

**РОБЪРТ ДАЛ**

---

**ЗА ДЕМОКРАЦИЯТА**

Превел от английски  
ВЛАДИМИР ГЕРМАНОВ

**ОБСИДИАН**  
СОФИЯ 1999

ROBERT A. DAHL  
ON DEMOCRACY

Copyright © 1998 by Yale University  
All rights reserved

Превод © Владимир Германов  
Худ. оформление © Кръстьо Кръстев

ОБСИДИАН  
София 1999

ISBN 954-8240-72-6

## СЪДЪРЖАНИЕ

|                                           |   |
|-------------------------------------------|---|
| 1. Наистина ли е нужен пътеводител? ..... | 7 |
|-------------------------------------------|---|

### Част I НАЧАЛОТО

|                                                |    |
|------------------------------------------------|----|
| 2. Къде и как се е развила демокрацията? ..... | 13 |
| 3. Какво ни предстои? .....                    | 31 |

### Част II ИДЕАЛНА ДЕМОКРАЦИЯ

|                                         |    |
|-----------------------------------------|----|
| 4. Що е демокрация? .....               | 41 |
| 5. Защо демокрация? .....               | 50 |
| 6. Защо политическо равенство I? .....  | 66 |
| 7. Защо политическо равенство II? ..... | 72 |

### Част III РЕАЛНА ДЕМОКРАЦИЯ

|                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 8. От какви политически институции<br>се нуждае демокрацията в широки мащаби? ..... | 85  |
| 9. Разновидности I .....                                                            | 102 |
| 10. Разновидности II .....                                                          | 121 |
| 11. Разновидности III .....                                                         | 131 |

## Част IV БЛАГОПРИЯТНИ И НЕБЛАГОПРИЯТНИ УСЛОВИЯ

|                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----|
| 12. Кои фоновни условия са благоприятни за демокрацията? . . .              | 145 |
| 13. Защо пазарният капитализъм<br>е благоприятен за демокрацията? . . . . . | 165 |
| 14. Защо пазарният капитализъм накърнява демокрацията? . . .                | 172 |
| 15. Незавършеното пътуване . . . . .                                        | 178 |
| Приложение А . . . . .                                                      | 187 |
| Приложение Б . . . . .                                                      | 191 |
| Приложение В . . . . .                                                      | 195 |
| Бележки . . . . .                                                           | 199 |
| Препоръчителна библиография . . . . .                                       | 207 |
| Благодарности . . . . .                                                     | 213 |
| Индекс . . . . .                                                            | 215 |

# 1

## НАИСТИНА ЛИ Е НУЖЕН ПЪТЕВОДИТЕЛ?

През последната половина на XX в. светът стана свидетел на удивителна и безпрецедентна политическа промяна. Всички основни алтернативи на демокрацията или изчезнаха, или се превърнаха в ексцентрични останки, или се оттеглиха от игралното поле, за да се скрият в последните си твърдини. Предмодерните врагове на демокрацията – централизираната монархия, наследствената аристокрация, олигархията, крепяща се на силно ограничени изборителни права – бяха загубили легитимността си в очите на по-голямата част от човечеството още в началото на столетието. Основните антидемократични режими на XX в. – комунистически, фашистки, нацистки – изчезнаха в руините на катастрофална война или, както беше в случая със Съветския съюз, се разпаднаха отвътре. Военните диктатури бяха сериозно дискредитирани заради провалите си, особено в Латинска Америка, а там, където успяха да се задържат, най-често присмаха псевдodemократична фасада.

И така, дали демокрацията най-накрая успя да спечели битката за подкрепата на хората в целия свят? Едва ли. Антидемократичните възгледи и движения продължават да съществуват, нерядко в тясна връзка с фанатичен национализъм и религиозен фундаментализъм. Демократични правителства (с различна степен на „демократичност“) съществуват в по-малко от половината страни на света и управляват по-малко от половината световно население. Едва пета от това население живее в Китай, който през забележителните си четири хилядолетия история никога не е имал демократично управление. В Русия, която премина към демократично управление едва през последното десетилетие на века, де-

мократията е крехка и не се радва на солидна подкрепа. Дори в страни, в които демокрацията е установена отдавна и се смята за стабилна, някои наблюдатели твърдят, че тя е в криза или че е подложена на силен натиск поради нарастващите съмнения на гражданите в способността на избраните от тях лидери, политически партии и служители на администрацията да се справят поне донякъде успешно с проблеми като постоянната безработица, бедността, престъпността, социалните програми, емигрантите, данъците и корупцията.

Да приемем, че можем да разделим съществуващите днес държави – близо 200 – на три групи: с недемократично управление, с наскоро установено демократично управление и с отдавна установено и сравнително стабилно демократично управление. Трябва да признаем, че във всяка група ще влязат твърде различни помежду си държави. Все пак това опростено деление ни помага да видим, че от гледна точка на демокрацията всяка група страни е изправена пред различни предизвикателства. За недемократичните държави предизвикателството е дали и кога биха могли да осъществят *преход* към демокрация. За наскоро демократизиралите се страни предизвикателството е дали и как новите демократични порядки и институции могат да бъдат укрепени или, както обичат да се изразяват някои политолози, *консолидирани*, така че да издържат проверката на времето, политическите конфликти и кризи. За по-старите демокрации предизвикателството е да *усъвършенстват* и *задълбочат* своята демокрация.

Сега обаче може да възникне въпросът: Какво точно разбираме под „демократия“? Какво отличава едно демократично от едно недемократично управление? Ако една недемократична страна осъществи *преход* към демокрация, към *какво* е този *преход*? Кога можем да твърдим, че *преходът* е завършен? Като говорим за консолидиране на демокрацията, какво точно се консолидира? И какво може да означава *задълбочаване* на демокрацията в една демократична държава? Ако една страна вече е демократична, как би могла да стане по-демократична? И така нататък.

Демократията е обект на дискусии от около две хиляди и петстотин години – достатъчно време, за да се установи някаква стройна система от схващания, с които всички или поч-

ти всички да са съгласни. За добро или зло, това не е станало и досега.

Двайсет и петте столетия, през които демокрацията е била обсъждана, дебатирана, подкрепяна, нападана, пренебрегвана, установявана, практикувана, ликвидирана и след това понякога възстановявана, изглежда, не са довели до съгласие по някои от най-фундаменталните въпроси.

Колкото и да е парадоксално, но самият факт, че демокрацията има толкова продължителна история, в действителност е допринесъл за задълбочаване на обсъждането и несъгласията, защото терминът „демократия“ е означавал различни неща за различните хора на различни места. Наистина, през дълги периоди от човешката история демокрацията фактически е изчезвала, за да се запази жива единствено като идея в спомените на малцина. Само допреди два века – да кажем десет поколения – в историята няма много истински примери за демокрация. Демократията е по-скоро тема, върху която философите да теоретизират, отколкото реална политическа система, която хората да възприемат и практикуват. А дори и в редките случаи, когато съществува „демократия“ или „република“, по-голямата част от населението е лишена от възможността да участва в политическия живот.

Въпреки че в най-общ смисъл демокрацията идва от древността, в тази книга разглеждам предимно демокрацията, която е продукт на XX в. Днес приемаме за даденост, че демократичната система трябва да осигури буквално на всеки пълнолетен гражданин правото да гласува, но само допреди четири поколения – около 1918 г. или края на Първата световна война – във всяка независима демокрация или република, съществували дотогава, половината пълнолетно население било лишено от пълни граждански права. Разбира се, става дума за жените.

И една шокираща мисъл – ако приемем универсалното право на глас за изискване на демокрацията, буквално във всяка демократична страна ще се намерят хора, които са по-възрастни от съответната демократична система на управление. Демократията в нашия съвременен смисъл на думата може и да не е съвсем млада, но в никакъв случай не е древна.

Можете да възразите веднага: Нима Съединените щати не са демокрация още от времето на Американската револю-

ция? „Демокрация в република“, както се изразява Ейбрахам Линкълн. Нима знаменитият френски мислител Алексис дьо Токвил не озаглави след посещението си в САЩ през 30-те години на миналия век известния си труд „Демокрацията в Америка“? А нима атиняните не са наричали своята система „демокрация“ още през V в. пр. н. е.? Какво е Римската република, ако не някакъв вид демокрация? След като думата „демокрация“ е означавала различни неща през различните епохи, как е възможно да постигнем някакво съгласие по въпроса какво означава тя днес?

След като веднъж се започне, може да се продължи и по-нататък: Защо изобщо демокрацията е нещо желано? И точно колко демократична е „демокрацията“ в страните, които днес наричаме демократични – САЩ, Великобритания, Франция, Норвегия, Австралия и много други? И още – възможно ли е да обясним защо тези страни са „демократични“, а много други не са? Въпросите нямат край.

Отговорът на въпроса в заглавието на тази глава в такъв случай е съвършено ясен. Ако искате да търсите отговорите на някои от най-основните въпроси за демокрацията, един пътеводител може и да помогне.

Разбира се, по време на тази кратка обиколка няма да намерите отговори на всички въпроси, които бихте могли да зададете. За да бъде пътуването ни кратко и управляемо, ще се наложи да пропуснем безброй пътеки, които може би смятате за нужно да проучите. Може би си заслужава и се надявам, че след края на нашето пътешествие ще се заемете да ги проучите сами. За да ви помогна да го направите, в края на книгата ще включа списък на произведения за допълнителна самостоятелна работа.

Нашето пътешествие започва от самото начало: произхода на демокрацията.

