликт интересов 84
Как выявлять захват 85
Защита без подавления участия 86
Критерии для реформы 87
Гражданское общество и публичная сфера 89
Каналы между отдельным человеком и государством 89
Свобода объединений и государственное регулирование 90

Журналистика и доступ к информации 91
Цифровые платформы и пределы модерации 93
Дезинформация и доказательство намерения 94
Публичная дискуссия и качество решения 96
Защита гражданского общества в кризисе 97
Конец ознакомительного фрагмента. 99

Габышев Даниил
Защитить Демократию

Защитить демократию

Свобода, государство и способность общества менять курс

Даниил Габышев

2026

Содержание

Право общества менять курс 5
Часть I. Что именно защищает демократия 11
Глава 1. Демократия как способность исправлять власть 12
Глава 2. Государство, полномочия и закон 32
Глава 3. Суверенитет и народное самоуправление 46
Часть II. Внутренние условия политической конкуренции 59
Глава 4. Выборы, партии и оппозиция 60
Глава 5. Суды и ответственность власти 71
Глава 6. Деньги и политическое влияние 83
Глава 7. Гражданское общество и публичная сфера 98
Глава 8. Идентичность, история и плюрализм 111
Часть III. Материальная основа свободы и доверия 123
Глава 9. Экономическая политика и качество доказательств 124
Глава 10. Неравенство, регионы и политическое влияние 138
Глава 11. Кризисы, общественные услуги и доверие 150
Часть IV. Пять проверок: когда общество действительно может исправить власть 163
Глава 12. Южная Корея: когда конституционные каналы выдерживают удар 164

Глава 13. Польша: выборы открыли дверь, но восстановление суда не произошло автоматически 172

Глава 14. Бразилия: выборы, защита результата и цена судебного вмешательства 181

Глава 15. Индия: выборы и судебное раскрытие того, кто финансирует власть 190

Глава 16. Тунис: выборы без реальной возможности исправить власть 199

Часть V. Как защищать демократический порядок 208

Глава 17. Конституционный дизайн и политические переходы 209

Глава 18. Федерализм и местная демократия 222

Глава 19. Чрезвычайные полномочия и защита демократии 234

Глава 20. Проверка курса и план реформ 244

Часть VI. Институциональные дилеммы 259

Исследование 1. Независимые экономические органы и демократический мандат 260

Исследование 2. Собственность на медиа и свобода информации 267

Исследование 3. Язык, история и равное гражданство 275

Исследование 4. Выборы во время кризиса общественного здоровья 281

Исследование 5. Сбой электроснабжения: может ли общество исправить работу государства 288

Исследование 6. Что может и чего не может показать ин-

декс демократии 295

Исследование 7. Коалиционное правительство и политическая ответственность 302

Исследование 8. Последовательность демократических реформ 308

Исследование 9. Поляризация и защита общих правил 318

Устойчивость через возможность перемен 326

Приложение A. Как проверять политическое утверждение 332

Приложение B. Четыре выборы в четырёх институциональных системах 341

Приложение C. Разбор постепенного ослабления демократических ограничений 353

Приложение D. Разбор влияния денег на публичные правила 362

Приложение E. Словарь понятий 370

Приложение F. Публичная инвестиция: кто может проверить цену и изменить проект 379

Приложение G. Разбор политического перехода 387

Приложение H. Рабочий пример оценки местного бюджета 396

Приложение I. Рабочий пример проверки информационной кампании 404

Приложение J. Протокол оценки демократической корректируемости 412

Приложение K. Практикум по анализу политических ре-

шений 426

Приложение L. Как читать источники и проверять тезис книги 435

Источники и литература 443

Право общества менять курс

Политическая система особенно ясно показывает, что она собой представляет, когда её решения становятся непопулярными. Пока экономика растёт, услуги работают, а внешняя обстановка спокойна, власть может опираться на привычку и на результаты. Кризис проверяет другое: может ли общество сообщить о цене ошибки, добраться до тех, кто принимает решения, и добиться пересмотра курса без насилия.

Это и есть вопрос этой книги. Как защитить способность граждан менять власть и направление политики, не лишая государство возможности поддерживать безопасность, обеспечивать общественные услуги и исполнять закон? Ответ зависит от того, как устроено государство, кто может оспорить его решения, насколько честно распределён политический голос и способны ли институты выдерживать смену руководства.

Книга защищает один тезис: **демократия — это институционально закреплённая возможность общества мирно исправлять решения власти, влиять на политический курс и заменять руководителей**. Выборы необходимы, но сами по себе этой возможности не гарантируют. Она требует реальной конкуренции, политических прав, независимого правосудия, ограничений для исполнительной

власти, свободного объединения граждан и доступа к информации. Государству при этом необходимы профессиональная администрация, ресурсы и способность обеспечивать безопасность. Эти свойства становятся демократическим преимуществом, когда действуют в рамках закона и служат обществу. Без контроля та же дееспособность может превратиться в средство закрепления власти.

Здесь есть теоретическое предложение, но нет претензии изобрести демократию заново. Понятие демократической корректируемости собирает в одну проверяемую цепь то, что политическая наука часто измеряет раздельно: сигнал о вреде, доступ к оспариванию, независимую проверку, действенное средство защиты, исполнение исправления и сохранение возможности смены руководителей. Вклад книги — в последовательности этих звеньев, анализе конкретного эпизода и профиле индикаторов, а не в заявлении о единственном правильном определении демократии.

Из этого тезиса следуют четыре положения.

Первое: устойчивость демократии измеряется тем, способна ли она переживать конфликты и исправлять ошибки. Спокойствие, достигнутое запретом на критику, не является надёжностью. Оно лишь скрывает информацию о том, где решения перестали работать.

Второе: государственная дееспособность и свобода граждан не находятся на противоположных концах одной шкалы. Право и контроль помогают государству отличать обще-

ственный интерес от интересов тех, кто временно распоряжается его полномочиями. Вместе с тем чрезмерная фрагментация полномочий может затруднять решения и размывать ответственность. Задача состоит в том, чтобы установить работающие границы, а не найти абстрактный «идеальный баланс».

Третье: суверенитет страны и демократический контроль граждан — связанные, но разные вопросы. Суверенитет позволяет государству самостоятельно действовать во внешней политике. Демократический порядок отвечает на вопрос, могут ли граждане внутри страны влиять на использование этой самостоятельности. Ссылка на внешнее вмешательство не освобождает власть от внутренней подотчётности; международное сотрудничество, в свою очередь, не требует отказа от демократического выбора.

Четвёртое: международная среда влияет на возможности государства и цену его решений, однако не предопределяет политический строй. Многополярность может открыть новые варианты сотрудничества и одновременно увеличить неопределённость. География создаёт маршруты и ограничения, а не назначает региону лидера. Культурная близость может поддерживать связи, но не устраняет различия интересов. Каждое подобное утверждение требует конкретных показателей и проверки.

Поэтому эта книга рассматривает демократию как устройство для мирного политического изменения. Первая часть

определяет её функции и сопоставляет конкурирующие теории; вторая исследует выборы, партии, суды, политическое влияние денег, гражданское общество и равное гражданство. Третья часть рассматривает только те экономические условия, которые меняют распределение политического голоса и способность государства исправлять ошибки. Четвёртая проверяет модель на пяти сопоставимых политических эпизодах в Южной Корее, Польше, Бразилии, Индии и Тунисе. Пятая предлагает институциональные реформы. Заключительные исследования и приложения проверяют отдельные механизмы, дают протокол оценки и показывают границы метода.

Книга не предлагает единого конституционного шаблона для разных стран. Она не является общим трактатом о геополитике, мировой экономике или безопасности: эти темы появляются только там, где они меняют внутренний доступ граждан к власти, информации или обжалованию. Пять случаев выбраны целенаправленно, чтобы проверить разные звенья модели; они не позволяют делать статистические выводы обо всех странах. Факт, интерпретация и нормативная позиция обозначаются раздельно. Там, где источники не позволяют выбрать между объяснениями, книга говорит об этом прямо, а не прячет пробел за уверенным тоном.

Такой подход требует сдержанности в отношении широких исторических и культурных схем. Государства, регионы и общества не говорят одним голосом. Категории «Запад»,

«Евразия», «исламский мир» или «глобальный Юг» могут быть удобны для описания масштаба, но не должны подменять анализ решений конкретных правительств и интересов групп внутри страны. В книге эти названия используются только там, где ясны их границы и аналитическая польза.

Демократия не обещает безошибочных решений. Её преимущество в том, что граждане могут сообщить о последствиях, организовать альтернативу и изменить курс без насилия. Защищать нужно не только результаты власти, но и мирные каналы их исправления.

ЧАСТЬ I

Что именно защищает демократия

ГЛАВА 1

Демократия как способность исправлять власть

Вопрос о смысле демократии

Слово «демократия» часто используют для разных вещей. Им называют способ выбрать правительство, политический идеал равенства, набор прав, международную легитимность или общее представление о справедливой жизни. Эти значения пересекаются, но не совпадают. Если не уточнить, какое из них имеется в виду, спор о демократии быстро становится спором лозунгов.

Для этой книги полезно начать с практического вопроса: какие возможности должны быть у граждан, чтобы власть оставалась исправимой? Ответ включает как минимум четыре измерения. Граждане должны участвовать в выборе руководителей; обладать правами, позволяющими критиковать власть и объединяться; иметь доступ к нескольким политическим предложениям; и добиваться того, чтобы должностные лица действовали в пределах закона и отвечали за решения. Ни одно измерение не заменяет остальные.

Выборы дают способ назначить руководителей и мирно сменить их. Политические свободы дают возможность сформировать альтернативу и сообщить о проблеме. Закон огра-

ничивает использование государственных полномочий. Подотчётность позволяет выяснить, кто принял решение, на каких основаниях и с какими последствиями. Если выборы проходят, но конкуренты не могут вести кампанию, граждане не могут получить информацию, а проигравшие заранее лишены доступа к следующему состязанию, процедура теряет важнейшую часть смысла.

Международные договоры о правах человека связывают участие в управлении с правом голосовать, быть избранным и иметь равный доступ к государственной службе. Замечание Комитета ООН по правам человека разъясняет эти гарантии и условия свободного волеизъявления [1; 2]. Копенгагенский документ ОБСЕ также связывает выборы с политическими правами и юридическими гарантиями [3]. В политической теории Роберт Даль описывал демократию через включённость граждан и возможность публичного оспаривания решений [17]. Для этой книги важен общий вывод: политическая конкуренция должна быть открыта тем, на кого распространяется власть.

Почему выборов недостаточно

Выборы превращают предпочтения граждан в мандат, но не создают автоматической защиты от произвола. Большинство может менять политику; оно не должно отменять основные права части общества или закрывать доступ к конкурен-

ции тем, кто сегодня проиграл. Без ограничений победа становится правом использовать всю власть без остатка. Такой порядок быстро ослабляет смысл будущих выборов: граждане могут формально голосовать, но перестают иметь равные условия для смены руководителей.