## ЧАСТ I

# НАЧАЛОТО

## КЪДЕ И КАК СЕ Е РАЗВИЛА ДЕМОКРАЦИЯТА?

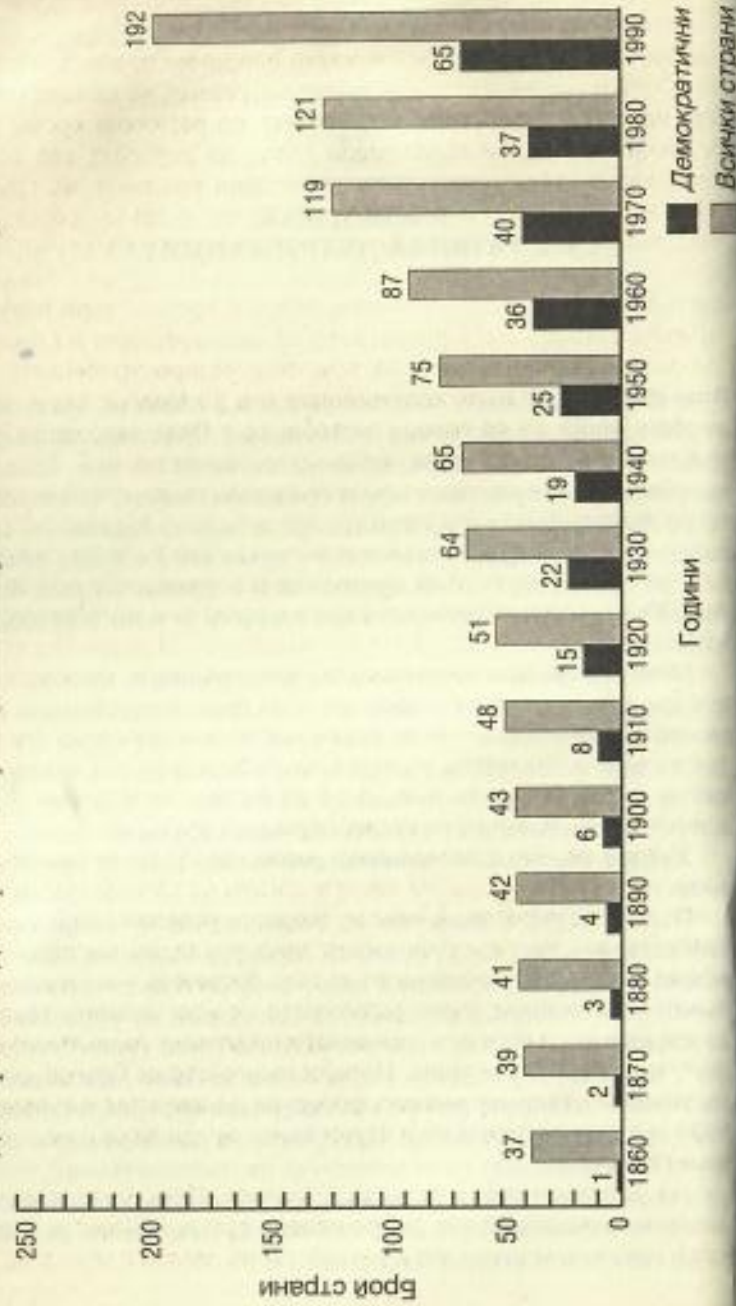
В началото споменах, че демокрацията е обект на дискусии от две хиляди и петстотин години насам. Наистина ли демокрацията е толкова стара, може да се запитате вие. Много американци, а вероятно и други граждани смятат, че началото на демокрацията е поставено преди двеста години в Съединените щати. Други, запознати с древните ѝ корени, твърдят, че трябва да търсим произхода ѝ в древна Гърция или Рим. Къде в края на краищата се е появила тя и как е продължила своя път?

Може да решим да гледаме на демокрацията като на нещо, което се разгръща повече или по-малко непрекъснато от своето „изобретяване“, така да се каже, в древна Гърция преди две хиляди и петстотин години и постепенно се разпростира навън от онова крехко начало до наши дни, когато стига до всички континенти и до значителна част от човечеството.

Хубава картина, но невярна най-малко поради две причини.

Първо, както е известно на всеки, който познава европейската история, след ранния си период в Гърция и Рим народното управление запада и изчезва. Дори и да си позволим значителна свобода в решаването кои форми на управление да наричаме „народни“, „демократични“ или „републикански“, възходът и упадъкът им не може да бъде описан като постоянно изкачване нагоре към далечния връх, нарушавано само от кратки спускания. Историята на демокрацията по-скоро би изглеждала като маршрута на пътешественик, прекосяващ равна и почти безкрайна пустиня, в която има много малко възвишения, докато най-накрая започне изкачването до сегашните висини (диаграма I).

Диаграма 1. Демократични страни (в които гласуват само мъжете или всички), 1850–1995 г.



Второ, би било грешка да приемем, че демокрацията е изобретена веднъж завинаги, както например парната машина. Когато антрополози и историци откриват, че сходни оръдия на труда и действия се появяват по различно време на различни места, те обикновено искат да разберат как се е стигнало до тези отделни прояви – дали оръдието на труда или действието се е разпространило по някакъв начин от първооткривателите към други групи, или то е било изобретено от различни групи независимо една от друга? Намирането на отговор на този въпрос често е трудно, дори невъзможно. Същото е и с развитието на демокрацията по света. До каква степен можем да обясним разпространението ѝ чрез дифузия от първоизточниците ѝ и до каква степен, ако изобщо може да се говори за това, тя е била създадена самостоятелно на различни места по различно време?

Макар че що се отнася до демокрацията, въпросът е придружен от голяма доза несигурност, моето тълкуване на историческите факти е следното: отчасти, ако не и до голяма степен разширяването на демокрацията може да се обясни с дифузията на демократичните идеи и практики, но тази дифузия не може да ни даде цялостно обяснение. Подобно на огъня, рисуването или писмеността, демокрацията, изглежда, е изобретявана повече от един път и на повече от едно място. В края на краищата, ако на някое място в определено време е имало благоприятни условия за възникването ѝ (както в Атина около 500 г. пр. н. е.), не е ли възможно подобни благоприятни условия да са съществували и другаде?

Допускам, че демокрацията може да бъде независимо създавана и пресъздавана винаги когато са налице подходящите за това условия. А тези подходящи условия според мен съществуват на различни места през различни периоди от време. Точно както наличието на обработваема земя и достатъчни валежи стимулират развитието на земеделието, така и някои благоприятни условия винаги подкрепят развитието на демократично управление. Поради наличието на благоприятни условия например някаква форма на демокрация е съществувала и в племенните структури дълго преди да се появи писаната история.

Да разгледаме следната възможност. Нека приемем, че никакви хора образуват добре споена група – „ние“ и „те“, нас и другите, моите хора и техните хора, моето племе и дру-

гите племена. В добавка да приемем, че групата, или племето, е до голяма степен независима от чужд контрол и членовете ѝ могат повече или по-малко да командват сами парада, така да се каже, без намеса на външни хора. Най-накрая, да приемем, че значителна част от членовете на групата, може би племенните старейшини, смятат себе си за еднакво квалифицирани да имат право на глас в управлението на групата. При подобни обстоятелства, струва ми се, е вероятно да се появят демократични тенденции. Пласътът към демократично участие се развива от това, което бихме могли да наречем *логика на равенството*.

През дълги периоди, когато човешките същества живеят заедно на малки групи и оцеляват с лов на дивеч и събиране на корени, плодове и други природни дарове, несъмнено понякога, ако не и винаги, се развива система, при която голяма част от членовете, подтиквани от логиката на равенството – поне по-старите и по-опитните, – участват във вземането на нужните за групата решения. Че това е така, подсказват изследванията на неграмотните племенни общности. В такъв случай, можем да кажем, че в продължение на много хилядолетия „най-естествената“ политическа система е някаква форма на примитивна демокрация.

Знаем обаче, че този продължителен период свършва. Когато хората започват да се установяват в постоянни общности за дълги периоди от време, предимно с цел земеделие и търговия, благоприятните условия за масово участие в управлението, които току-що споменах – групова идентичност, слабо влияние отвън, предполагаемо равенство, – започват да се срещат все по-рядко. „По-естествени“ стават някои форми на йерархия и господство. В резултат демократичният тип управление изчезва за хиляди години. Заменят го монархии, тирании, аристокрации или олигархии, които се основават на някаква форма на йерархия или рангове.

По-късно, около 500 г. пр. н. е., на няколко места отново се появяват благоприятни условия и малки общности започват да развиват системи на управление, които осигуряват значителни възможности за участие във вземането на групови решения. Можем да кажем, че примитивната демокрация е изобретена отново в по-развита форма. Най-значимите примери са от Европа – три по брега на Средиземно море, други в Северна Европа.

## СРЕДИЗЕМНОМОРИЕТО

Около 500 г. пр. н. е. в древна Гърция и Рим възникват системи на управление, осигуряващи участието на значителен брой граждани. Тези системи са изградени върху толкова солидни основи, че оцеляват (с малки промени) в продължение на столетия.

*Гърция.* Древна Гърция не е държава в нашия модерен смисъл на думата – една държава с едно управление, в която да живеят всички гърци. Гърция се състои от неколкостотин независими градове, всеки от които с прилежащите си земи. За разлика от Съединените щати, Франция, Япония и други съвременни държави, така наречените нации-държави или национални държави, които до голяма степен преобладават в съвременния свят, суверенните държави на Гърция са градове-държави. Най-известният град-държава в древността, а и след това е Атина. През 507 г. пр. н. е. атиняните приемат система на колективно управление, която просъществува две столетия, докато градът не е покорен от своя по-могъщ съсед от север – Македония. (След 321 г. пр. н. е. правителството на Атина поколения наред крета под македонски контрол. После градът е завзет още веднъж, този път от римляните.)

Тъкмо гърците, вероятно атиняните, създават термина *демократия* (*demokratia*), от гръцките думи „демос“ – „народ“, и „кратос“ – „управлявам“. Между другото, интересно е, че макар в Атина думата „демос“ обикновено да се отнася за цялото население, понякога тя обозначава само обикновените хора или дори само бедните. Изглежда, че думата „демократия“ рядко се използва в недоволните от нея аристократични среди като някакъв епитет, показващ презрението им към простолюдието, отнело някогашния им контрол над управлението. Във всеки случай думата „демократия“ се използва от атиняните и другите гърци, за да обозначи управлението на Атина и на много други гръцки градове.<sup>1</sup>

Най-важната и най-известната сред гръцките демокрации и тогава, и в наши дни е атинската. Влиянието ѝ върху политическата философия е несравнимо и по-късно често се казва, че тя е основен пример за гражданско участие в управлението или, както биха се изразили някои, за демокрация на участието.

Управлението на Атина е твърде сложно, за да се опише тук както подобава. В основата му е *събранието*, в което имат право да участват всички граждани. Събранието избира някои ключови фигури – генералите например, колкото и странно да ни се вижда това. Но основният начин за избиране на граждани за останалите обществени постове е жребият, който осигурява равни шансове на всички граждани, имащи право да бъдат избирани. Според някои преценки обикновеният гражданин имал сериозен шанс да бъде избран поне веднъж през живота си да заеме най-важните постове в управлението.

Макар че някои гръцки градове създават общи рудиментарни представителни форми на управление на своите съюзи, обединения и конфедерации (предимно с цел съвместна отбрана), за тези представителни системи се знае малко. Те не са оставили почти никакъв отпечатък върху демократичните идеи и практики и със сигурност не са повлияли върху по-късните форми на представителна демокрация. Атинската система за определяне на граждани за обществени постове чрез жребий също никога не е била приемлива алтернатива на изборите като начин за подбиране на представители.

И така, *политическите институции* на гръцката демокрация, макар и новаторски за времето си, са пренебрегнати или дори направо отхвърлени при развитието на модерната представителна демокрация.

*Рим.* Приблизително по същото време, когато народното управление е въведено в Гърция, то се появява и в града Рим. Римляните обаче наричат системата си „република“, от „res“ – „нещо“ или „дело“ на латински, и „publicus“ – „публика, общество“. В свободен превод република е „нещо, което принадлежи на народа“. (По-късно отново ще се върна на тези две думи – „демокрация“ и „република“.)

Правото да участват в управлението на републиката в началото принадлежало само на патрициите, т. е. на аристокрацията. Но с течение на времето – ние ще се върнем отново към това развитие – и след много борби обикновените хора (*плебса* или плебеите) също получават достъп до него. Както и в Атина, правото на участие в управлението е дадено само на мъжете – същото е и във всички последващи републики и демокрации чак до XX в.

Започнала като град със скромни размери, Римската ре-

публика непрекъснато се разширява чрез анексии и завоевания и излиза далеч извън границите на стария град. Нещо повече – републиката често присъжда римско гражданство, което е ценено високо, на завладените народи, които по този начин стават не просто поданици, а пълноправни граждани с всички произтичащи от това привилегии.

Колкото и мъдър и щедър обаче да е този дар, от днешна гледна точка откриваме един огромен недостатък: Рим не успява да устрои институциите на народното управление така, че да са съобразени с огромното нарастване на населението и на голямата му отдалеченост от центъра. От днешна гледна точка е странно също така, че събранията, в които римските граждани имат право да участват, продължават да се провеждат, както и преди, в град Рим – в същия Форум, чиито руини туристите виждат и днес. За повечето римски граждани обаче, живеещи в перифериите на републиката, градът е твърде отдалечен, за да присъстват на заседанията, поне без много усилия и разноски. В резултат на това все по-голям брой граждани на практика са лишени от възможността да участват в гражданските събрания в центъра на римската система на управление. Все едно с разрастването на Съединените щати американско гражданство да получават всички хора от новоприсъединилите се щати, но право да участват в национални избори да имат само онези, които се появят лично във Вашингтон.

Макар находчиви и практични в много отношения, римляните така и не приемат и не достигат до решението, което ни се струва толкова очевидно в наши дни – функционална система на *представително* управление, основаваща се на *демократично избрани* представители.

Преди обаче да направим прибрзаното заключение, че римляните са били по-малко изобретателни или способни от нас, трябва да си припомним, че повечето изобретения и иновации, с които днес сме свикнали, ни изглеждат дотолкова очевидни, че се чудим как така предците ни не са се сетили да ги изведат по-рано. Повечето от нас безпроблемно приемат за даденост неща, които хората от предишните епохи е трябвало първа да откриват. Не е изключено и бъдещите поколения да се чудят как така ние не сме видели неща, които те не смятат за даденост. Може би именно заради нещата, които приемаме за даденост, ние, подобно на римляните, не мо-

жем да проявим достатъчно творчество, за да променим политическите си институции?

Въпреки че Римската република просъществува значително по-дълго, отколкото Атинската демокрация, и по-дълго, отколкото е съществувала която и да било от днешните демокрации, след 130 г. пр. н. е. тя била подкопана от граждански размирици, войни, милитаризация, корупция и упадък на здравия граждански дух, който преди това съществувал сред гражданите. Малкото, което остава от автентичните републикански практики, загива при диктатурата на Юлий Цезар. След смъртта му през 44 г. републиката, някога управлявана от гражданите си, се превръща в империя, в която властват императори.

С падането на Римската република народното управление в Южна Европа е унищожено изцяло. Ако изключим политическите системи на някои малки разпръснати племена, то изчезва и от лицето на земята за близо хиляда години.

*Италия.* Подобно на някакъв изчезнал животински вид, който пак се появява след драстични промени в климата, народното управление възниква отново в много северноиталиански градове някъде около 1100 г. И отново то се заражда и развива в малки градове-държави, а не в големи региони или цели страни. По добре познатия римски модел, възпроизведен по-късно и в началото на модерното представително управление, участието в управляващите структури на градовете-държави най-напред се ограничава само до членовете на семействата от висшите класи – благородници, едри земеделци и други. С времето обаче градските жители, намиращи се по-ниско на социално-икономическата стълбичка, също започват да настояват за право на участие. Хората от средните класи, както ги наричаме днес – новозабогателите, дребните търговци и bankerите, занаятчиите, обединени в гилдии, пехотинците, предвождани от офицери, – стават не само по-многобройни от господстващите висши класи, но също така и по-способни да се организират. Нещо повече, те са в състояние да заплашват с кръвопролитни въстания и ако се наложи, да ги осъществяват. В резултат на това хората като тях – ророло, както ги наричат понякога – в много градове придобиват правото да участват в управлението на града.

В продължение на две и повече столетия подобни малки републики процъфтяват в множество италиански градове.

Няколко от тях, като Венеция и Флоренция, се превръщат в центрове на невинен просперитет – изкусни занаяти, изключително изкуство и архитектура, ненадминато градоустройство, великолепна поезия и музика. Древният свят на Гърция и Рим възторжено се преоткрива. Това, което по-късните поколения наричат средновековие, свършва и започва новата на невероятен творчески подем, която наричаме Ренесанс.

За съжаление обаче към средата на XIII в. републиканското управление на някои от по-големите градове все повече и повече отстъпва пред вечните врагове на народното управление – икономически упадък, корупцията, олигархията, войните, чуждите нашествия и завземането на властта от авторитарни владетели: принцове, монарси или военни. И това не е всичко. Последното от перспективата на историческите поколения, градът-държава е обречен като основа за гражданско управление благодарение на това, че се появява съперник, разполагащ с много по-голяма сила – националната държава или страна. Малките и по-големите градовете са принудени да влизат в рамките на тези по-големи и по-могъщи единици, за да се превърнат в най-добрия случай в подчинени елементи на управлението.

Минар и със славно минало, градът-държава се превръща в отживелица.

### *Думи за думите*

Вероятно забелязахте, че в изложението, посветено на Гърция, Рим и Италия, използвах фразата „народно управление“. Както видяхме, за да обозначат своето народно управление, гърците създават термина *демокрация*. Римляните предпочитат родния си латински език и наричат своето управление „република“, а по-късно италианците дават това наименование на народното управление в някои от техните градове-държави. Може би се питате дали думите *демокрация* и *република* се отнасят до фундаментално различни типове конституционни системи, или просто отразяват разликата в езиците, от които първоначално са произлезли.

За неправилното разбиране на този въпрос допринася Джеймс Мадисън, като през 1787 г. публикува важна ста-

тия, с която се стреми да спечели подкрепа за току-що предложената Американска конституция.<sup>2</sup> Като един от създателите на тази конституция и като държавник, който познава много добре политическата наука на своето време, Мадисън прави разлика между „чиста демокрация“ под което разбирам общество, съставено от малък брой граждани, които чертаят и осъществяват управлението лично“, и „република, под което разбирам управление, осъществявано чрез някаква форма на представителство“.

Тази разлика не се основава на никакви исторически факти: нито в Рим, нито, да речем, във Венеция има „някаква форма на представителство“. Всъщност ранните републики до голяма степен отговарят на дефиницията на Мадисън за „демокрация“. Нещо повече – през XVIII и двата термина се използват като взаимозаменяеми в Съединените щати. Разликата, която прави Мадисън, не се търси в и в трудове на известния френски политически философ Монтескьо, от когото той се възхищава и когото често възхвалява. Самият Мадисън вероятно си дава сметка, че разграничението, което прави, няма исторически корени, и при това положение трябва да заключим, че то му е нужно, за да дискредитира критиците, които твърдят, че предлаганата нова конституция не е достатъчно „демократична“.

Каквато и да е причината (въпросът е неизяснен), не съмнено е, че думите „демокрация“ и „република“ не обозначават никакви различия (въпреки твърденията на Мадисън) в типовете народно управление. По-скоро става въпрос, при това с цената на известно объркване по-късно, за различия между гръцки и латински – езиците, от които те са произлезли.

#### СЕВЕРНА ЕВРОПА

Независимо дали са били наричани демокрации или републики, системите на народно управление в Гърция, Рим и Италия са лишени от няколко от най-важните характеристики на съвременното представително управление. Древна Гърция, както и средновековна и ренесансова Италия имат

множество местни народни управления, но нямат ефективно национално управление. В Рим имат, така да се каже, само едно местно управление, базиращо се на народно участие, но няма национален парламент, съставен от избрани чрез вот представители.

От днешна гледна точка при всички тези системи очевидно липсват поне три основни политически институции: *национален парламент*, съставен от избрани чрез гласуване *представители*, и *избрани от народа местни управи*, подчинени на националното правителство. Системата, при която демокрацията на местно ниво се комбинира с всеобщо избран парламент на най-високо ниво, все още не е създадена. Тази комбинация от политически институции възниква в Англия, Скандинавия, днешна Холандия и на други места в Северна Европа.

Макар че моделите на политическо развитие в тези региони до голяма степен се различават, можем да представим една силно опростена версия: на различни места свободните граждани и благородниците започват да участват пряко в местните събрания. Към тях по-късно се добавят регионални и национални събрания, състоящи се от представители, повечето или всички от които са *избрани чрез гласуване*.

*Местни събрания.* Започвам от викингите не поради сантименталност, а защото техният опит е малко известен, макар и да е много важен. Посещавам често норвежката ферма на около 80 километра североизточно от Трондхайм, от която е емигрирал пращето ми (и която, за моя радост, до ден днешен носи името Дал Вестре или Западна долина). В близкия град Стайнхяр все още могат да се видят струпани във формата на лодка големи камъни, където свободните викинги редовно са се събирали между 600 г. и 1000 г., за да заседават в събранието, наречено на норвежки Ting. (Между другото, английската дума thing, „нещо“ произлиза от староанглийска дума, която е означавала както „нещо“, така и „събрание“.) Подобни струпвания на камъни, някои и от по-отдавна, има и на други места в района.

До 900 г. събрания на свободните викинги има не само в района на Трондхайм, но и на много други места из Скандинавия. Подобно на Стайнхяр, събранията се провеждат в открито поле, като мястото е обозначено с големи вертикални камъни. На тези събрания свободните викинги решават спорове, обсъждат, одобряват и отхвърлят закони, утвърждават

или отхвърлят предложения за промяна на религията (както става, когато приемат християнството на мястото на старата скандинавска религия), дори избират и одобряват кралете, които са длъжни да се закълнат пред събранията, че ще спазват законите, приети от него.