Риски накапливаются постепенно. Правила кампаний можно менять так, чтобы фаворит власти получал преимущество. Независимые суды можно наполнять сторонниками одной партии. Критические СМИ можно обременять выборочными проверками, а общественные организации — административными ограничениями. Отдельная мера может иметь законное основание; последовательность мер способна сузить конкуренцию в целом. Поэтому демократическое ухудшение следует оценивать по накопленному эффекту, а не только по моменту отмены выборов. Исследования демократического отката показывают, что разрушение ограничений часто происходит через использование формально законных полномочий и постепенное ослабление гарантий [18].

Выборы также не отвечают на все вопросы качества власти. Они могут выявить предпочтения большинства, но хуже отражают интересы меньшинств, будущих поколений или людей, у которых меньше ресурсов для участия. Одного подсчёта голосов недостаточно, чтобы установить, были ли избиратели свободны от запугивания, располагали ли разными источниками информации и могли ли кандидаты конку-

рировать на сопоставимых условиях. В повседневной работе государства важны и другие каналы: парламентский надзор, местные органы власти, независимые суды, общественные слушания, журналистские расследования и профессиональная государственная служба.

Из этого не следует, что выборы второстепенны. Без повторяющейся возможности выбрать других руководителей трудно говорить о политическом контроле граждан. Но выборы работают внутри системы прав и институтов. Если эта система лишается независимых ограничителей, голосование рискует превратиться в подтверждение уже сложившегося распределения власти.

Четыре функции демократической системы

Демократия помогает обществу выполнять четыре задачи. Эти функции взаимосвязаны, и каждая может работать лучше или хуже.

Выбор руководителей. Избиратели должны иметь реальный выбор между кандидатами и партиями. Реальность выбора зависит от допуска конкурентов, равенства перед законом, свободной агитации и достоверного подсчёта. Смена власти не должна требовать чрезвычайных обстоятельств или разрешения действующего руководства.

Передача информации. Граждане сообщают о послед-

ствиях политики через выборы, публичный спор, обращения, журналистику, профсоюзы, профессиональные объединения и местное самоуправление. Информация идёт не только снизу вверх. Правительство также должно публиковать данные и объяснять решения, чтобы граждане могли судить о результатах. Когда независимые каналы исчезают, руководители получают меньше надёжной информации и сильнее зависят от отчётов, подготовленных теми, кто хочет сохранить своё положение.

Ограничение полномочий. Государство может применять закон и принуждение. Такие полномочия требуют ясных оснований, независимого рассмотрения жалоб и ответственности за злоупотребления. Разделение власти помогает избежать ситуации, в которой один и тот же орган принимает правило, толкует его и окончательно решает, нарушил ли его сам.

Коррекция курса. После решения граждане и институты должны иметь возможность увидеть последствия и пересмотреть политику. Для этого нужны открытая информация, свободная критика, сменяемость руководителей и рабочие процедуры пересмотра. Не каждое решение можно отменить немедленно: инфраструктура, договоры и бюджетные обязательства создают временные ограничения. Но система должна допускать исправление, если цена ошибки стала ясна.

Эти функции объясняют, почему демократию нельзя свести к одному индексу. Высокая явка сама по себе не показы-

вает, насколько свободно люди выражали выбор. Конкуренция без независимого суда не даёт надёжной защиты от произвола. Хорошее исполнение государственных программ не устанавливает, имели ли граждане возможность согласиться или возражать. Сравнительный показатель может упростить обзор, но он не заменяет вопроса о том, какую часть механизма измеряет.

Исправление ошибок как политическая способность

Ни одна система управления не обладает полной информацией. Решения принимаются до того, как известны все последствия. Институты используют неполные данные, специалисты расходятся во мнениях, внешние условия меняются. В таких условиях важно не обещание безошибочности, а способность обнаружить ошибку и пересмотреть её без разрушения политического порядка.

Мирная коррекция требует нескольких условий. Во-первых, граждане могут говорить о проблеме без угрозы наказания. Во-вторых, информация о работе государства доступна тем, кто проверяет её независимо. В-третьих, существуют организации, способные объединить отдельные жалобы и предложить альтернативу. В-четвёртых, действуют процедуры, через которые спор может изменить решение: парламентское голосование, суд, выборы, местный референдум

или административный пересмотр. Наконец, должностные лица должны допускать возможность поражения и передавать полномочия по установленным правилам.

Любое из этих условий может давать сбой. Свободная пресса может распространять неточности; партии могут блокировать компромисс; суды могут быть перегружены; выборы могут вознаграждать краткосрочные обещания. Демократия не устраняет плохие стимулы и не гарантирует мудрость большинства. Её институты уменьшают цену несогласия и позволяют соперникам бороться в рамках общих правил. Когда правила работают, конфликт становится источником информации и организованного выбора. Когда они разрушаются, конфликт чаще принимает форму борьбы за доступ к самому государству.

Здесь необходимо отличать исправление политики от постоянного изменения каждой меры. Если правительство меняет курс после каждого колебания рейтинга или каждого громкого события, долгосрочные проекты становятся невозможными. Стабильность правил помогает гражданам и предприятиям планировать. При этом стабильность не должна превращаться в иммунитет для решений, которые перестали приносить заявленный результат. Хорошие институты обеспечивают предсказуемый способ пересмотра, а не обещание никогда не пересматривать.

Стабильность и несогласие

В публичных дебатах несогласие нередко описывают как угрозу единству. Иногда спор действительно сопровождается насилием, запугиванием или отказом от общих правил. Такие действия требуют ответа государства в пределах закона. Но сам факт несогласия не доказывает, что общество распадается или государство теряет устойчивость.

В стабильной демократии конфликт видим, ограничен общими правилами и допускает смену решений. Оппозиция может критиковать правительство, но не должна лишать его законных полномочий до выборов. Правительство может применять закон, но не должно объявлять любую критику враждебной деятельностью. Суд может приостановить действие меры, но должен объяснить правовое основание. Избиратели могут поддерживать одну партию, не становясь её безусловными сторонниками.

Обратная ситуация — внешнее спокойствие при отсутствии достоверной информации о предпочтениях граждан — затрудняет управление. Если люди не могут безопасно сообщить о проблеме, чиновники могут продолжать ошибочную политику, поскольку обратная связь искажена. Поддержка, измеренная при ограниченном доступе к альтернативам, не равна свободному согласию. Поэтому государственная стабильность не может оцениваться только по чис-

лу протестов или длительности пребывания одного руководства у власти.

Слово «устойчивость» тоже требует уточнения. Можно говорить об устойчивости конституционного порядка, стабильности коалиции, доверии к суду, непрерывности услуг или продолжительности конкретного правительства. Это разные показатели. Система может менять кабинеты часто, но сохранять работающие институты; может сохранять одного лидера долго, одновременно ухудшая способность государства получать правдивую информацию и исправлять решения. Смешение этих значений делает сравнение бессмысленным.

Что демократия не обещает

Демократический порядок не гарантирует экономического роста, согласия по спорным вопросам или внешнего мира. Он не превращает всякое решение большинства в справедливое. Он не отменяет ограничений ресурсов и времени. Он также не означает, что все граждане одинаково влияют на политику: деньги, образование, организация и доступ к СМИ создают неравенство возможностей, которое институтам приходится учитывать.

Эти ограничения важны, потому что чрезмерные обещания подрывают защиту демократии. Если систему хвалят как способ немедленно решить любые социальные пробле-

мы, разочарование в её результатах легко превращается в отрицание её процедур. Убедительная защита должна объяснять, что именно демократия позволяет сделать лучше и при каких условиях. Её особая функция — предоставить законные способы сообщать о проблемах, конкурировать за поддержку и менять руководителей. Для других результатов — роста, безопасности, качества образования — нужны самостоятельные причины и измерения.

Политическая конкуренция иногда поощряет популистские обещания и упрощённые объяснения. Это не основание отменять конкуренцию. Это основание поддерживать независимую проверку утверждений, открытые бюджетные данные, профессиональную статистику и образование, которое помогает различать доказательство и лозунг. Система может защищать свободу слова и одновременно требовать ответственности за конкретные нарушения закона, не делегируя государству право определять единственно допустимое мнение.

Как оценивать возможность исправления

Чтобы оценить демократическую способность к мирной коррекции, следует проверить не один формальный институт, а всю цепочку от проблемы до изменения решения.

Можно ли высказать претензию? Закон защищает

выражение мнения, объединения и мирные собрания. Ограничения имеют ясное основание, применяются равным образом и доступны для независимого обжалования.

Можно ли получить сведения? Данные о выборах, расходах и результатах программ публикуются своевременно. Журналисты, исследователи и органы контроля могут проверять их без политического разрешения.

Можно ли организовать альтернативу? Новые партии и общественные организации могут зарегистрироваться и работать по предсказуемым правилам. Доступ к политическому участию не определяется лояльностью к действующей власти.

Можно ли добиться рассмотрения? Суд, парламент, омбудсмен или административный орган могут принять жалобу и вынести решение в обозримый срок. Их выводы имеют практические последствия.

Может ли решение измениться? Политический курс, закон или состав руководства могут быть пересмотрены законными процедурами. Проигравшая сторона сохраняет право участвовать в следующем цикле.

Этот перечень не следует механически превращать в суммарный балл. Он задаёт направления проверки. В одних странах наиболее уязвимы суды, в других — финансирование кампаний, в третьих — информационная среда или равенство доступа к политике. Смысл оценки — установить, на каком звене люди теряют возможность влиять на решения и

что именно мешает институтам исправить этот разрыв.

При сравнении стран нужно учитывать время и источник данных. Изменение показателя может отражать как перемену в стране, так и смену методики, состава экспертов или доступных наблюдений. В международных индексах полезно смотреть на отдельные измерения, исходные определения и интервалы неопределённости. Сводная оценка годится для поиска вопроса; подробная проверка нужна для объяснения.

Почему эта идея помогает соединить темы книги

Способность менять власть связывает темы, которые часто рассматривают порознь. Партии важны, потому что превращают разнообразные интересы в конкурирующие предложения. Суды важны, потому что защищают общий набор правил. Гражданское общество передаёт информацию и помогает людям организоваться. Экономическое неравенство важно, когда оно превращается в неравенство политического доступа. Культурная политика важна, когда она определяет, кто признаётся полноправным участником общественной жизни. Международная среда важна, когда внешние угрозы меняют внутреннее распределение полномочий.

Каждая из этих тем имеет собственную историю и доказательства. Их объединяет один вопрос: помогает ли конкретный институт обществу мирно оспаривать власть и исправ-

лять последствия её решений? Такой критерий не требует заранее объявлять государство или общество единственным источником угрозы. Он позволяет проверять разные формы риска по одинаковым признакам: кто получает полномочия, кто может их оспорить, какая информация доступна и существует ли законный способ пересмотра.

Что именно добавляет понятие корректируемости

Теории демократии спорят о разных, но необходимых свойствах политического порядка. Минималистское понимание подчёркивает конкурентные выборы и возможность сменить правителей: без этого власть не зависит от голосов граждан [63]. Либерально-конституционный подход добавляет права, законность и ограничения большинства: победа не даёт права лишить проигравших возможности участвовать завтра [17; 66]. Теории участия требуют не запирать влияние граждан в день голосования; теории представительства спрашивают, кто и на каких основаниях говорит от имени общества [64; 65]. Делиберативные подходы обращают внимание на публичное обоснование решений и качество общего обсуждения [66]. Республиканская традиция видит несвободу там, где человек зависит от произвольной воли другого, даже если тот редко вмешивается [67].

Ни одна из этих школ не становится бессмысленной при

появлении корректируемости. Напротив, модель показывает, где именно каждая из них работает и где заканчивается. Выборы открывают доступ к смене власти, но не гарантируют независимого пересмотра. Конституционные права защищают пространство несогласия, но право на бумаге бесполезно без средства защиты. Участие передаёт сигнал, но сигнал не изменит решение без органа, который обязан его рассмотреть. Публичное обсуждение может выявить цену ошибки, но не заменяет исполнения решения. Свобода от произвола требует, чтобы жалоба могла остановить или исправить произвольную власть.

Демократическая корректируемость — не другое слово для подотчётности. Подотчётность связывает должностное лицо с обязанностью объяснить решение, пройти проверку и, при нарушении, понести последствия [68; 69; 70]. Это важное отношение, но оно может быть узким и послепроцедурным: аудитор обнаружил нарушение, однако граждане не получили ни восстановления права, ни изменения политики. Корректируемость спрашивает, может ли сигнал пройти от затронутых людей к независимому рассмотрению и привести к своевременному исправлению.

Она не равна политической отзывчивости. Отзывчивость описывает соответствие политики предпочтениям общества или отдельных групп [73]. Правительство может быстро реагировать на запросы большинства, бизнеса, армии или лояльных избирателей, не допуская свободной конкуренции

и не признавая права несогласных. Это отзывчивость без демократического контроля. Корректируемость требует не только реакции, но равного доступа к формированию запроса, права оспаривать отказ и независимого способа проверить последствия решения.

Она не равна демократической устойчивости. Устойчивость описывает способность порядка выдерживать кризис, адаптироваться или восстановиться [19; 72]. Но способность режима пережить протест может означать и подавление протеста. Поэтому вопрос «сохранилась ли власть?» не заменяет вопроса «сохранились ли права и возможность смены власти?». Режим может быть устойчивым и некорректируемым; демократическая система может пережить конфликт, сменить правительство и сохранить правила.

Есть и более узкое понятие оспаривания: оно обозначает возможность спорить с властью или конкурировать за неё. Оспаривание необходимо, однако не всякая публичная критика приводит к проверке, а судебная победа бесполезна, если государство её игнорирует. В этой книге «корректируемость» означает целую институциональную цепь: получить информацию и подать сигнал; организовать политическое оспаривание; добиться независимой проверки; получить средство защиты; добиться его исполнения и обучения на результате; сохранить реальную возможность будущей смены власти. Для анализа конкретного дела цепь может остановиться на любом звене.

Новизна модели поэтому ограниченная и честно обозначенная. Это среднеуровневая аналитическая рамка, а не новая всеобъемлющая теория демократии. Она предлагает единицу анализа — эпизод, в котором оспаривается конкретное решение; шесть звеньев для наблюдения; правила кодирования и пилотное сравнение пяти разных систем. Её ценность должна подтверждаться тем, что она отличает случаи, которые простые категории «демократия/автократия», «устойчивая/неустойчивая» или единый рейтинг смешивают. Если она не даёт более ясного ответа о месте сбоя и доступном исправлении, её нужно пересмотреть. [75; 76; 77; 78; 79; 80; 81]

Модель даёт проверяемые ожидания. Если независимый суд вынес решение, но исполнительная власть систематически отказывается его выполнять, наличие судебного контроля на бумаге не должно получать высокий балл за средство защиты. Если выборы сохраняются, а реальные соперники лишены доступа к кампании, избирательный цикл не должен считаться доказательством исправляемости. Если затронутая группа не может безопасно сообщить о вреде, официальная статистика общественного согласия не считается достаточным подтверждением поддержки. Эти ожидания могут быть опровергнуты наблюдениями; поэтому они полезнее общей формулы о «важности институтов».

Следующая глава рассматривает государственную дееспособность и правовые ограничения. Без способности испол-

нять закон и обеспечивать основные услуги гражданские права остаются формальными. Без ограничений сама государственная способность может быть направлена против тех, кто должен иметь возможность её контролировать. Чтобы понять, как демократия разрешает это напряжение, необходимо сначала отделить государство как систему публичных институтов от правительства, которое временно ими руководит.

ГЛАВА 2

Государство, полномочия и закон

Государство не равно правительству

Политический спор часто соединяет несколько разных понятий. Государством называют территорию, администрацию, правительство, конституционный порядок, народ или всё сразу. Это удобно для коротких выступлений, но плохо подходит для анализа. Когда речь идёт о защите демократии, важно понять, какой именно объект укрепляют и кто распоряжается его полномочиями.

Государство — это совокупность публичных институтов, которые принимают и исполняют обязательные решения на определённой территории. Оно собирает налоги, ведёт реестры, обеспечивает общественные услуги, применяет закон и отвечает за безопасность. Правительство — временная команда, которая задаёт часть политического курса и руководит администрацией в рамках конституции. Конституционный порядок определяет, кто может принимать решения, каким способом и с какими ограничениями. Общество включает группы и отдельных людей, чьи интересы не совпадают полностью ни с государством, ни с правительством.

Это различие меняет взгляд на политическую устойчивость. Смена правительства не означает распад государства.

Государственные учреждения могут продолжать работу при смене партий, коалиций и министров. Если же администрация перестаёт исполнять закон, службы прекращают работу, а безопасность зависит от частных сетей лояльности, слабее становится именно государство. Смешение этих состояний помогает действующей власти представить собственное сохранение как единственный способ спасти страну.

Демократический порядок должен обеспечивать преемственность публичных функций и допускать смену политического руководства. Для этого не требуется, чтобы каждая служба оставалась неизменной или чтобы каждое решение правительства автоматически исполнялось. Требуется, чтобы изменения проходили по понятным процедурам, а гражданские права не зависели от партийной принадлежности человека.

Дееспособность и её источники

Государственная дееспособность — это способность публичных институтов выполнять законные задачи. Она включает несколько разных качеств. Налоговая система должна собирать средства по установленным правилам. Администрация должна обладать знаниями и персоналом, чтобы выполнять программы. Органы безопасности должны реагировать на угрозы, соблюдая закон. Судебная система должна рассматривать споры и обеспечивать исполнение решений.

Статистика должна давать правительству и обществу достоверное представление о происходящем.

Нельзя измерить дееспособность только численностью чиновников, размером бюджета или полномочиями главы государства. Эти ресурсы могут быть израсходованы впустую, захвачены группой интересов или направлены на политический контроль. Более содержательные вопросы касаются результатов и правил: достигают ли услуги людей, которым они предназначены; распределяются ли средства прозрачно; исполняют ли органы власти решения одинаково для союзников и критиков; могут ли граждане обжаловать отказ.

Способность государства также зависит от качества информации. Власть, которая не получает независимых данных о безработице, миграции, эпидемиях, преступности или состоянии инфраструктуры, не может точно направлять ресурсы. Если чиновники наказываются за плохие новости, они учатся скрывать проблемы. Это может давать руководству краткосрочное ощущение контроля, но ухудшает способность реагировать. Свобода критики в такой системе имеет практическую ценность: она помогает обнаруживать ошибки до того, как те станут дороже.

Доверие к институтам не возникает только из официальных сообщений. Оно зависит от того, совпадают ли заявленные правила с повседневным опытом людей. Если граждане видят, что закон применяется предсказуемо, услуги оказываются без унижения, а жалобы получают ответ, доверие может

укрепляться. Если правила меняются по отношению к разным группам или решения нельзя оспорить, обещания прозрачности теряют убедительность. Доверие при этом не следует превращать в самостоятельную цель, требующую безусловного одобрения. Гражданин может не доверять правительству и всё же доверять суду или избирательной комиссии.

Закон и правление посредством закона

Формальное наличие законов ещё не означает верховенства права. Закон может быть написан так, чтобы закрепить преимущество одного участника, предоставлять чиновникам широкое усмотрение без контроля или не оставлять человеку реального способа защитить права. Важно не только то, что решения оформлены юридически, но и то, как создаются правила, одинаково ли они применяются и можно ли проверить их соответствие конституции.

Правовое государство предполагает общие и заранее известные нормы, независимое рассмотрение споров, право на защиту, ограничение произвольного принуждения и исполнение судебных решений. Эти принципы защищают граждан и помогают администрации действовать последовательно. Исследования Всемирного банка о связи управления и права подчёркивают, что закон работает через распределение полномочий, стимулы и отношения между участниками,

а не только через формальный текст [12].

Право ограничивает исполнительную власть по нескольким направлениям. Оно требует основания для принудительной меры, устанавливает процедуру её принятия, определяет орган контроля и предоставляет способ обжалования. Чем шире полномочие, тем важнее прозрачность его применения и независимость проверки. В противном случае исполнительная власть может одновременно определять угрозу, принимать решение о реакции и окончательно решать, было ли её действие законным.

Право ограничивает также другие центры власти. Парламентское большинство не должно лишать меньшинство гарантии участвовать в следующих выборах. Местное руководство не может отменить общие права жителей. Суд не должен устанавливать политический курс вместо избранных органов, но обязан проверять, соблюдают ли они конституционные границы. Независимость суда имеет смысл, когда судьи объясняют решения и сами подчиняются правилам назначения, этики и обжалования.

Ограничения должны сохранять управляемость

Правовые сдержки могут плохо работать, если они не согласованы. Несколько ведомств могут отвечать за один результат и перекладывать ответственность друг на друга. Су-

дебная процедура может быть настолько медленной, что защита права приходит после того, как человек потерял работу или имущество. Парламентский надзор может превратиться в непрерывную блокировку решений. Децентрализация без денег и полномочий передаёт муниципалитетам ответственность, но не возможность действовать.

Поэтому качество ограничений оценивается не по их числу. Нужно выяснить, кто уполномочен остановить злоупотребление, сколько времени занимает проверка, какие сведения доступны, как распределена ответственность и что происходит после решения. Если контролёр зависит от проверяемого органа, формальное наличие надзора мало значит. Если решение суда невозможно исполнить, право остаётся обещанием. Если чрезвычайная мера не имеет срока и процедуры пересмотра, она легко становится постоянной.

Такая оценка позволяет избежать ложного выбора между сильным руководителем и неработающим государством. Иногда концентрация полномочий ускоряет ответ на срочный вызов. Но она также повышает цену ошибки и ограничивает способность других институтов сообщить, что решение неэффективно или незаконно. Иногда разделение полномочий защищает от злоупотребления, но может замедлить действия. Выбор между вариантами зависит от конкретной задачи, риска и возможностей контроля. Политическая теория не заменяет измерения этой цены.

Администрация и политическое руководство

Профессиональная государственная служба помогает обеспечить преемственность политики при смене руководителей. Служащие должны применять закон, хранить данные, поддерживать услуги и объяснять допустимые варианты решения. Их работа требует компетентности и устойчивых правил найма. При этом администрация не является самостоятельным источником политической легитимности. Она исполняет законные решения избранных органов и может сообщать о юридических и технических ограничениях, но не должна заменять общественный выбор своим политическим предпочтением.