Викингите не са знаели нищо за демократичните и републиканските политически принципи отпреди хиляда години в Гърция и Рим, а и да са знаели, те едва ли биха ги интересуваха. Те създават събранията си без външно влияние, като изхождат от логиката на равенството, прилагана по отношение на свободните хора. Фактът, че идеята за равенството е особено популярна сред викингите през X в., се потвърждава от думите на група викинги от Дания. Те плават по една река във Франция и от брега ги питат как се казва господарят им. „Никак – отговарят те. – Всички сме равни.“<sup>3</sup>

Все пак трябва да се въздържахме от изкушението да преувеличаваме. Равенството, с което викингите се гордеят, се отнася само за свободните мъже, а дори и сред тях има разслоение по богатство и статус. Свободните викинги използват робски труд. Подобно на гърците, римляните и други европейци, а и на американците столетия по-късно, викингите имат роби – пленени в сражения врагове, нещастни жертви на нападения над съседни народи или чисто и просто хора, купени на пазара за роби. За разлика от свободните по рождение, робите остават зависими от собственика си, дори и в случаите, когато той ги освободи. Ако робите са по-нисша каста от свободните викинги, над тях е аристокрацията, съставена от богати семейства, притежаващи най-често земя и наследствен статус. На върха на пирамидата е кралят, чиято власт е ограничена от факта, че бива избран, че е длъжен да спазва законите и че се налага да печели лоялността и подкрепата на благородниците и на свободните хора.

Въпреки тези дълбоки социални различия, класата на свободните хора – селяни, дребни земевладелци, фермери – е достатъчно многобройна, за да наложи траен демократичен отпечатък върху политическите институции и традиции.

В някои други части на Европа местните условия също са благоприятни за появата на народно участие в управлението. Високите планински долини в Алпите например осигуряват известна защита и автономност на хората, които се занимават с животновъдство там. Един автор от наши дни описва Ретия

(по-късно швейцарския кантон Граубюнден) около 800 г.: „А горските селяни... се оказали в ситуация на уникална равенственост. Силотени от еднакъв си статус... и от общите права да използват планинските пасища те развили чувство за равенство, което нямало нищо общо с йерархичния, проистигащо от съзнание за статусна принадлежност средновековен феодализъм. Този ясно изразен дух господства и при по-късната поява на демокрацията в Ретийската република.“<sup>4</sup>

*От събрания към парламенти.* Когато викингите се отнасят на север към Исландия, те пренасят там политическата си система, а на много места въвеждат и събранията, Ting. Но те правят и нещо повече: през 930 г. създават един вид „народно събрание“, Althing, или национално събрание, което е предтеча на всички по-късни парламенти и просъществува като законодателен орган цели три столетия, докато Исландия не е завладяна от норвежците.<sup>5</sup>

Междувременно в Норвегия, Дания и Швеция се създават регионални събрания, а по-късно, както в Исландия, и национални. Макар че с времето властта на кралете и на подчинената им централизирана бюрокрация нараства и значението на тези събрания намалява, те оказват сериозно влияние върху по-нататъшните събития. В Швеция например традицията на народно участие в събранията от периода на викингите водят до появата през XV в. на предшественика на съвременния представителен парламент – кралят започва да свиква срещи на представители от различните слоеве на обществото: благородници, духовенство, бюргери и обикновени граждани. Тези срещи постепенно довеждат до създаването на шведския риксдаг, или парламент.<sup>6</sup>

В коренно различните условия на Холандия и Фландрия нарастването на производството, търговията и финансите довежда до възникването на градска средна класа, състояща се от хора, владеещи значителни икономически ресурси. Владетелите, които непрекъснато се нуждаят от средства, не могат да пренебрегнат такъв богат източник на приходи, нито пък да събират данъци, без да се съобразят със съгласието на собствениците им. За да спечелят това съгласие, владетелите започват да свикват събрания на представители от гражданите и най-влиятелните социални класи. Макар че тези събрания – парламенти или „съсловия“, както понякога ги наричат – не се превръщат направо в националните законо-

или отхвърлят предложения за промяна на религията (както става, когато приемат християнството на мястото на старата скандинавска религия), дори избират и одобряват кралете, които са длъжни да се заклънат пред събранията, че ще спазват законите, приети от него.

Викингите не са знаели нищо за демократичните и републиканските политически принципи отпреди хиляда години в Гърция и Рим, а и да са знаели, те едва ли биха ги интересували. Те създават събранията си без външно влияние, като изхождат от логиката на равенството, прилагана по отношение на свободните хора. Фактът, че идеята за равенството е особено популярна сред викингите през Х в., се потвърждава от думите на група викинги от Дания. Те плават по една река във Франция и от брега ги питат как се казва господарят им. „Никак – отговарят те. – Всички сме равни.“<sup>3</sup>

Все пак трябва да се въздържахме от изкушението да преувеличаваме. Равенството, с което викингите се гордеят, се отнася само за свободните мъже, а дори и сред тях има разслоение по богатство и статус. Свободните викинги използват робски труд. Подобно на гърците, римляните и други европейци, а и на американците столетия по-късно, викингите имат роби – пленени в сражения врагове, нещастни жертви на нападения над съседни народи или чисто и просто хора, купени на пазара за роби. За разлика от свободните по рождение, робите остават зависими от собственика си, дори и в случаите, когато той ги освободи. Ако робите са по-нисша каста от свободните викинги, над тях е аристокрацията, съставена от богати семейства, притежаващи най-често земя и наследствен статус. На върха на пирамидата е кралят, чиято власт е ограничена от факта, че бива избран, че е длъжен да спазва законите и че се налага да печели лоялността и подкрепата на благородниците и на свободните хора.

Въпреки тези дълбоки социални различия, класата на свободните хора – селяни, дребни земевладелци, фермери – е достатъчно многобройна, за да наложи траен демократичен отпечатък върху политическите институции и традиции.

В някои други части на Европа местните условия също са благоприятни за появата на народно участие в управлението. Високите планински долини в Алпите например осигуряват известна защита и автономност на хората, които се занимават с животновъдство там. Един автор от наши дни описва Ретия

(по-късно швейцарския кантон Граубюнден) около 800 г.: „Свободните селяни... се оказали в ситуация на уникална равенствост. Сплотени от еднакъв си статус... и от общите права да използват планинските пасища те развили чувство за равенство, което нямало нищо общо с йерархичния, пронизан от съзнание за статусна принадлежност средновековен феодализъм. Този ясно изразен дух господства и при по-късната поява на демокрацията в Ретиянската република.“<sup>4</sup>

*От събрания към парламенти.* Когато викингите се отправят на север към Исландия, те пренасят там политическата си система, а на много места въвеждат и събранията, Ting. Но те правят и нещо повече: през 930 г. създават един вид „върховно събрание“, Althing, или национално събрание, което е предтеча на всички по-късни парламенти и просъществува като законодателен орган цели три столетия, докато Исландия не е завладяна от норвежците.<sup>5</sup>

Междувременно в Норвегия, Дания и Швеция се създават регионални събрания, а по-късно, както в Исландия, и национални. Макар че с времето властта на кралете и на подчинената им централизирана бюрокрация нараства и значението на тези събрания намалява, те оказват сериозно влияние върху по-нататъшните събития. В Швеция например традициите на народно участие в събранията от периода на викингите водят до появата през XV в. на предшественика на съвременния представителен парламент – кралят започва да свиква срещи на представители от различните слоеве на обществото: благородници, духовенство, бюргери и обикновени граждани. Тези срещи постепенно довеждат до създаването на шведския риксдаг, или парламент.<sup>6</sup>

В коренно различни условия на Холандия и Фландрия разрастването на производството, търговията и финансите довежда до възникването на градска средна класа, състояща се от хора, владеещи значителни икономически ресурси. Владетелите, които непрекъснато се нуждаят от средства, не могат да пренебрегнат такъв богат източник на приходи, нито пък да събират данъци, без да се съгласят със съгласието на собствениците им. За да спечелят това съгласие, владетелите започват да свикват събрания на представители от градовете и най-влиятелните социални класи. Макар че тези събрания – парламенти или „съсловия“, както понякога ги наричат – не се превръщат направо в националните законо-

дателни органи от наши дни, те формират традиции, порядки и идеи, които създават благоприятни условия за по-късно им възникване.

Междувременно в неясните дълбини на миналото постепенно започва да се очертава представителният парламент, който през следващите столетия ще окаже най-силното влияние върху идеята и практиките на представителното управление. Това е парламентът на средновековна Англия. По-скоро резултат на сляпа еволюция, отколкото на преднамерен замисъл, парламентът възниква на основата на събрания, които заседават спорадично и под натиска на нуждата по времето на крал Едуард I от 1272 до 1307 г.

Възникването и развитието на английския парламент е твърде дълъг и сложен процес, който не може да бъде резюмиран тук. Към XVIII в. обаче това развитие довежда до създаването на конституционна система, при която и кралят, и парламентът взаимно ограничават правомощията си. В рамките на парламента властта на наследствената аристокрация, Камарата на лордовете, се уравновесява от гласа на народа чрез Камарата на общините, а законите, въведени от краля и парламента, се тълкуват от съдии, които в повечето случаи, макар и невинаги, са независими както от краля, така и от парламента.

През XVIII в. в цяла Европа се възхищават на тази чудесна система за взаимен контрол и уравнивяване между основните социални сили в страната, както и за разделение на властите. Известният френски политически философ Монтескьо я възхвалява, възхваляват я и създателите на американската конституция, надяващи се да създадат в страната си република, в която да запазят добродетелите на английската система, но без пороците на монархията. Републиката, за чието създаване те допринасят, след време се превръща в образец за много други.

#### ДЕМОКРАТИЗАЦИЯТА: ПО ПЪТЯ КЪМ НЕЯ, НО ВСЕ ОЩЕ САМО ПО ПЪТЯ

Когато се вгледаме в миналото от привилегированата позиция на настоящето, лесно ще видим, че през XVIII в. в Европа се появяват политически идеи и практики, които по-къ-

сно ще станат важни елементи от демократичните схващания и институции. С помощта на един по-модерен и абстрактен език от оги, който биха използвали хората от онова време, ще се опитам да резюмирам тези елементи.

Последиствие на благоприятните местни условия и възможности в различни региони на Европа, и по-специално в Скандинавия, Фландрия, Холандия, Швейцария и Англия, логиката на равенството стимулира възникването на *местни събрания*, чрез които свободните граждани могат поне до известна степен да участват в управлението. Идеята, че управляваните трябва да вземат решения със *съгласието на управляваните*, която в началото се отнася само до събирането на данъците, постепенно прераства в искане, отнасящо се до цялото законодателство. В големи райони, чието население не може да участва пряко в събранията на свободните граждани, като например голям град, регион или цяла държава, съгласието на управляваните налага *представителство* в управляващото тяло, което събира данъци и създава закони. За разлика от практиката в Атина това представителство се осигурява чрез *избори*, а не чрез жребий или чрез случаен подбор. За да се осигури съгласието на свободните граждани в рамките на дадена страна, нация или национална държава, трябва да се създадат изборни представителни законодателни органи, или парламенти, на няколко нива – местно, национално, евентуално на провинцията, регионално или на други междинни нива.