Политическое руководство, в свою очередь, должно иметь возможность менять приоритеты в пределах закона. Если каждый чиновник может бессрочно блокировать программу под видом нейтральной экспертизы, избранные органы не отвечают за результаты. Если же увольнение любого специалиста зависит от партийной лояльности, администрация теряет знания и стимул сообщать о проблемах. Практическое решение обычно включает прозрачные критерии найма, защиту от произвольного увольнения, обязательство следовать законным указаниям и дисциплинарную процедуру для виновных в нарушениях.

Публичная администрация нуждается в каналах, которые позволяют сообщать о риске без политического наказания. Внутренний аудит, независимые статистические службы, защищённое информирование о нарушениях, парламентские слушания и работающие суды повышают вероятность того, что проблема будет замечена. Такие каналы не гарантируют, что правительство последует совету. Они позволяют спорить о последствиях на основе данных, а не только о лояльности.

Четыре риска для государства

Политические системы сталкиваются как минимум с четырьмя разными рисками, которые иногда ошибочно называют одним словом «слабость».

Недостаток способности. Государство не собирает ресурсы, не знает, где находятся проблемы, не имеет кадров или не может координировать услуги. В таком случае формальные права могут быть трудно реализовать, а частные сети заменяют общие правила.

Произвольное применение силы. Полномочия есть, но они используются без независимого контроля и равного применения закона. Граждане не могут предсказать последствия поведения или защитить себя от злоупотребления.

Захват публичных институтов. Решения принимаются в пользу узких групп, располагающих экономическими или партийными ресурсами. Государство может сохранять

широкий административный аппарат и формально действующие процедуры, но общественные функции подчиняются частному влиянию.

Фрагментация ответственности. Полномочия распределены так, что ни один орган не отвечает за результат. Гражданин не знает, куда обращаться, а ведомства могут задерживать действия, не принимая на себя решение.

Эти риски требуют разных ответов. Дополнительные полномочия не исправляют захват; надзор без ресурсов не укрепляет способность; централизация не решает проблему данных; децентрализация не помогает, если местный уровень зависит от произвольного финансирования. Перед реформой нужно определить механизм сбоя, а затем выбрать инструмент, который воздействует именно на него.

Что считать сильным государством

Выражение «сильное государство» часто используется без критерия. Один автор имеет в виду способность обеспечить безопасность, другой — самостоятельность во внешней политике, третий — власть руководителя, четвёртый — уровень доходов бюджета. Эти значения не следует сводить к единому впечатлению.

Для анализа здесь под дееспособностью понимается способность институтов выполнять публичные обязанности в соответствии с законом, получать достоверные сведения и

корректировать практику после проверки результатов. Эта формулировка намеренно отделяет административную способность от бесконтрольной власти. Правительство может быстро издать приказ, но если у него нет исполнителей, финансирования и информации, приказ не равен государственной способности. Оно может удерживать контроль силой, но это не свидетельствует о справедливом применении закона или о готовности исправить ошибку.

Оценивать дееспособность полезно по направлениям: качество основных услуг; доступность и предсказуемость административной процедуры; способность собирать и публиковать статистику; исполнение судебных решений; соблюдение бюджетных правил; готовность действовать во время кризиса; наличие контроля над силовыми органами. Каждый показатель требует периода и определения. Одна оценка не должна подменять остальные.

Демократический тест для государственного решения

При оценке любого крупного решения полезно задать последовательность вопросов. Законодательны ли полномочия? Ясно ли сформулирована цель? Какие сведения использованы? Кто несёт издержки? Кто может оспорить решение? Как проверяется исполнение? Когда и по каким критериям мера будет пересмотрена? Можно ли заменить руководство,

если оно упорно игнорирует установленные процедуры?

Эти вопросы не требуют, чтобы каждое решение проходило все стадии общественного обсуждения. Рутинная административная мера не равна конституционной реформе. Срочный ответ на угрозу может нуждаться в ускоренной процедуре. Но объём проверки должен быть соразмерен последствиям: чем больше затрагиваются права и ресурсы, тем сильнее основания для открытого обоснования и независимого контроля.

Государство может быть эффективным и демократическим, когда общественные задачи исполняются профессионально, а граждане сохраняют право на спор и пересмотр. В таком устройстве смена правительства не ломает службы, а устойчивость институтов не становится защитой конкретного руководителя от выборов. Это различие ведёт к следующей теме. Государственная самостоятельность во внешних отношениях нередко используется как довод в пользу внутренней концентрации власти. Чтобы оценить этот довод, необходимо точнее определить, что означает суверенитет и кому принадлежит право политического решения.

ГЛАВА 3

Суверенитет и народное самоуправление

Два вопроса, скрытые одним словом

В политических спорах «суверенитет» обычно означает способность страны принимать решения самостоятельно. Но это слово также используют для обозначения власти народа, полномочий государства, независимости от международных обязательств или права правительства требовать лояльности. Эти смыслы близки, однако каждый отвечает на отдельный вопрос.

Внешний суверенитет касается статуса государства и его способности действовать без подчинения другому государству. Устав ООН закрепляет суверенное равенство государств, запрещает угрозу силой и устанавливает правила мирного разрешения споров [5]. Внутреннее самоуправление касается того, кто уполномочен принимать обязательные решения и каким образом граждане могут контролировать использование этих полномочий. Международный пакт о гражданских и политических правах связывает участие в управлении со свободным выражением воли избирателей и равным доступом граждан к публичной службе [1].

Если смешать эти вопросы, можно сделать неверный вы-

вод: раз государство самостоятельно во внешней политике, значит его внутренние решения выражают волю общества. Но независимость от другой страны не доказывает подотчётности собственным гражданам. Обратная ошибка тоже распространена: международное сотрудничество описывают как автоматическую утрату свободы действий, хотя государства сами заключают договоры, участвуют в организациях и могут использовать совместные правила для решения задач, которые не под силу одному правительству.

Для демократического анализа необходимы два отдельных критерия. Первый: насколько государство сохраняет возможность формулировать и проводить собственную политику во внешних отношениях? Второй: могут ли граждане влиять на эту политику, оспаривать её и менять через законные процедуры? Ответ на первый вопрос не заменяет ответ на второй.

Народный суверенитет и конституционные ограничения

Идея народного суверенитета означает, что публичная власть получает легитимность от граждан и действует от их имени. Она не означает, что любое решение большинства автоматически становится допустимым. Конституция ограничивает способы использования власти, в том числе теми, кто временно получил поддержку избирателей. Эти ограни-

чения обеспечивают равный политический статус граждан и сохраняют пространство для следующего состязания.

Поддержка большинства имеет срок и предмет. Избиратели выбирают программу и руководство на установленный период. Они не передают одной партии право изменить условия будущего выбора, лишить оппонентов равного участия или отменить гарантии, позволяющие гражданам критиковать власть. Если такое право передать, народное волеизъявление начинает отменять собственные условия: победитель получает возможность лишить граждан способности выразить новую волю.

Конституционная демократия связывает полномочия с процедурой. Изменение основного закона может требовать широкого большинства, нескольких чтений, референдума или участия регионов. Цель таких требований — не сделать реформу невозможной, а потребовать более широкого согласия там, где меняются сами правила распределения власти. Процедура должна оставлять путь к изменениям и одновременно мешать временной коалиции закрыть политическое состязание.

Особенно важно различать ограничение решения и запрет на выбор. Суд может приостановить закон, если считает, что тот нарушает права, и объяснить основания. Парламент способен пересмотреть закон, изменить конституцию в установленном порядке или выбрать иной способ достижения цели. Демократическое ограничение должно сохранять

возможность легального пересмотра. Если же институт контроля не объясняет выводы, не допускает апелляции и не связан никакой процедурой, он может стать самостоятельным центром неподотчётной власти.

Невмешательство и ответственность

Принцип невмешательства защищает государства от угрозы и принуждения извне. Он особенно важен там, где сильные державы пытаются диктовать решения более слабым. Но его нельзя понимать как общее право правительства скрывать внутреннюю политику от критики или игнорировать обязательства в области прав человека.

Государства принимают международные договоры добровольно и несут обязательства, установленные этими договорами. Выполнение обязательств не превращает страну в управляемую извне. В то же время внешние участники не должны использовать права человека как произвольное оправдание давления, выборочно применяя стандарты к противникам и игнорируя нарушения союзников. Чтобы оценить конкретную позицию, следует смотреть на текст договоров, полномочия организаций и фактическую последовательность применения правил.

Сильное утверждение о внешнем вмешательстве требует доказательств. Нужно определить, кто действовал, каким инструментом, с какой целью, как именно повлиял на по-

литический процесс и насколько велик был эффект. Финансирование партии, публичная критика правительства, дипломатический протест, кибератака и военное вторжение — разные события с разными правовыми основаниями и последствиями. Объединять их в одну категорию «вмешательства» значит затруднять оценку и подталкивать к чрезмерному ответу.

Такой же стандарт применяется к внутренним действиям власти. Если государство ограничивает общественную организацию или средства массовой информации, оно должно назвать конкретный риск, представить доступные доказательства, объяснить правовое основание и показать, почему более узкая мера не решит проблему. Общая ссылка на национальную безопасность не заменяет проверку. Чем шире ограничение, тем выше риск, что под защиту от реальной угрозы попадут законная критика и политическая конкуренция.

Самостоятельность не равна изоляции

Внешняя самостоятельность не требует полного отказа от взаимозависимости. Торговля, инвестиции, научное сотрудничество, энергетика и транспорт создают связи, из которых государства получают выгоду. Эти же связи могут создавать уязвимости, если критический ресурс доступен только из одного источника или если партнёр способен в короткий срок

прекратить поставки.

Поэтому экономическую автономию следует оценивать предметно. Для энергии важны не только объёмы импорта, но и разнообразие поставщиков, наличие резервов, доступность замены и время, необходимое для перехода. Для технологий значимы концентрация производства, контроль над компонентами, возможность обслуживания и ограничения на обновления. Для продовольствия важны структура производства, транспорт и устойчивость снабжения. Один общий показатель «независимости» скроет эти различия.

Политические решения здесь требуют сравнения издержек. Более дорогой внутренний производитель может снизить риск перебоя, но отвлечь ресурсы от других нужд. Разнообразие партнёров может повысить устойчивость, но увеличить административные расходы. Стратегические запасы дают время на реакцию, но требуют содержания и регулярного обновления. Ограничение торговли может защищать отдельную отрасль, но создавать дополнительные расходы для домохозяйств и предприятий. Правительство должно сообщать, какой риск оно снижает и кто оплатит выбранную меру.

Автаркия не является универсальным условием суверенитета. Страна может самостоятельно выбирать международных партнёров, сочетать торговлю с резервами и сохранять национальный контроль над критическими решениями. Напротив, формальная замена импорта собственным произ-

водством может не дать самостоятельности, если оборудование, технологии, финансирование или сбыт зависят от одного внешнего канала. Важно исследовать структуру зависимости, а не только её политическое название.

Внешняя политика как предмет внутренней подотчётности

Решения во внешней политике часто принимаются быстрее и закрытее, чем внутренние социальные программы. Переговоры могут требовать конфиденциальности, а военные планы — ограниченного доступа. Это не отменяет обязанности объяснять обществу цели, правовые основания и последствия таких решений в пределах, совместимых с безопасностью.