Тези европейски политически идеи и практики осигуряват основата, върху която може да стъпи по-нататъшната демократизация. Привържениците ѝ често използват като аргумент примера на древна Гърция и Рим, както и на италианските градове-държави. Тъкмо тази история показва, че управлението, което зависи от волята на народа, не е просто илюзорна надежда. Някога то е съществувало и е оцеляло столетия.

*Какво не е постигнато.* Идеите, традициите, историята и действията, описани по-горе, съдържат в себе си обещание за демократизация, но трябва да признаем, че в най-добрия случай това е само обещание. Все още липсват много съществени елементи.

Първо, дори в страните, в които съществуват най-благоприятни условия, пред демокрацията са поставени огромни

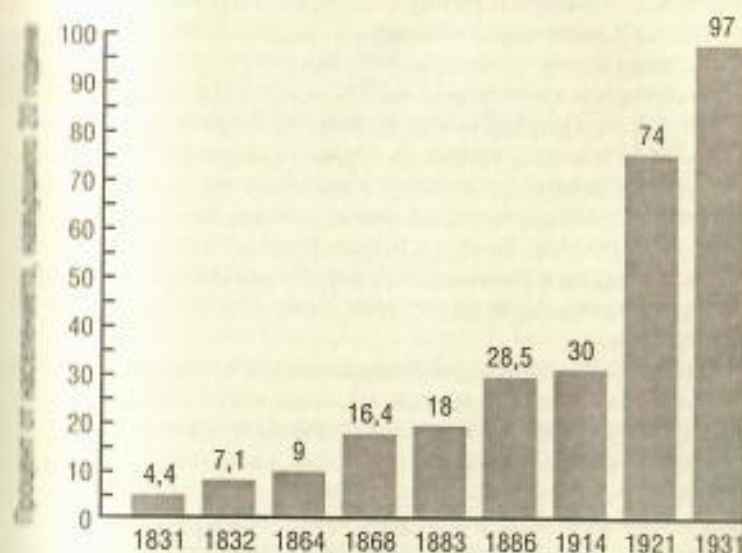
пречки: различия в правата, задълженията, влиянието и властта на свободните и робите, богатите и бедните, земе-  
владельците и обезземлените, господарите и слугите, мъжете  
и жените, майсторите и чираците, работниците и собствени-  
ците, бюргерите и банкерите, феодалите и крепостните селя-  
ни, благородниците и простолюдието, монарсите и подани-  
ците им, служителите в кралския двор и онези, които са  
дължни да им се подчиняват. Дори свободните граждани са  
силно разслоени по статус, богатство, труд, задължения,  
познания, свобода, влияние и власт. На много места съпру-  
гата на свободния гражданин се смята по закон, обичай и по-  
рядки за негова собственост. Тогава както винаги логиката  
на равенството се сблъсква фронтално с жестоките факти на  
неравенството.

Второ, съществуващите парламенти далеч не отговарят  
дори на минимални демократични критерии. Те често не са  
никакъв съперник на съответния монарх — трябва да минат  
столетия, преди контролът над кралските министри да пре-  
мине от ръцете на монарха към парламента или към прези-  
дент, заел мястото на монарха. Самите парламенти се полз-  
ват с огромни привилегии, особено в камарите, запазени за  
аристокрацията и висшето духовенство. Избраните от „наро-  
да“ представители в най-добрия случай имат думата в зако-  
нодателния процес само частично.

Трето, представителите на „народа“ всъщност не са пред-  
ставители на целия народ. В края на краищата, свободните  
граждани са само мъже. Ако не броим сравнително редките  
случаи, когато монархът е жена, половината от пълнолетно-  
то население е изключено от политическия живот. Същото  
обаче важи и за голяма част от мъжете — всъщност за пове-  
чето пълнолетни мъже. През 1832 г. право на глас в Англия  
има само 5 % от населението, навършило дваисет години.  
През същата година се водят яростни борби, за да се допус-  
нат до гласуване малко повече от 7 %! (Диаграма 2) В Нор-  
вегия, въпреки обещаващите прояви на народно участие в  
събранията от времето на викингите, този процент е съвсем  
малко по-висок.<sup>7</sup>

Четвърто, до XVIII в., а и по-късно демократичните идеи  
и убеждения не се споделят масово и дори не се разбират  
добре. Във всички страни логиката на равенството дава ре-  
зултати сред малцина, при това доста привилегировани. Поч-

Диаграма 2. Електорат на Великобритания 1831–1931 г.  
(по данни от Енциклопедия Британика, 1970 г.)



ти не съществува дори разбиране за това от какви институ-  
ции би имала нужда една демократична република. Свобода-  
та на словото е силно ограничена както в пресата, така и в  
публичните изяви, особено по отношение на критиките към  
монарха. Политическата опозиция е нелегитимна и незакон-  
на. Идеята за „лоялна опозиция на негово величество“ все  
още не се е зародила. Политическите партии почти навсякъ-  
де се заклеймяват като опасни и нежелани. Изборите се опо-  
рочават от представители на Короната.

Развитието на демократичните идеи и практики зависи от  
наличието на някои благоприятни условия, които все още не  
са налице. Доколкото само малцина вярват в демокрацията и  
са готови да се борят за нея, съществуващите привилегии се  
съхраняват с помощта на недемократични управления. Но  
дори и много повече хора да вярват в демократичните идеи и  
цели, това не е достатъчно — за по-дълбока демократизация  
са нужни допълнителни условия. По-нататък в Част IV ще  
позная най-важните от тези условия.

Междувременно трябва да си спомним, че след обещава-

щото начало, описано в тази глава, демократизацията не се развива само по възходяща линия до наши дни. Виждаме възходи и спадове, въстания, съпротивителни движения, граждански войни, революции. В продължение на няколко столетия развитието на централизираните монархии премахва до известна степен вече постигнатия напредък, макар че по ирония на съдбата тъкмо те в края на краищата създават някои от условията, нужни за трайната демократизация.

Ако разгледаме досегашното развитие на демокрацията с разцвета и упадъка ѝ, ще си дадем сметка, че историческите сили сами по себе си не са в състояние да осигурят нейния напредък – дори оцеляването ѝ, както показват дългите периоди, през които народното управление изчезва от лицето на земята.

Оказва се, че демокрацията донякъде е въпрос на шанс, но пък и шансовете ѝ зависят от това, което правим самите ние. Макар и да не можем да разчитаме, че благоприятни исторически сили ще действат в полза на демокрацията през цялото време, ние не сме и жертви на сили, които са извън нашия контрол. Ако добре разбираме какво е нужно за демокрацията и сме решени да го осигурим, можем да я опазим и, нещо повече, да развием по-нататък демократичните идеи и практики.

## 3

## КАКВО НИ ПРЕДСТОИ?

Когато говорим за демокрацията, едва ли нещо предизвиква по-голямо объркване от факта, че думата „демокрация“ се отнася едновременно за идеал и за нещо конкретно. Нерядко просто не правим тази разлика. Ето един пример.

Алън казва:

– Мисля, че демокрацията е най-добрата възможна форма на управление.

Бети отговаря:

– Трябва да си луд, за да твърдиш, че така нареченото демократично правителство на тази държава е най-доброто, което можем да имаме! Дори не смятам, че е кой знае колко демократично.

Разбира се, Алън говори за демокрацията като идеал, докато Бети има предвид конкретното управление на страната, което обикновено се нарича „демокрация“. Докато Алън и Бети не изяснят помежду си какво имат предвид, могат да спорят колкото си искат, без да постигнат никакво съгласие. От опит знам колко лесно може да се случи нещо такова дори за съжаление сред учени, които познават отлично демократичните идеи и практики.

Най-често можем да избегнем подобно объркване, като изясним кое значение на думата имаме предвид.

Алън продължава:

– О... Не говорех за нашето конкретно правителство. За него съм напълно съгласен с теб.

Бети отговаря:

– Е, ако става дума за идеални правителства, смятам, че си абсолютно прав. Убедена съм, че в идеалния си вид демокрацията е най-доброто управление. Тъкмо затова ми се ще нашето правителство да е много по-демократично, отколкото е в действителност.

Философите водят безкрайни спорове относно различните ни преценки за цели, задачи, ценности и относно различните ни изказвания за реалност, конкретна ситуация и т. н. Отсъждения от първия тип правим, отговаряйки на въпроси като: „Какво *трябва* да сторя? Коя е правилната постъпка в този случай?“ А такива от втория тип правим в отговор на въпроси от рода на: „Какво *мога* да сторя? Какви варианти на избор имам? Какви са възможните последствия, ако избера Х, вместо У?“ Подходящо обозначение на първия тип отсъждения е изразът „ценностно натоварени“ (или морални), а за втория – „емпирични“.

### Думи за думите

Въпреки че философите водят безкрайни дебати за характера на ценностно натоварените и емпиричните отсъждения и за различията между тях, за нас не е необходимо да се занимаваме с такива философски въпроси, тъй като във всекидневния си живот сме свикнали много добре да правим разлика между реални и идеални неща. Трябва да се има предвид обаче, че отчитането на различията между ценностно натоварените и емпиричните отсъждения е полезно, стига да не се прекалява с него. Ако твърдим: „едно управление трябва да отчита благополучието и интересите на всеки човек, който е обвързан от решенията му“, или: „щастие е най-висшето благо“, означава да правим „чисти“ ценностно натоварени отсъждения. Пример за другата крайност, стриктно емпирично твърдение, е известният закон на Нютон за гравитацията, според който силата, действаща между всеки две тела, е право-пропорционална на произведението на тяхната маса и обратно пропорционална на квадрата на разстоянието между тях. На практика много твърдения съдържат или предполагат елементи и от двата типа изказвания. При изказванията за публичната политика това почти винаги е така. Например човек, който казва, че: „правителството трябва да създаде програма за всеобщо здравно осигуряване“, в действителност твърди, че: 1) здравето е достойна цел, 2) правителството трябва да полага усилия да я постигне и 3) най-добрият начин за постигането на споменатата цел е всеобщото здравно осигуряване. Ние правим огро-

мен брой емпирични изказвания от третия тип, които представляват най-доброто, до което можем да стигнем предвид големите неясноти пред себе си. Това не са „научни“ заключения в строгия смисъл. Те често се основават на смесица от безспорни доказателства, спорни доказателства, липса на доказателства и неувереност. Твърденията от този тип понякога се наричат „практически“ или „благоразумни“. И най-накрая, важен вид практическо отсъждане е да пресметнем придобивките за дадена ценност, лице или група в сравнение с разходите за друга ценност, лице или група. За да опиша подобни ситуации, често прибегвам до един използван от икономистите израз и казвам, че трябва да избираме между различни „разменни величини“, когато преследваме целите си. По-нататък ще се сблъскаме често с всички тези варианти на ценностни и на емпирични отсъждения.

### ДЕМОКРАТИЧНИ ЦЕЛИ И РЕАЛНОСТИ

Макар и да е полезно да правим разлика между идеали и реалности, трябва също така и да разбираме връзката между демократични идеали или цели и демократични реалности. Ще говоря за тази връзка по-подробно в следващите глави. Преди това искам да предложа една схема, която ще ни даде най-обща представа за това, което ни предстои.

Всеки от четирите въпроса, вписани под заглавията „Идеал“ и „Реалност“, е фундаментален:

*Що е демокрация? Какво означава демокрацията? Иначе казано, какви критерии трябва да прилагаме, за да определим дали и до каква степен едно управление е демократично?*

### Диаграма 3 Основни елементи

| ИДЕАЛ            |                  | РЕАЛНОСТ                                                 |                                              |
|------------------|------------------|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| Цели и идеали    |                  | Реални демократични управления                           |                                              |
| Що е демокрация? | Защо демокрация? | От какви демократични институции има нужда демокрацията? | Кои условия са благоприятни за демокрацията? |
| Глава 4          | Глави 5-7        | Част III                                                 | Част IV                                      |

Убеден съм, че подобна система би трябвало да отговори на пет критерия и че система, която отговаря на тези критерии, е напълно демократична. В Глава 4 описвам четири от тези критерии, а в Глава 6 и 7 показвам защо ни е нужен пети. Не забравяйте обаче, че критериите описват идеална или съвършена демократична система. Никой от нас, струва ми се, не вярва, че бихме могли в действителност да постигнем съвършена демократична система, като имаме предвид множеството ограничения, които ни налага реалният свят. Въпреки това обаче критериите ни предлагат начин да сравняваме постиженията и съществуващите несъвършенства на реалните политически системи и техните институции, а те могат да ни насочат към решения, чрез които да се приближим повече до идеала.

*Защо демокрация? Какви основания имаме, за да смятаме демокрацията за най-добрата политическа система? Кои ценности обслужва най-добре демокрацията?*

Когато отговаряме на тези въпроси, е много важно да имаме предвид, че не питаме просто защо хората в наши дни подкрепят демокрацията или защо са я подкрепяли в миналото, или как са се появили демократичните системи. Хората могат да харесват демокрацията по много причини. Някои например могат да я харесват, без да се замислят кой знае колко защо го правят, те може би я подкрепят само на думи, защото така е прието или традицията го изисква. Други може да я одобряват, защото са убедени, че демокрацията им предоставя най-добрите възможности да забогатееят, или защото смятат, че демократичната система може да им осигури обещаваща политическа кариера, или защото някой, на когото се доверяват, твърди така или нещо подобно.

Има ли причини да подкрепяме демокрацията, които са по-обща или дори универсални? Струва ми се, че има. За тях ще стане дума в Глава 5, 6 и 7.

*Като имаме предвид ограниченията и възможностите, налични в реалния свят, какви политически институции са необходими, за да отговорим максимално на идеалните критерии?*

Както ще видим в следващата глава, по различно време и на различни места системи със значително различаващи се политически институции са били наричани демокрации или републики. В миналата глава споменахме една от причините

за различията между демократичните институции: налагало се е те да се адаптират към значителни разлики в обема или мащаба на политическите единици – население, територия или и двете. Някои политически образувания, като едно село в Англия например, са с малка територия и малко население. Други, като Китай, Бразилия или Съединените щати, са гигантски и по територия, и по население. Един малък град може да отговори на демократичните критерии доста добре и без някои от институциите, необходими за голяма по територия държава.

След XVIII в. обаче идеята за демокрация се прилага към цели страни: Съединените щати, Франция, Великобритания, Норвегия, Япония, Индия... Политическите институции, необходими или желателни за демокрацията в един малък град или в град-държава, се оказват изцяло неадекватни в по-големите мащаби на една модерна страна. Политическите институции, подходящи за един град, могат да се окажат неадекватни дори и за сравнително малки в световен мащаб страни като Дания или Холандия. В резултат на това през XIX и XX в. се появяват нови институции, които отчасти наподобяват тези в по-ранните демокрации и републики, но разглеждани като цяло, съставляват съвършено нова политическа система.

В Глава 2 очертахме накратко това историческо развитие. В Част III описвам по-пълно политическите институции на реалните демокрации, както и съществените разлики помежду им.

Едно предупреждение: когато казваме, че дадени институции са необходими, това не означава, че те са достатъчни, за да се постигне съвършена демокрация. Във всяка демократична страна има значителна пропаст между съществуващата и идеалната демокрация. Тази пропаст представлява предизвикателство: възможно ли е да открием начини да направим „демократичните“ страни още по-демократични?

След като дори „демократичните“ страни не са изцяло демократични, какво можем да кажем за страните, в които липсват някои или всички главни политически институции на съвременната демокрация? Как, ако това изобщо е възможно, недемократичните страни могат да станат по-демократични? И всъщност защо се случва така, че някои страни стават от-

носително по-демократични от други? Тези въпроси ни водят към други въпроси. Кои условия в дадена държава (или друга политическа единица) са благоприятни за развитието и стабилността на демократичните институции? И, обратно, кои условия по всяка вероятност ще попречат на развитието и стабилността им?

В днешния свят тези въпроси са изключително важни. За щастие, в края на XX в. разполагаме със значително по-добри отговори, отколкото е било възможно да се получат само допреди няколко десетилетия, и с много по-добри отговори, отколкото когато и да било през писаната история на човечеството. В Част IV посочвам това, което знаем в края на XX в. за отговорите на тези решаващи въпроси.

Разбира се, отговорите, до които сме достигнали, са несигурни, но въпреки това ни дават по-солодна отправна точка за търсене на решения, отколкото когато и да било преди.

#### ОТ ЦЕННОСТНО НАТОВАРЕНИ КЪМ ЕМПИРИЧНИ ОТСЪЖДЕНИЯ

Преди да приключим с диаграма 3, искам да обърна внимание на една важна промяна при движението от ляво на дясно. Когато отговаряме на въпроса „Що е демокрация?“, изказваме твърдения, които зависят почти изцяло от нашите ценности или, с други думи, от това кое смятаме за добро, правилно или желателно като цел. Когато преминем към въпроса „Защо демокрация?“, твърденията ни зависят до голяма степен от идеални ценности, но и от знанията ни за причинно-следствени връзки, ограничения и възможности в реалния свят, който ни заобикаля, т. е. от емпирични отсъждания. Тук започваме да разчитаме повече на интерпретации на свидетелства, факти и на това, което смятаме за факти. Когато се опитваме да решим какви политически институции изисква демокрацията в действителност, се осланяме дори още повече на свидетелства и на емпирични отсъждания. Въпреки всичко и тук важното за нас зависи отчасти от предишните ни твърдения за смисъла и стойността на демокрацията. Всъщност причината да се занимаваме с формата на политическите институции в реалния свят е това, че ценностите на демокрацията и нейните критерии са важни за нас.

Когато достигнем дясната страна на диаграмата и се опитаме да определим кои условия благоприятстват развитието и стабилността на демократичните институции, нашите отсъждания са непоклатимо емпирични и зависят изцяло от това как тълкуваме фактите, с които разполагаме. Дали например демократичните схващания допринасят в някаква значима степен за оцеляването на демократичните институции? Въпреки всичко обаче и в този случай причината тези емпирични отсъждания да са важни за нас е, че демокрацията и нейните ценности не са ни безразлични.

Нашият път в такъв случай ще ни поведе през изучаването на идеалите, целите и ценностите в Част II към значително по-емпиричните описания на демократичните политически институции в Част III. Това ще ни позволи после да преминем към описание на условията, които са благоприятни или неблагоприятни за демократичните институции в Част IV, където нашите отсъждания ще бъдат почти изцяло емпирични по характера си. И най-накрая, в последната глава ще опиша някои от предизвикателствата, пред които са изправени демокрациите в бъдеще.

ЧАСТ II

**ИДЕАЛНА  
ДЕМОКРАЦИЯ**

## ЩО Е ДЕМОКРАЦИЯ?

Всички ние имаме цели, които не можем да постигнем сами. Постигахме ги в сътрудничество с други, които имат подобни цели.

Да предположим, че за да постигнете някаква обща цел, вие и неколкостотин други лица се договаряте да основате някакво сдружение. Можем да оставим настрана специфичните цели на това сдружение, за да се съсредоточим изцяло върху отговора на въпроса от заглавието на настоящата глава: Що е демокрация?

Да допуснем освен това, че на първото събрание неколцина от членовете предложат вашето сдружение да има устав. Мислието им се приема положително. Понеже се смята, че вие притежавате някакви умения в подобни неща, един от членовете предлага да ви бъде възложено изготвянето на проект за устав, който на следващо събрание да бъде представен на членовете за разглеждане. Предложението се посреща с аплодисменти.

При приемането на задачата вие заявявате нещо от рода на:

— Струва ми се, че разбирам нашите общи цели, но не съм сигурен по какъв начин трябва да вземаме решенията си. Примерно искаме ли уставът да натовари неколцина от най-способните и най-информирани сред нас да вземат важните решения? Това не само би осигурило вземането на по-мъдри решения, но също така ще спести на нас, останалите, много време и усилия.

Членовете отхвърлят подобно предложение. Един от тях, когото ще наричам „говорител“, възразява:

— Никой от нас не е по-мъдър от другите по важните въпроси, с които ще се занимава нашето сдружение дотолкова,

че неговите или нейните възгледи да бъдат приемани автоматично. Дори и някои от членовете да знаят повече от останалите по даден проблем в даден момент, всички ние също сме способни да научим каквото трябва да знаем. Естествено, преди да вземем някакво решение, ще трябва да го обмисляме и обсъждаме помежду си. Една от причините да създадем това сдружение е тъкмо възможността да обмисляме и обсъждаме, преди да решим какво да правим. Всички ние обаче сме еднакво квалифицирани да участваме в дискусията по проблемите, а после и в определянето на политиката на сдружението. Следователно уставът ни трябва да се основава на това допускане. Той трябва да гарантира на всички нас правото на участие във вземането на решения на сдружението. С други думи, след като сме еднакво квалифицирани, би трябвало да се управляваме демократично.

По-нататък става ясно, че възгледите, изразени от говорителя, съответстват на преобладаващото мнение. Вие се съгласявате да подготвите проекта за устав въз основа на това мнение.