Парламентский контроль может включать обсуждение международных договоров, утверждение бюджета обороны, регулярные отчёты правительства и расследование злоупотреблений. Независимый суд проверяет соблюдение конституции и прав. Счётные органы оценивают расходы, журналисты и исследователи анализируют открытые сведения, а избиратели могут оценить внешнюю политику на выборах. Каждый канал имеет пределы, но их сочетание уменьшает риск, что закрытое решение окажется вне закона.

Подотчётность не требует публиковать оперативную информацию в момент принятия решения. Возможно отложен-

ное раскрытие документов, работа закрытых парламентских комитетов и независимый контроль с допуском к секретным сведениям. Критерии секретности должны быть конкретны, а решения о продлении ограничений — пересматриваемы. Иначе исключение перестаёт быть временным.

Эта система помогает также отделить внешнюю угрозу от внутреннего политического конфликта. Оппозиция может выступать против военной операции, торгового соглашения или вступления в международную организацию, оставаясь законным политическим участником. Доказанное получение незаконной поддержки, сокрытие источников финансирования или координация с иностранным государством могут проверяться и преследоваться в рамках закона. Несогласие с политикой само по себе не доказывает нелояльности.

Как измерять внешнюю самостоятельность

Суверенитет редко можно выразить одним числом. Для практической оценки следует рассмотреть несколько вопросов.

Право принимать решения. Может ли государство юридически принять иной курс, или оно связано договорным обязательством? Какой орган имеет полномочия изменить политику?

Доступные варианты. Сколько существует реальных альтернатив для поставок, финансирования, транспорта, технологий и безопасности? Каковы сроки перехода к ним?

Цена выбора. Какие экономические и социальные издержки возникнут при изменении курса? Как они распределяются между регионами, отраслями и домохозяйствами?

Переговорная способность. Может ли государство заключать соглашения, получать сведения и участвовать в формировании правил, которые влияют на его интересы?

Внутренний контроль. Кто уполномочен принять решение, кто проверяет его законность и могут ли граждане сменить руководство, которое устойчиво действует вопреки заявленному мандату?

Эти вопросы отделяют юридическую свободу действий от фактической способности, а внешнюю автономию — от внутренней подотчётности. Государство может обладать формальным правом отказаться от соглашения, но столкнуться с высокой ценой выхода. Оно может иметь несколько экономических партнёров, но не обеспечивать гражданам доступа к информации о договоре. Анализ должен показать оба обстоятельства.

Суверенитет как демократическая задача

Внешняя самостоятельность и народное самоуправление

могут взаимно поддерживать друг друга. Государство, способное защищать свои интересы на переговорах, расширяет диапазон выбора граждан. Институты, которые позволяют гражданам контролировать внешнюю политику, повышают шанс, что международные обязательства действительно служат публичной цели и имеют общественную поддержку.

Они могут также вступать в напряжение. Правительство может считать, что срочная международная угроза требует концентрации полномочий. Граждане могут не располагать полными сведениями и опасаться, что временные ограничения останутся после кризиса. Разрешить такое напряжение можно процедурами: определить срок, круг полномочий, независимый надзор и условия продления. Само обозначение угрозы не снимает необходимость проверки.

Демократическое самоуправление не даёт одному поколению права лишить будущих граждан возможности выбора. Оно не требует немедленно отменять каждое международное обязательство, но оставляет установленные способы пересмотра, выхода и переговоров. Оно не запрещает государству защищать себя, но требует, чтобы меры были законными, соразмерными и подотчётными.

Этим различием будет руководствоваться дальнейший анализ международной среды. Культурная общность, географическое положение и торговые связи могут влиять на набор политических решений, но не подменяют вопрос о том, кто принимает эти решения и кто несёт их последствия. Следу-

ющие главы сначала рассматривают внутренние институты, через которые общество выбирает руководство и ограничивает его полномочия.

ЧАСТЬ II

Внутренние условия политической конкуренции

ГЛАВА 4

Выборы, партии и оппозиция

Выборы как механизм обратной связи

Выборы соединяют предпочтения граждан с распределением публичных полномочий. Они позволяют определить, кто будет руководить исполнительной властью, представлять избирателей в парламенте или отвечать за местные решения. Их демократический смысл зависит не от самого факта голосования, а от наличия подлинного выбора и последствий результата.

Чтобы выборы давали обратную связь, они должны проходить регулярно, по заранее известным правилам и с реальной возможностью смены руководства. Избиратели должны иметь доступ к нескольким предложениям, а кандидаты — возможность вести кампанию без запугивания и искусственного неравенства. Голоса должны подсчитываться проверяемым способом. Проигравшие должны иметь право оспорить нарушения, а затем продолжать политическую деятельность.

Международный пакт о гражданских и политических правах закрепляет права граждан участвовать в ведении государственных дел, голосовать и быть избранными на подлинных периодических выборах [1; 2]. Эти условия не определяют единственную избирательную систему. Страны могут

выбирать разные формулы, если сохраняют равное участие и возможность конкуренции.

Избирательная система формирует стимулы

Мажоритарные системы обычно связывают избрание представителя с конкретным округом. Это может облегчить местную подотчётность и помочь избирателю понять, к кому обращаться. Однако голоса за проигравших кандидатов могут не превратиться в места в парламенте, а география округов — непропорционально увеличить влияние одной группы.

Пропорциональные системы распределяют места в соответствии с долей голосов партий. Они могут точнее отразить разнообразие предпочтений и облегчить представительство малых групп. При этом формирование коалиций может усложнить определение ответственности, а партийное руководство — получить чрезмерный контроль над списком кандидатов.

Существуют смешанные модели, разные пороги, открытые и закрытые списки, одномандатные и многомандатные округа. Каждый выбор меняет стимулы партий и избирателей. Поэтому оценка не должна сводиться к заявлению, что одна формула «лучше для демократии». Нужно выяснить, какая проблема решается, какие новые издержки возникают,

как будут представлены меньшинства и кто сможет изменить правила.

Порог для прохождения в парламент может ограничить чрезмерную фрагментацию, но слишком высокий порог исключает значительную часть голосов. Размер округа влияет на пропорциональность. Правила распределения мандатов могут давать преимущество крупнейшим партиям. Конструкция бюллетеня влияет на то, выбирают ли граждане кандидата, партию или оба варианта. Все эти параметры должны обсуждаться до принятия новой системы, а не сразу после того, как политическое большинство увидело собственное преимущество.

Партии и политическое представительство

Партии объединяют людей с разными интересами вокруг программ и кандидатов. Они отбирают будущих руководителей, готовят законопроекты, формируют коалиции и дают избирателям возможность оценить результаты [30; 31]. Без партийных организаций политический выбор может стать краткосрочным соревнованием личной популярности, а ответственность — рассеяться.

Партии тоже могут закрывать доступ к политике. Если руководство контролирует выдвижение кандидатов, финансирование и региональные отделения без прозрачных правил,

внутренняя конкуренция ослабевает. Если государство регистрирует лишь организации, согласные с его курсом, избиратели получают ограниченный набор альтернатив. Если партии зависят от одного крупного спонсора, программа может отражать его интересы, а не предпочтения членов и избирателей.

Внутрипартийная демократия не означает, что каждое решение должно приниматься прямым голосованием всех членов. Партиям необходимо выбирать руководителей и быстро согласовывать программы. Но правила выдвижения и дисциплины должны быть известны, а членов нельзя произвольно исключать за несогласие. Прозрачное финансирование, регулярные выборы руководства и процедуры разрешения внутренних споров уменьшают концентрацию власти.

Представительство требует также внимательности к группам, которым сложнее участвовать. Географическая удалённость, язык, инвалидность, стоимость кампании и неоплачиваемый уход за членами семьи могут ограничивать доступ к политике. Специальные механизмы — доступность участков, переводы информации, публичное финансирование, требования к гендерному балансу — имеют разные последствия и должны оцениваться по заявленной цели и фактическому эффекту.

Оппозиция сохраняет возможность выбора

Оппозиция — не внешняя угроза государству по определению. Она представляет альтернативные программы, проверяет аргументы правительства и готовит возможную смену руководства. Она вправе быть резкой, непопулярной и несогласной с внешнеполитическим курсом. В рамках общего закона её ответственность состоит в том, чтобы не применять насилие, соблюдать права других и принимать условия честной конкуренции.

Правительство может принимать решения, пользуясь мандатом избирателей, но этот мандат не отменяет права оппозиции задавать вопросы. Парламентские меньшинства нуждаются в доступе к информации, времени для выступлений, участии в комитетах и возможностях инициировать проверку. Правила работы парламента должны позволять большинству принимать решения, а меньшинству — влиять на рассмотрение и представлять несогласие.

Сохранение статуса оппозиции важно и после поражения. Политическая партия, проигравшая выборы, должна иметь возможность участвовать в следующих. Если победитель меняет правила так, чтобы соперник утратил регистрацию или доступ к финансированию, избиратели теряют путь к пересмотру своего выбора. Исследователи демократического от-

ката описывают это как постепенное ослабление правил, при котором отдельные шаги могут казаться законными, а совокупный эффект закрывает конкуренцию [18].

Честность избирательного процесса

Целостность выборов зависит от всего цикла. До голосования важны регистрация избирателей, равный доступ кандидатов, независимость комиссии, прозрачное финансирование и свобода агитации. В день голосования значимы безопасность участка, тайна бюллетеня, доступ наблюдателей и понятная процедура подсчёта. После выборов нужны публикация участковых результатов, доступное обжалование и исполнение решений компетентных органов.

Наблюдение за выборами не заменяет национальную избирательную комиссию и не даёт внешним наблюдателям права управлять голосованием. Оно может предоставить независимую информацию о правилах и их применении. Вывод о вмешательстве следует основывать на доказательстве конкретных действий, а не выводить из одного присутствия международной организации. Руководства по защите выборов предлагают оценивать риски по этапам цикла, включая правовые, технические и информационные угрозы [22].

Избирательная комиссия должна быть защищена от давления и при этом подотчётна закону. Способы назначения комиссаров различаются: в одних системах это профессио-

нальные органы, в других — смешанное представительство партий и судей. Ни одна модель не исключает конфликта интересов автоматически. Важны прозрачные критерии, публикация решений, открытый подсчёт, защита данных и независимое рассмотрение жалоб.

Равный доступ к кампании зависит также от денег и медиасреды. Если один кандидат получает непропорциональную долю публичного эфира или финансовой поддержки, формальная свобода остальных не обеспечивает сопоставимой возможности быть услышанными. Ограничения расходов могут сократить преимущества богатых участников, но должны быть применимы и проверяемы. Публичное финансирование может расширить конкуренцию, но требует прозрачного распределения и аудита.

Критерии оценки и типичные ошибки

При оценке выборов полезно разделять как минимум пять вопросов:

могли ли граждане свободно зарегистрироваться и проголосовать;

имели ли кандидаты и партии реальный доступ к агитации;

соответствовали ли границы округов и правила распределения мест опубликованным критериям;

можно ли независимо проверить подсчёт голосов и рас-

смотреть жалобы;

сохранили ли проигравшие право участвовать в политике после объявления результата.

Явка не является достаточной мерой доверия: она может быть высокой при разных уровнях свободы и принуждения. Победа одной партии не доказывает ни полной поддержки её программы, ни незаконности результата. Наблюдаемое нарушение не доказывает автоматически, что именно оно изменило общенациональный исход, хотя единичный случай может серьёзно затрагивать права конкретных избирателей. Для оценки масштаба нужны данные по участкам, заявленные методы проверки и заключения независимых органов.

Не следует и считать каждое оспаривание результата попыткой разрушить систему. Обжалование — часть правовой процедуры. Но участник, который распространяет недоказанные утверждения о фальсификации и отказывается от решения компетентного суда, может ослаблять доверие. В каждом случае важно разделять законное оспаривание, доказанное нарушение, ошибку комиссии и политическую риторику.

Смена власти и преемственность государства

Мирная передача полномочий — ключевая проверка политической системы. Избранные руководители должны знать предел срока своих полномочий. Администрация обя-

зана передать документы и исполнить законные распоряжения нового кабинета. Силовые органы подчиняются конституционным институтам и не выбирают политического победителя. Проигравшие сохраняют безопасность и возможность продолжать деятельность.

Смена руководства создаёт реальные издержки. Новому кабинету нужно время, чтобы изучить решения предшественников. Часть проектов может быть остановлена или пересмотрена. Внешние партнёры могут беспокоиться о предсказуемости обязательств. Эти сложности решаются правилами перехода: публикацией документов, профессиональной государственной службой, парламентским контролем и переходным сроком для отдельных решений. Удержание одного правительства у власти не является единственным способом сохранить государственную способность.

Выборы становятся демократическим механизмом обратной связи, когда граждане могут выбрать альтернативу, а результат меняет состав руководства или курс политики. Для этого требуются партии, способные предложить программу, оппозиция, способная её обсуждать, и правовые институты, обеспечивающие честное состязание. Следующая глава рассматривает один из таких институтов — суд, который защищает общие правила и должен сам оставаться подотчётным закону.

ГЛАВА 5

Суды и ответственность власти

Почему закон должен связывать всех

Гражданин сталкивается с государством через конкретное решение: отказ в услуге, штраф, задержание, налог, разрешение на строительство, распределение пособия. Для него абстрактное обещание равенства перед законом становится реальным только тогда, когда одинаковые обстоятельства рассматриваются по одинаковым правилам, а ошибку можно оспорить.

Судебная система защищает возможность обжаловать государственное действие и разрешать споры между гражданами. Её роль в демократии шире, чем разрешение индивидуальных дел. Суд проверяет, соблюдали ли органы власти конституционные ограничения, обеспечивал ли парламент надлежащую процедуру и действовала ли администрация в пределах полномочий. Это не означает, что суд должен сам управлять государством. Суд объясняет, какие правила применяются; избранные органы выбирают политику в пределах этих правил.

Независимость суда важна потому, что разбирательство часто касается интересов тех, кто назначает судей, контролирует бюджет или способен повлиять на карьеру. Но неза-

висимость не означает бесконтрольность. Судьи связаны законом, обязаны раскрывать причины решений и могут нести дисциплинарную ответственность за нарушение профессиональных стандартов. Публичные процедуры назначения и отвода, декларирование конфликтов интересов и возможность апелляции укрепляют доверие к беспристрастности.

Независимость и ответственность

Политические споры о судах часто формулируются как выбор между независимостью и ответственностью. На практике необходимы обе. Независимость позволяет судье принять решение против влиятельного органа, не опасаясь немедленной расправы. Ответственность требует, чтобы судья объяснял решение, раскрывал основания и отвечал за доказанное нарушение.

Процедура назначения должна защищать от захвата суда одной стороной. Возможны разные модели: назначение парламентом, президентом, судебным советом или несколькими органами совместно. Ни одна схема не гарантирует качество автоматически. Важны квалификационные критерии, открытость кандидатур, опубликованные мотивы выбора, участие профессиональных организаций и правила, затрудняющие одновременную смену состава суда в интересах действующего правительства.

Срок полномочий и условия увольнения также влияют

на независимость. Пожизненное назначение может ослабить политическое давление, но требует более строгих стандартов назначения и этики. Ограниченный срок может улучшить обновление, но если он заканчивается одновременно у многих судей, одна политическая сила способна изменить состав суда за короткий период. Продление срока по усмотрению исполнительной власти создаёт стимул угождать назначающему органу. Эти риски можно уменьшить прозрачным календарём назначений и фиксированными критериями прекращения полномочий.

Доступ к правосудию

Даже независимый суд не защищает права, если гражданин не может до него добраться. Высокая стоимость адвоката, удалённость суда, языковой барьер, длительное ожидание и сложность форм могут сделать обжалование недоступным для большинства. Важны юридическая помощь, понятные процедуры, возможность подачи электронных документов там, где это безопасно, перевод, защита свидетелей и исполнение решения.

Сроки имеют значение. Если суд признаёт незаконным увольнение через пять лет, восстановление права может быть лишь формальным. При этом чрезмерно ускоренное рассмотрение лишает участников возможности представить доказательства и получить квалифицированную защиту. Си-

стема должна различать срочные дела, требующие быстрого временного решения, и сложные разбирательства, где требуется полная проверка.

Доступность правосудия требует данных. Среднее время разбирательства, доля решений, исполненных в срок, стоимость юридической помощи, распределение судов по регионам и число дел с участием государственного органа показывают разные стороны системы. Они не раскрывают качество каждого решения, но помогают определить, где люди теряют путь к защите.

Судебный контроль и политический выбор

Судебный контроль способен ограничить действие, поддержанное большинством избирателей. Это вызывает обоснованные вопросы: почему неизбранные судьи могут отменить закон, и как предотвратить превращение судебного толкования в управление политикой?

Ответ начинается с конституционного мандата. Суд не получает полномочия потому, что знает общественный интерес лучше граждан. Его задача — проверить соблюдение закона и прав, которые установлены конституцией. Суд должен объяснить, какая норма применена, какие факты установлены, почему выбранное толкование следует из права и какие варианты остаются парламенту. Чем больше решение каса-

ется спорного вопроса политики, тем важнее показать пределы судебной компетенции.

Контроль судов ограничивается внутренними процедурами: апелляцией, коллегиальным рассмотрением, опубликованием решений, раскрытием особых мнений, правилами отвода и дисциплинарной ответственностью. Законодатель вправе менять политику и предлагать новые нормы, если соблюдает конституционные требования. В некоторых системах сама конституция может быть изменена расширенной процедурой. Это сохраняет путь к политическому пересмотру, не делая права зависимыми от каждого нового большинства.

Опасность возникает в обе стороны. Если суды не способны ограничить произвольные действия, граждане теряют независимый способ защиты. Если суды не объясняют правовые основания или присваивают себе полномочия избирать правительство и распределять бюджет, их решения могут подорвать демократическую легитимность. Анализ должен оценивать конкретный случай, а не исходить из общего доверия или недоверия к судебной власти.

Ответственность органов власти

Суд — лишь один канал подотчётности. Парламент контролирует бюджет, проводит слушания и может требовать документы. Счётная палата проверяет расходы. Омбудсмен

принимает жалобы граждан. Независимый регулятор контролирует отдельную отрасль. Внутренний аудит выявляет нарушения. Свободная пресса публикует сведения, которые не вошли в официальную отчётность.

Разнообразие контролёров полезно, если их полномочия дополняют, а не дублируют друг друга. Когда несколько органов имеют право проверять один и тот же вопрос, но никто не обязан дать итоговый ответ, ответственность размывается. Необходимо определить, кто начинает проверку, какие данные он может получить, кто публикует выводы и какой орган обязан реагировать.

Отчётность без последствий может стать ритуалом. Ведомство публикует доклад, парламент принимает его к сведению, а нарушение повторяется. Подотчётность предполагает возможность исправить процедуру, вернуть средства, привлечь виновного к ответственности или изменить закон. Санкция должна зависеть от характера и доказанности нарушения. Ошибка специалиста и умышленное присвоение государственных средств не заслуживают одинаковой реакции.

Прокуратура и силовые органы

Прокуратура и органы безопасности обладают полномочиями, которые могут глубоко затронуть права граждан. Поэтому правила начала расследования, сбора доказательств, задержания, наблюдения и использования специаль-

ных средств должны быть установлены законом и доступны для независимой проверки.

Политическая нейтральность не требует отсутствия контроля. Руководитель ведомства может подчиняться избранному правительству по общим направлениям работы, но конкретное расследование не должно закрываться из-за близости подозреваемого к партии власти или открываться только из-за критики правительства. Публичные назначения, сроки полномочий, письменные основания решения и проверка прокурорских отказов помогают защитить независимость применения закона.

Силовые органы подчиняются гражданским институтам и не должны самостоятельно определять политический курс. Парламентские комитеты могут иметь доступ к закрытой информации, при условии что их участники проходят необходимые процедуры безопасности. Судебный контроль защищает права при применении наблюдения и задержания. Независимые инспекторы проверяют условия содержания и случаи применения силы. Ограниченный доступ к оперативным деталям не означает отмену надзора.

Избирательное правоприменение

Верховенство права ослабевает, когда одно и то же действие преследуется для оппонента и игнорируется для союзника. Избирательность может проявляться в выборе обви-

няемых, скорости расследования, строгости наказания и доступе к защите. Она не всегда очевидна из одного дела: для сравнения нужно учитывать характер действий, доказательства, масштаб ущерба и процессуальные обстоятельства.

Сравнительный аудит практики может анализировать, как часто дела закрываются, сколько времени занимает производство, какие санкции назначены и кто принимает решение. Такой анализ не должен автоматически считать любое различие дискриминацией. Он должен показать сопоставимые случаи и объяснить, какие различия имеют юридическое значение.

Публичные обвинения в «политической расправе» или «защите государства» также требуют подтверждений. Следует изучить материалы дела, независимость суда, процедуру обжалования, доступ к адвокату, последовательность применения закона и контекст политической конкуренции. Риторическая характеристика не заменяет доказательства, но и формальное соблюдение процедуры не снимает вопроса о фактической независимости.

Показатели и пределы измерения

Для оценки судебной подотчётности полезно сочетать показатели процесса и результата. Процесс включает порядок назначения судей, публичность слушаний, сроки и доступность апелляции. Результат включает исполнение решений,

различия в правоприменении, доверие пользователей и возможность оспаривать действия власти.

Опросы о доверии важны, но зависят от политической ситуации и медийной среды. Большое число отменённых решений может указывать на качество апелляции, а может — на слабость нижестоящих судов. Короткие сроки рассмотрения не обязательно означают справедливость. Поэтому нельзя объявлять судебную систему независимой на основании одного числа.

Сравнение должно учитывать методику источника, период и тип дела. Правосудие по уголовным делам, коммерческие споры и конституционный контроль имеют разные процедуры. Если несколько индексов расходятся, нужно выяснить, какие именно свойства они измеряют. Данные помогают сформулировать гипотезу и определить участок риска; они не заменяют анализа решений и практики.

Суд как часть исправимой системы

Суды защищают границы государственного действия и делают спор о власти разрешимым по общим правилам. Их роль усиливается, когда парламентский надзор, свободные СМИ, профессиональная администрация и общественные организации также могут проверять решения. Если все эти каналы зависят от одной политической команды, формальная независимость одного учреждения может оказаться

недостаточной.

В то же время суд не должен превращаться в замену выборов или экспертизы. Он защищает процедуру, права и конституционные ограничения; он не обязан выбирать макроэкономическую программу, определять культурную политику или составлять бюджет. Избранные органы должны объяснять политические решения и отвечать за их результаты. Суд должен обеспечивать, чтобы эта ответственность не обходила закон.