Започвате работата си, но скоро откривате, че множество сдружения и организации, които наричат себе си „демократични“, са приели най-различни уставни или устройствени правила. Дори конституциите на „демократичните“ държави се различават по множество съществени елементи. Например Конституцията на Съединените щати дава голяма изпълнителна власт на президента и в същото време големи законодателни права на Конгреса, като двете институции до голяма степен са независими една от друга. За разлика от САЩ повечето европейски страни са предпочели парламентарна система, при която ръководителят на изпълнителната власт – министър-председателят – се избира от парламента. Не е трудно да се посочат и други съществени различия. Изглежда, няма една-единствена „демократична“ конституция (на този въпрос ще се върна в Глава 10).

След това започвате да се питате дали тези различни конституции нямат в края на краищата нещо общо, което да оправдава твърденията, че са „демократични“. И дали някои от тях не са по-демократични от други? Какво означава *демокрация*? Уви, скоро установявате, че терминът се използва по всевъзможни начини. Мъдро решавате да не се занимавате с безнадеждното разнообразие от дефиниции, защото задачата

ви е по-конкретна – да изработите поредица от правила и принципи, устав, който ще определя начина, по който ще се вземат решенията в сдружението. Освен това вашият устав трябва да се основава на един елементарен принцип: всички членове трябва да бъдат третирани (според устава) като еднакво квалифицирани да участват в процеса на вземане на решения за политиката, която ще следва сдружението. Независимо от другите различия по отношение на управлението на сдружението всички негови членове трябва да бъдат смятани за *политически равни*.

## КРИТЕРИИ ЗА ДЕМОКРАТИЧЕН ПРОЦЕС

Възможно ли е в рамките на огромния и понякога непроницаем гъсталак от идеи за демокрацията да установим някои критерии, на които процесът на управление на дадено сдружение трябва да отговаря, за да удовлетвори изискването всички членове да имат равни права за участие във вземането на решения по политиката на това сдружение? Убеден съм, че има най-малко пет такива критерия (диаграма 4).

*Ефективно участие.* Преди сдружението да възприеме определена политика, всички членове трябва да имат равни и ефективни възможности да доведат възгледите си по тази политика до знанието на останалите членове.

*Равенство при гласуването.* Когато дойде времето за вземане на решение по политиката на сдружението, всеки от членовете трябва да има равна и ефективна възможност да гласува и всички гласове трябва да се зачитат като равни.

*Просветено разбиране.* В рамките на разумен срок всеки член трябва да има равни и ефективни възможности да проучи съответните алтернативи на предлаганата политика, както и вероятните им последици.

*Контрол над дневния ред.* Членовете трябва да имат изключителна възможност да решават по какъв начин и кои въпроси да бъдат включени в дневния ред. Така демократичният процес, определен от предходните три критерия, винаги остава отворен за промяна от страна на членовете, ако те решат, че такава е нужна.

*Включване на пълнолетното население.* Всички или поне повечето пълнолетни постоянни жители трябва да имат пълен

ните граждански права, произтичащи от първите четири критерия. Преди ХХ в. този критерий е бил неприемлив за повечето привърженици на демокрацията. За да го обосновем, ще трябва да изясним защо се налага да третираме другите като равни на нас в политическо отношение. След като разгледаме този въпрос в Глава 6 и 7, ще се върна на критерия за включването.

#### Диаграма 4. Що е демокрация?

Демокрацията осигурява възможности за:

1. Ефективно участие
2. Равенство при гласуването
3. Придобиване на просветено разбиране
4. Упражняване на окончателен контрол над дневния ред
5. Включване на пълнолетното население

Може би ще се запитате дали първите четири критерия не са само произволно подбрани сред множество възможности. Съществуват ли сериозни причини да приемем точно тези критерии за един демократичен процес?

#### ЗАЩО ТЕЗИ КРИТЕРИИ?

Краткият отговор изглежда по следния начин: Всеки от тях е необходим, ако членовете (колкото и малко да са на брой) трябва да бъдат политически равни при определянето на политиката на сдружението. Иначе казано, в случай, че някое от изискванията се нарушава, в същата степен ще се наруши и политическото равенство между отделните членове.

Например ако някои от членовете имат по-големи възможности от останалите да изразяват своите възгледи, вероятността предлаганата от тях политика да надделее се увеличава. В екстремния случай, ако се премахне възможността за обсъждане на дневния ред, едно незначително малцинство от членове на сдружението на практика ще може да определя неговата политика. Критерият за ефективното участие е предназначен да предотврати подобен резултат.

Или пък да предположим, че гласовете на различните членове не се смятат за равни. Например на гласовете се прида-

ва тежест, пропорционална на богатството, притежавано от съответния член, а членовете са различно богати. Ако смятаме, че всички членове са еднакво квалифицирани да участват във вземането на решения, тогава защо гласовете на един трябва да се приемат за нещо повече от гласовете на друг?

Макар че първите два критерия изглеждат почти очевидни, можем да се запитаме дали критерият за просветено разбиране не е излишен или неуместен. След като членовете са еднакво квалифицирани, защо тогава е нужен този критерий? Ако пък не са, тогава защо устройствените правила трябва да се изграждат върху презумпцията, че са?

Но, както каза говорителят, принципът за политическо равенство предполага, че членовете са еднакво квалифицирани да участват във вземането на решения, ако са имали адекватна възможност да се запознаят с въпросите, които трябва да се решават чрез проучвания, дискусии и обсъждане. Третият критерий трябва да осигури тази възможност за всеки член. Неговата същност е изложена още през 431 г. пр. н. е. от атинския лидер Перикъл в известна негова реч в памет на загиналите в сражение граждани. „Нашите обикновени граждани, макар и да са заети с работата си, са справедливи съдици по публичните въпроси... и вместо да гледаме на дискусиите като на пречка пред действията, смятаме, че те са незаменима подготовка за което и да било мъдро действие.“<sup>1</sup>

Взети заедно, първите три критерия може да ни се сторят достатъчни. Но нека си представим, че неколцина от членовете на сдружението тайно са против идеята всички членове да бъдат разглеждани като политически равни при управлението на делата на сдружението. Интересите на най-богатите собственици, ви казват те, всъщност са много по-важни от интересите на другите. Въпреки че би било най-добре, настояват те, ако гласовете на големите собственици получат допълнителна тежест, така че да печелят винаги, това, изглежда, е невъзможно. Следователно нужно ни е условие, което да позволява те да надделяват, независимо от това какво са приели мнозинството членове при свободно и честно гласуване.

Предлагат ви хитроумно решение — устав, който елегантно отговаря на първите три критерия и по този начин изглежда напълно демократичен. За да неутрализират обаче тези

критерии, те предлагат да се въведе изискването на общите събрания членовете да могат да обсъждат и гласуват само въпросите, вече включени в дневния ред от изпълнителния комитет. За членове на изпълнителния комитет обаче могат да бъдат избирани единствено хора от средите на едрите собственици. Чрез такъв контрол над дневния ред подобна малка дружинка винаги може да е сигурна, че сдружението няма да действа против интересите ѝ, защото не би позволила в дневния ред да влизат предложения, които ги нахвърляват.

Вие размисляте и отхвърляте предложението им, защото то противоречи на принципа на политическото равенство, с който сте длъжни да се съобразите. Заемате се да намерите начин в устава да бъдат вмъкнати условия, удовлетворяващи четвъртия критерий, така че окончателният контрол над дневния ред да принадлежи на членовете като цяло.

С една дума, за да бъдат членовете политически равни в управлението на сдружението, то трябва да отговаря на всичките четири критерия. Както изглежда, открихме критериите, на които трябва да отговаря дадено сдружение, ако иска да бъде управлявано чрез демократичен процес.

#### НЯКОИ РЕШАВАЩИ ВЪПРОСИ

Отговорихме ли на въпроса „Що е демокрация?“? Ще ми се да беше толкова просто и лесно! Въпреки че отговорът, който дадох преди малко, е добра отправна точка, той предизвиква още много, много други въпроси.

Най-напред, дори и изброените критерии да са успешно въплътени в управлението на много малка доброволна организация, приложими ли са те наистина при управлението на една държава?

##### *Думи за думите*

Тъй като терминът *държава* се използва не особено строго и двусмислено, нека опиша накратко какво разбирам под него. Под *държава* разбирам един много специфичен тип сдружение, който се отличава по степента, до която може да гарантира спазване на възприетите правила от страна на всички, върху които претендира, че има юрис-

дикция, чрез решаващите средства за принуда, които има на свое разположение. Когато хората говорят за „правителството“, обикновено имат предвид правителството на държавата, под чиято юрисдикция живеят. В хода на историята, с редки изключения, държавите упражняват юрисдикцията си над хора, населяващи някаква безспорна (или в някои случаи спорна или оспорвана) територия. Следователно можем да мислим за държавата като за териториална единица. Макар че понякога територията на държавите може и да не е по-голяма по площ от площта на един град, през последните столетия държавите, общо взето, придобиват юрисдикция над цели страни.

В краткия ми опит да обясня значението на думата *държава* могат да се намерят много поводи за спор. Философите, които се занимават с политически науки и право, могат да инишиат по въпроса толкова хартия, за чиято направа трябва да се изсече малка гора. Това, което казах обаче, убеден съм, е достатъчно за целите ни.

И така, да се върнем към нашия въпрос. Можем ли да приложим описаните критерии към управлението на една държава? Разбира се! Вещност от много отдавна основният обект на демократичните идеи е била държавата. Макар че и други типове сдружения, предимно някои религиозни организации, са играли известна роля в историята на демократичните идеи и практики още от началото на демокрацията в древна Гърция и Рим, политическите институции, които обикновено разглеждаме като характерни за демокрацията, са били развивани предимно като средство за демократизиране на управлението на държавите.

Може би няма да е излишно да повторим, че както и при другите сдружения никоя държава никога не е имала управление, което напълно да отговаря на критериите на демократичния процес. Нито пък е вероятно да се появи такова. Въпреки това, както се надявам да покажа, споменатите критерии дават много удобни стандарти, с които да се измерват постиженията и възможностите за демократично управление.

Втори въпрос: Реалистично ли е да смятаме, че някоя форма на сдружение някога би могла изцяло да постигне тези критерии? С други думи, възможно ли е едно сдружение

изобищо да бъде напълно демократично? Възможно ли е в реалния свят всеки член на дадено сдружение наистина да има равни възможности да участва, да придобива информирано разбиране по проблемите и да влияе върху дневния ред?

Вероятно не. Ако е така обаче, полезни ли са критериите? Или чисто и просто те са илюзорни – утопични надежди за непостижимото? Простият отговор е, че те са полезни като идеални стандарти, спрямо които да се съизмерва дейността на реалните форми на сдружения, които претендират, че са демократични. Те могат също така да служат като ориентири за формиране и реформиране на конкретни структури, институции, практически решения и политически институции. За всички, които се стремят към демокрация, те също така ще генерират уместни въпроси и ще им помагат в търсене на отговорите.