Следующая глава переходит к экономическому влиянию. Правовые гарантии могут сохранять формальную равность голосов, а концентрация богатства — создавать огромные различия в доступе к партиям, средствам массовой информации и лицам, принимающим решения. Чтобы установить, когда экономическое преимущество становится политическим захватом, нужно различать законное участие, конфликт интересов, коррупцию и систематическое подчинение публичных решений частной выгоде.

ГЛАВА 6

Деньги и политическое влияние

Когда экономическое преимущество превращается в политическое

Демократия не требует, чтобы граждане обладали одинаковым доходом, профессией или способом участия. Она требует равного политического статуса перед законом и возможности выражать предпочтения. На практике экономические ресурсы могут увеличить политическое влияние: человек или компания оплачивает кампанию, нанимает специалистов, получает доступ к чиновникам или владеет крупной медиаплощадкой. Сам факт влияния ещё не доказывает нарушения. Вопрос в том, когда доступ становится настолько неравным или непрозрачным, что публичное решение перестаёт учитывать интересы затронутого общества.

Здесь важно различать четыре явления. **Участие** — законное стремление граждан, компаний, профсоюзов и организаций повлиять на политику. **Лоббизм** — организованное представление интересов лицам, принимающим решения; он может приносить полезные сведения и одновременно создавать преимущества для групп с большими ресурсами. **Коррупция** — злоупотребление публичным полномочием ради частной выгоды. **Захват государства** — более систе-

матическое влияние, при котором узкие интересы способны формировать правила и распределять ресурсы в свою пользу через институциональные каналы [33].

Эти категории нельзя объединять. Если всякое участие бизнеса объявить коррупцией, власти будет проще закрыть доступ к политике и выбирать собеседников по лояльности. Если любое влияние считать нормальным, общество не сможет заметить, что правила систематически создаются в пользу одних участников. Нужны прозрачные критерии: кто передал сведения, кто принял решение, какие интересы раскрыты и одинаково ли применяются процедуры.

Основные каналы влияния

Первый канал — финансирование избирательной кампании. Средства нужны для печати материалов, организации поездок, аренды помещений, оплаты специалистов и распространения сообщений. Без поддержки кампании сложнее выйти за пределы собственного круга. Если расходы сосредоточены у небольшой группы доноров, кандидаты могут уделять им больше внимания, чем обычным избирателям. Само пожертвование не доказывает обмена услугами, однако структура финансирования помогает определить риск.

Второй канал — лоббизм и доступ к подготовке законов. Организации обладают знаниями о рынках, технологиях и последствиях регулирования. Эти сведения могут улучшить

закон. Риск возникает, если только одна сторона имеет возможность изложить свои данные, если переговоры остаются скрытыми или если ведомство принимает отраслевые оценки без независимой проверки.

Третий канал — государственные закупки и распределение разрешений. Контракты могут давать доступ к значительным бюджетным средствам. Непрозрачные критерии допуска, закрытые переговоры, повторяющиеся исключения и слабая проверка исполнения повышают риск конфликта интересов. Сравнение цен само по себе не устанавливает коррупцию: нужно учитывать спецификацию, сроки, качество и число реально доступных поставщиков.

Четвёртый канал — переход работников между государственными должностями и частными компаниями. Такой переход может переносить знания и не должен автоматически запрещаться. Но чиновник, который готовит правило для организации, куда затем перейдёт, может сталкиваться с конфликтом интересов. Период охлаждения, раскрытие потенциальной выгоды и правила отвода уменьшают риск, не превращая каждый профессиональный переход в обвинение.

Пятый канал — концентрация собственности на средства массовой информации и цифровые платформы. Владение крупной площадкой не гарантирует контроля над каждым сообщением, однако определяет условия распространения информации, видимость тем и правила модерации. Если собственники зависят от государственных лицензий

или крупных контрактов, редакционная независимость может испытывать дополнительное давление. Для оценки важны данные о собственности, доходах, алгоритмических правилах, охвате и способах обжалования блокировок.

Политическая роль неравенства

Неравенство становится угрозой демократическому участию не при любом разрыве в доходах, а когда оно систематически преобразуется в разрыв доступа к политике. Богатые группы могут оплачивать постоянное представительство интересов, содержать исследовательские центры, покупать рекламу, финансировать кандидатов и участвовать в закрытых консультациях. Люди с низкими доходами чаще сталкиваются с ограничениями времени, доступа к адвокату, транспорту, образованию или цифровым сервисам.

Чтобы установить связь между экономическим и политическим неравенством, нужно проверить механизм. Изменились ли решения после переговоров с донорами? Отражают ли программы интересы тех, кто не участвовал в обсуждении? Получают ли компании с одинаковыми условиями разные разрешения? Сравниваются ли налоговые льготы, субсидии и государственные контракты по социальным группам и регионам? Есть ли доказательство причинной связи, или наблюдается только совпадение между богатством группы и результатом политики?

Исследования политической экономики показывают, что распределение ресурсов и распределение политического влияния могут взаимно усиливать друг друга, но конкретная связь зависит от институтов и организации групп [34]. Поэтому нельзя выводить захват только из концентрации собственности. Следует изучать правила, посредников, решения и способы обжалования.

Государственное регулирование тоже может быть захвачено. Льготная программа, формально созданная для поддержки малого бизнеса, способна приносить основную выгоду крупным компаниям, которые лучше знакомы с процедурой. Новая лицензия может защищать потребителей, а может ограничивать вход конкурентов. Требование раскрыть данные может повысить прозрачность, а может создавать такую нагрузку, что справиться с ней способны лишь большие организации. Анализ оценивает фактическое распределение затрат и выгод.

Правила финансирования политики

Финансирование партий и выборов должно сочетать прозрачность, конкуренцию и защиту гражданских прав. Полный запрет пожертвований может направить деньги в непрозрачные каналы или усилить зависимость партий от государства. Неограниченные частные взносы позволяют крупным донорам получить преимущества. Публичное финанси-

рование способно обеспечить минимальные ресурсы новым участникам, однако критерии распределения не должны закреплять монополию действующих партий.

Правила должны сообщать избирателю, кто поддерживает кандидата и на что потрачены средства. Для этого необходимы своевременные отчёты, понятные категории расходов, раскрытие конечных владельцев организаций и независимый аудит. Порог публикации может защитить небольшие пожертвования от неправомерного раскрытия личных данных. Но крупный взнос и регулярное финансирование через посредника требуют большей прозрачности.

Лимиты кампаний работают, только если учитывают косвенные расходы. Если официальный кандидат соблюдает предел, но дружественная организация неограниченно тратит деньги на те же сообщения, цель ограничения теряется. Одновременно чрезмерное регулирование самостоятельных высказываний граждан может ограничить свободу слова. Закон должен различать независимую общественную кампанию, координированную поддержку и прямое финансирование кандидата, а критерии следует применять по доказуемым признакам.

Политическое финансирование нуждается в независимом контролёре, которому доступны документы и который может налагать соразмерные санкции. Если у надзорного органа недостаточно персонала, сложные схемы останутся незамеченными. Если он подчинён правительству и может по

своему усмотрению закрыть кампанию, механизм прозрачности превратится в инструмент давления. Назначение руководителей, бюджет, решения и порядок обжалования должны быть открыты.

Лоббизм и качество решения

Регистрация лоббистов и публикация встреч помогают обществу проследить, кто участвовал в подготовке решения. Эти инструменты не устраняют влияние автоматически. Один список встреч не показывает, какие данные были представлены и почему чиновник принял ту или иную позицию. Более сильная практика публикует документы консультаций, раскрывает конфликты интересов, фиксирует изменения в проекте и предоставляет сторонам возможность ответить на аргументы друг друга.

Участие общественных групп тоже должно быть организовано так, чтобы не сводиться к конкурсу профессиональных ассоциаций. Потребители, жители районов, работники и малые предприятия могут не иметь постоянных юристов и аналитиков. Открытые слушания, публичные консультации, финансирование независимой экспертизы и доступ к простым формам обратной связи расширяют участие. При этом количество замечаний не должно подменять оценку: важно рассмотреть содержание аргументов и объяснить, какие из них повлияли на итог.

Консультация не передаёт участникам окончательную власть принимать решение. Ответственность остаётся у органа, который уполномочен действовать. Он должен объяснить, какие сведения получил, какие интересы столкнулись и почему выбрал конкретный вариант. Это уменьшает риск, что решение будет оправдано ссылкой на «консенсус», которого в действительности не было.

Конфликт интересов

Конфликт интересов означает, что личная, семейная, финансовая или профессиональная заинтересованность может повлиять на исполнение публичной обязанности. Это не тождественно доказанной коррупции. Чиновник может раскрыть конфликт, отойти от обсуждения и не участвовать в голосовании. Если интерес скрыт или решение систематически приносит выгоду связанному лицу, требуется расследование.

Декларации имущества, подарков и внешних доходов имеют смысл, если их можно проверить и если непредставление сведений влечёт последствия. Одна лишь публикация большого количества документов не гарантирует прозрачности: гражданам и журналистам нужны структурированные данные, поиск по организациям и история изменений. Требования должны учитывать пропорциональность и защищать законную частную информацию.

Независимый этический орган или инспекция может проверять декларации, давать рекомендации до принятия решения и рассматривать жалобы. Его мандат должен быть чётким. Если орган может возбуждать дела без доказательств и выборочно публиковать сведения, он способен стать источником политического давления. Если же он не может получить документы и обеспечить исполнение требований, его роль ограничится советами.

Как выявлять захват

Захват государства — утверждение о систематическом, а не единичном влиянии. Для его проверки следует изучить повторяющиеся решения, получателей выгоды, связи между должностными лицами и частными структурами, а также способы, которыми эти связи скрываются. Полезно сопоставлять участников рынка, условия тендеров, налоговые льготы, правоприменение и пожертвования. Один подозрительный контракт не доказывает захват всей системы; серия решений, устойчиво обходящих общие правила, требует более глубокого аудита.

Подозрение можно сформулировать как проверяемую гипотезу. Например: компании с политическими связями получают контракты чаще сопоставимых компаний; правило изменено после закрытой консультации и не сопровождалось публичным обоснованием; расходы на кампанию не

совпадают с объявленным отчётом. Затем следует определить данные, сравнимые случаи, период и альтернативные объяснения. Бывает, что связанная компания выиграла конкурс благодаря более низкой цене или лучшей квалификации. Такая возможность должна проверяться, а не исключаться заранее.

Международные исследования коррупции используют разные определения и методы. Сводные индексы могут показывать общее восприятие или экспертные оценки, но не всегда измеряют число конкретных нарушений. Поэтому их нужно дополнять аудитом контрактов, судебными делами, открытыми реестрами и интервью с участниками процесса. Показатель риска помогает выбрать направление расследования, но не заменяет доказательства нарушения.

Защита без подавления участия

Борьба с коррупцией не должна превращать государство в единственного распорядителя политической легитимности. Если любая независимая организация, зарубежный грант или критическое расследование объявляются признаком чужого влияния, граждане теряют законное пространство объединения. Финансирование из-за рубежа может требовать раскрытия по общим правилам, когда то же требование распространяется на отечественные пожертвования сопоставимого размера. Если ограничение касается только несогласс-

ных, его цель нуждается в строгой проверке.

Право на участие и необходимость прозрачности можно обеспечить вместе. Публикация источников финансирования, независимая аудиторская проверка, правила конфликта интересов и судебная апелляция защищают и общественный контроль, и получателей средств. Нельзя выводить незаконность из происхождения денег без доказательства запрещённого действия. Нельзя также объявлять финансирование законным только потому, что оно соответствует формальному документу, если источник скрыт через посредников.

Критерии для реформы

Перед реформой политического финансирования правительство должно ответить на пять вопросов. Какую именно проблему нужно решить: подкуп, непрозрачность, неравенство доступа, иностранное финансирование или концентрацию собственности? Какие данные показывают её масштаб? Как будут защищены малые участники и частная жизнь? Кто применяет правила и как контролируется сам контролёр? Как независимый суд проверит, что санкция была соразмерна?

Реформу следует оценивать через несколько циклов выборов и по разным показателям: доля раскрытых пожертвований, концентрация средств, число участников кампаний, равенство доступа к публичному финансированию, испол-

нение аудиторских предписаний и независимость надзора. Улучшение одного показателя при ухудшении другого может указывать на обход правила. Например, падение объявленных пожертвований может означать меньшее влияние денег, а может — переход финансирования в неформальные каналы.

Деньги становятся угрозой демократии, когда закрывают обычным гражданам путь к политическому влиянию, позволяют частной выгоде менять общие правила и мешают установить ответственность. Но общество также нуждается в организованных интересах и знаниях бизнеса, профсоюзов, профессиональных групп и некоммерческих организаций. Следующая глава рассматривает, каким образом публичная сфера и гражданское общество предоставляют каналы для проверки решений, организации интересов и защиты тех, у кого меньше ресурсов.

ГЛАВА 7

Гражданское общество и публичная сфера

Каналы между отдельным человеком и государством

Большинство граждан не могут ежедневно участвовать в принятии государственных решений. Между человеком и правительством находятся организации, профессиональные сообщества, местные объединения, партии, журналистика, исследовательские центры и цифровые платформы. Они помогают людям обмениваться сведениями, формулировать требования, находить поддержку и проверять официальные объяснения.

Гражданское общество не является одной организацией и не выражает автоматически общий интерес. В него входят объединения с разными целями: благотворительные фонды, профессиональные союзы, религиозные общины, ассоциации работодателей, группы взаимопомощи, экологические движения и правозащитные организации. Они могут спорить друг с другом, поддерживать правительство или критиковать его. Их демократическая функция состоит в том, что граждане могут объединяться без предварительного разре-

шения политического руководства и действовать в пределах общего закона.

Свободы выражения, объединения и мирных собраний защищены международными нормами прав человека [1]. Они имеют практический смысл для исправления власти. Человек, который не может говорить публично, редко способен доказать, что проблема затрагивает многих. Организация помогает собрать отдельные жалобы и представить их органу власти. Независимая журналистика проверяет официальное сообщение. Суд или омбудсмен создаёт путь для рассмотрения.

Свобода объединений и государственное регулирование

Некоммерческие и общественные организации нуждаются в правилах регистрации, отчётности и финансового управления. Отчётность может защищать доноров и получателей помощи от мошенничества. Государство вправе расследовать доказанное преступление и применять общие правила к организациям, которые получают средства из разных источников.

Риск возникает, когда формальные требования используются избирательно. Если одной организации предписывают раскрывать каждый контакт и тратить большую часть бюджета на отчёты, а лояльная организация с теми же ресурсами

освобождается от проверки, правило ограничивает политическую конкуренцию. Если регистрация зависит от расплывчатого решения чиновника, отказ можно применять к нежелательным объединениям. Нужны точные критерии, короткий срок рассмотрения и независимая апелляция.

Внешнее финансирование может создавать конфликты интересов и зависимость от доноров. Оно также может поддерживать исследование или помощь, на которые внутри страны нет средств. Оценка требует раскрытия источников, контроля расходования и публичных данных. Происхождение гранта само по себе не доказывает, что организация действует по приказу иностранного правительства. Для такого вывода нужны доказательства координации, скрытого управления или незаконного обмена услугами.

Одинаковый принцип применяется к средствам, полученным от государства. Государственное финансирование может помогать организациям предоставлять услуги и расширять доступ людей к защите. Но если получатель рискует потерять поддержку после публичной критики, финансирование создаёт стимул к молчанию. Независимый конкурс, публикация критериев и запрет на возмездие за законное выражение мнения снижают эту зависимость.

Журналистика и доступ к информации

Средства массовой информации помогают обществу по-

нять, как принимаются решения и что происходит в разных регионах. Журналистика может обнаруживать ошибки, проверять заявления и делать видимыми интересы, которые редко представлены в парламенте. Она также может допускать фактические ошибки, использовать сенсационные заголовки и зависеть от владельцев или рекламодателей. Защита прессы не снимает ответственности за точность; ответственность не должна превращаться в средство политического контроля.

Полезная система сочетает право на доступ к государственным документам, защиту журналистских источников, прозрачность собственности, независимый общественный вещатель и доступную процедуру исправления ошибок. Ни один инструмент не гарантирует независимость полностью. Общественный канал может подвергаться политическому давлению, хотя формально имеет общественный статус. Частный издатель может быть редакционно свободен, но зависеть от рекламы одного крупного клиента. Необходим анализ фактической структуры влияния.

Закон о доступе к информации должен определять, какие данные публикуются автоматически, как подать запрос и в какой срок получить ответ. Исключения могут защищать личные данные, тайну расследования или конкретную оперативную информацию. Каждое исключение должно быть ограничено предметом и сроком. Отказ следует обосновать и предоставить способ обжалования. Иначе секретность рас-

ширяется на решения, которые правительство предпочитает не объяснять.

Журналистика действует в условиях конкуренции за внимание. Модели дохода, алгоритмы рекомендаций и концентрация платформ меняют то, какие материалы видит аудитория. Доход может идти от подписки, рекламы, государственных контрактов, гранта или частного владельца; каждый источник создаёт свои стимулы. Поэтому для оценки независимости полезнее знать структуру доходов и собственников, чем делить медиа на «государственные» и «свободные» только по названию.

Цифровые платформы и пределы модерации

Цифровые платформы облегчают публикацию и организацию, но правила видимости сообщений часто определяются коммерческими алгоритмами. Система рекомендаций может повышать охват сенсационного содержания. Модерация может удалять незаконные угрозы и мошенничество, но ошибочно ограничивать общественно значимую дискуссию. Пользователь обычно не знает, почему его материал стал менее заметен или какие данные повлияли на решение.

Прозрачность платформ должна касаться правил модерации, числа запросов государства, распространённости нарушений и возможности апелляции. Независимые исследова-

тели должны иметь доступ к данным в формате, совместимом с защитой личной информации. Регуляторы могут требовать раскрытия рисков и процедур, не определяя, какая политическая позиция истинна.

Сотрудничество платформ с государством требует особой аккуратности. Правительствам может потребоваться срочно реагировать на подстрекательство к насилию или угрозу безопасности. Но закрытые требования об удалении политических материалов трудно оспорить. Если государство просит платформу ограничить доступ к сообщению, основание, правовая норма и процедура должны фиксироваться. Для срочных случаев допустима ускоренная процедура при последующем независимом контроле.

Информационная целостность означает, что люди способны получать разнообразные сведения, понимать их происхождение и проверять важные утверждения. Она не означает единство мнений или отсутствие ложной информации. Принципы ОЭСР по противодействию дезинформации делают акцент на прозрачности, устойчивости общества и доверии к процессу, а не на установлении государством одной официальной версии [23].

Дезинформация и доказательство намерения

Дезинформация — намеренное распространение ложной

или вводящей в заблуждение информации. Это определение предполагает доказательство умысла. Ошибка, неполное сообщение, сатирический материал или острая политическая оценка не обязательно являются дезинформацией. В публичной дискуссии слово часто используют шире, что делает его удобным способом объявить недостоверным любое неудобное сообщение.

Для оценки кампании влияния необходимо установить источник, координацию, способ распространения и намерение. Увеличение числа похожих публикаций может указывать на скоординированную активность, но может возникнуть и в результате обычного интереса к событию. Анализу нужны данные о сетях аккаунтов, времени публикации, автоматизации, оплате рекламы и распространении через посредников. Атрибуция к иностранной организации требует особенно высокого стандарта доказательства.

Государство может улучшать общественную устойчивость, публикуя своевременные данные, поддерживая независимую статистику, открывая первичные документы и объясняя, как проверялись заявления. Оно может обучать граждан распознавать поддельные материалы, организовывать кризисную коммуникацию и сотрудничать с независимыми исследователями. Эти меры уменьшают уязвимость, не заставляя власть становиться арбитром истины.

Криминализация ложных сведений о политике создаёт риск самоцензуры. Власть может объявить ложным сообще-

ние, которое позднее окажется верным, или требовать молчания в момент, когда сведения ещё не проверены. Закон должен быть сосредоточен на конкретном вреде — например, мошенничестве, угрозе насилием или прямом подстрекательстве — с ясными доказательствами и правом на судебную проверку. Ошибку в политическом споре лучше исправлять публичной проверкой, чем неопределённой уголовной нормой.

Публичная дискуссия и качество решения

Открытая дискуссия может быть шумной и конфликтной. Само разнообразие позиций не доказывает, что общество разделено на непримиримые лагеря. Важно выяснить, какие вопросы разделяют граждан, насколько устойчивы эти предпочтения и признают ли стороны общие правила разрешения споров.

Делиберативные процессы — гражданские собрания, общественные панели и консультации — могут дополнять выборы. Их участники получают сведения, обсуждают альтернативы и формулируют рекомендации. Такие процедуры особенно полезны, когда вопрос сложен и требует обмена аргументами. Они не заменяют выборы и не получают автоматически полномочий принимать закон. Их мандат, способ отбора участников и связь с решением должны быть заранее

ясны. Руководства ОЭСР описывают принципы проектирования участия граждан и обсуждения общественной политики [35; 36].

Нельзя считать любой диалог признаком согласия. Если участники не могут безопасно возразить, внешнее единодушие может отражать страх или отбор удобных представителей. Хорошая консультация сохраняет несогласие, публикует разные аргументы и сообщает, как орган власти на них ответил. Участники должны знать, чего процесс не может решить и кто несёт ответственность за итог.

Защита гражданского общества в кризисе

Во время кризиса организации могут предоставлять помощь, сообщать о нехватке услуг, отслеживать нарушения и связывать жителей с государственными службами. Ограничение собраний иногда требуется по узкому основанию, например при непосредственной угрозе безопасности. Оно должно быть необходимым, ограниченным по времени и одинаково применяться к сторонникам и критикам правительства.

Экстренная ситуация не создаёт общего запрета на свободу выражения. Правительство должно опубликовать правовое основание ограничения, срок и порядок пересмотра. Суды и парламентские комитеты должны продолжать кон-

троль, насколько это практически возможно. Неправительственные организации могут сохранять дистанцию от государства и одновременно сотрудничать в оказании услуг.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «Литрес».

Прочитайте эту книгу целиком, купив полную легальную версию на Литрес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.