Тъй като за всичко се съди по резултата, в останалите глави се надявам да покажа как критериите могат да ни насочат към решения на някои от централните проблеми на демократичната теория и практика.

Трети въпрос: Ако критериите могат да служат като полезни ориентири, дали те са всичко, което е нужно за изграждането на демократични политически институции? Както при въображаемия пример горе, в който бяхте натоварени със задачата да напишете демократичен устав на сдружението и да предложите реалните институции на демократичното управление, бихте ли могли да преминете направо от критериите към изпълнението на задачата? Очевидно не. Един архитект, въоръжен само с критериите, дадени му от клиента – място, размери, стил, брой и функционалност на стаите, цена, срокове и така нататък, – би могъл да пристъпи към проектирането едва след като вземе предвид множество други специфични фактори. Подобно е положението и при политическите институции.

Да интерпретираме демократичните стандарти по най-добрия начин, да ги приложим в конкретна ситуация и да създадем нужните институции и политически практики, разбира се, не е проста задача. За да го направим, трябва да се гмурнем в политическите реалности, където решенията ни ще се основават на безброй теоретични и практически преценки. Наред с останалите трудности, когато се опитваме да прилагаме няколко критерия – в нашия случай най-малко четири, –

вероятно ще открием, че понякога те влизат в конфликт помежду си и се налага да правим компромиси между различни стойности, както ще открием в Глава 10, когато ще разгледаме демократичните конституции.

И най-накрая, един дори още по-фундаментален въпрос: Думите на говорителя, изглежда, са приети без възражения. Но защо? Защо трябва да смятаме, че демокрацията е нещо желано, особено в управлението на много важни сдружения, каквито са например държавите? И ако това, че демокрацията е нещо желано, предполага, че и политическото равенство е нещо желано, защо трябва да приемаме нещо, което на пръв поглед изглежда доста нелепо? Същевременно ако не сме убедени в смисъла на политическото равенство, как бихме могли да подкрепяме демокрацията? И ако сме убедени в нуждата от политическо равенство между гражданите на дадена държава, няма ли това да изисква от нас да приемем нещо, подобно на петия критерий – права за всички граждани? Сега се отпращаме към отговорите на тези трудни въпроси.

## ЗАЩО ДЕМОКРАЦИЯ?

Защо трябва да подкрепяме демокрацията? И по-точно, трябва ли да подкрепяме демокрацията в управлението на държавата? Да не забравяме, че държавата е особено сдружение, чието ръководство има на разположение извънредни възможности да налага спазване на собствените му правила чрез (наред с други средства) сила, принуда и насилие. Няма ли по-добри начини за управлението на една държава? Не би ли била по-подходяща една недемократична система на управление?

*Думи за думите*

Навсякъде в тази глава ще използвам термина *демокрация* в един широк смисъл, като отнесен към реалните, а не към идеалните управления, които отговарят на критериите, изложени в миналата глава, до някаква степен, но в никакъв случай изцяло. Понякога ще използвам и фразата *народно управление* като обхванат термин, който включва не само демократичните системи от XX в., но също така и системи, които иначе са демократични, но при които големи части от населението нямат право на глас или по друг начин са изключени от участие в управлението.

До началото на XX в. по-голямата част от света е убедена в превъзходството на недемократичните системи над демократичните както на теория, така и на практика. До съвсем неотдавна повечето хора, а понякога и всички бяха поданици на недемократични владетели. А ръководителите на недемократичните режими обикновено се опитват да оправдаят

управлението си с древното и неостаряващо твърдение, че повечето хора просто не са достатъчно компетентни да участват в управлението на държавата. Повечето хора ще се чувстват по-добре, продължават аргументите в този дух, ако оставят сложната работа по управлението на по-мъдрите от тях – а те са малцинство, в най-добрия случай дори само един-единствен човек. На практика тези рационализации никога не са достатъчни, така че там, където подобни аргументи са се оказвали безсилни, в действие влизала принудата. Хората като цяло никога не биха се съгласили да бъдат управлявани от самозвани управници. И тогава се прибегва до принуда. Този стар възглед, а и породената от него практика са живи до ден-нешен. Под една или друга форма спорът за това дали да управлява „един, малцина или множеството“ ни съпровожда и днес.

На фона на толкова много исторически факти защо трябва да смятаме, че демокрацията е по-добър начин за управление на държавата, отколкото която и да било недемократична алтернатива? Ще изброя причините.

В сравнение с която и да било възможна алтернатива демокрацията има поне десет предимства (диаграма 5).

## Диаграма 5. Защо демокрация?

Демокрацията води до следните желани резултати:

1. Избягване на тиранията
2. Основни права
3. Обща свобода
4. Самоопределение
5. Морална автономия
6. Човешко развитие
7. Защита на основни лични интереси
8. Политическо равенство
- В добавка, модерните демокрации водят до:
9. Стремез към мир
10. Просперитет

1. Демокрацията помага да се избегне управлението на жестокости и зли автократи.

Може би най-фундаменталният и постоянен проблем в политиката е избягването на автократичното управление.

През цялата писана история, включително и в наши дни, е имало и има лидери, които поради мегаломания, параноя, себичен интерес, идеология, национализъм, религиозен фанатизъм, мания за величие или чисто и просто неконтролируеми емоции и импулси са експлоатирали извънредните възможности за принуда и насилие, които предоставя държавата, за обслужване на собствените си цели. Цената, която плащат хората за едно деспотично управление, е съизмерима с цената на епидемиите, масовия глад, войните.

Да разгледаме няколко примера от XX в. При управлението на Йосиф Сталин (1929–1953) в Съветския съюз много милиони хора са хвърлени в затворите по политически причини, често заради паранойичните страхове на Сталин от заговори срещу него. Смята се, че двацет милиона души са намерили смъртта си в трудовите лагери, били са екзекутирани по политически причини или са умрели от глад (1932–1933), защото режимът принуждава селяните да влязат в колхози. Други двацет милиона са оцелели след тези чистки, но са станали жертва на нечувани жестокости.<sup>1</sup> Или Адолф Хитлер, диктаторът на нацистка Германия (1933–1945). Дори и да не броим десетките милиони военни и цивилни жертви през Втората световна война, Хитлер е пряко отговорен за смъртта на шест милиона евреи в концентрационните лагери, както и за унищожаването на милиони поляци, цигани, хомосексуалисти и членове на други групи. При деспотичния режим на Пол Пот в Камбоджа (1975–1979) червените кхмери избиха една четвърт от населението на страната – пример, би могло да се каже, за геноцид към собственото население. Страхът на Пол Пот от образованите класи е толкова силен, че техните представители са ликвидирани почти изцяло – да носиш очила или ръцете ти да не са загубели буквално означава да подпишеш смъртната си присъда.

Разбира се, историята на народното управление също не е безукорна. Както всяко друго управление, то понякога е било несправедливо и жестоко към хората извън неговите граници – чужденци, колонизирани народи и така нататък. В това отношение обаче тези управления не са по-жестоки и несправедливи от недемократичните, а тъкмо напротив. В някои случаи, както в Индия, колониалната власт волю или неволно допринася за появата на демократични възгледи и демократични институции. Независимо от всичко това, не бива

е лека ръка да опрощаваме несправедливостите, които демократичните правителства често проявяват към чуждите народи, защото тези техни действия влизат в противоречие с един фундаментален морален принцип, който, както ще видим в следващата глава, помага да се обоснове политическото равенство между гражданите на една демокрация. Единственото решение на противоречието може да бъде постигнато само чрез универсален кодекс на човешките права, чието спазване да се наложи ефективно в целия свят. Колкото и важни да са този проблем и решението му обаче, те излизат извън обхвата на тази малка книга.

По-непосредствен проблем пред демократичната теория и практика е вредата, нанесена от народното управление на хората, които живеят под неговата юрисдикция и са принудени да спазват законите, но са лишени от правото да участват в управлението. Тези хора са управлявани, но не управляват. За щастие решението на този проблем е очевидно, макар невинаги да е лесно изпълнимо – демократичните права трябва да се предоставят и на изключените от управлението групи. Това решение всъщност е широко възприето в края на XIX и началото на XX в., когато са премахнати съществуващите дотогава ограничения и универсалното право на глас става нормален елемент от демократичното управление.<sup>2</sup>

Но почакайте, ще кажете вие. Демократичните управления не могат ли също така да навредят и на гражданите, които имат право на глас, но са в малцинство и мнението им е потиснато от това на мнозинството? Нали това се нарича „диктатура на мнозинството“?

Ще ми се отговори да беше по-прост. Уви, той е много по-сложен, отколкото изглежда. Усложненията възникват, защото почти всеки закон и всяка публична политика, независимо дали са приети от демократично мнозинство, олигархично малцинство или добронамерен диктатор, винаги накърнява интересите на някои хора. Просто казано, въпросът не е в това дали дадено управление е в състояние да създаде такива закони, които да не накърняват никакви интереси на никой от гражданите. Никое управление, било то и демократично, не може да претендира за подобно нещо. Въпросът е в това дали в дългосрочен план демократичният процес ще накърни по-малко основните права и интереси на гражданите в сравнение с всяка друга недемократична алтернатива. Дори и са-

мо поради факта, че не допуска властването на злоупотребяващи автократи, демократичното управление отговаря на това изискване по-пълно в сравнение с недемократичното.

И тъкмо поради факта, че демокрациите са далеч по-малко тиранични от недемократичните режими, гражданите им не могат да си позволят самодоволство. Не можем разумно да оправдаем извършването на по-малко престъпление поради факта, че други извършват по-големи. Дори когато една демократична държава, следвайки демократични процедури, извърши несправедливост, резултатът също е... несправедливост. Силата на мнозинството не означава право на мнозинството.<sup>3</sup>

Все пак има и други причини да смятаме, че е по-вероятно демокрациите да са по-справедливи и че те в по-голяма степен зачитат основните човешки права, отколкото недемократичните режими.

*2. Демокрацията гарантира на гражданите си редица основни човешки права, които недемократичните системи не гарантират и не могат да гарантират.*

Демокрацията не е само процес на управление. Тъй като правата са необходим елемент от демократичните политически институции, демокрацията е по същество и система от права. Правата са сред основните градивни елементи на демократичния процес на управление.

Да се замислим за момент за демократичните критерии, описани в предишната глава. Не е ли очевидно, че за да удовлетвори тези критерии, една политическа система трябва да осигурява на гражданите си определени права? Ако вземем ефективното участие: за да се отговори на този критерий, няма не е задължително гражданите да имат *право* на участие и *право* да изразяват виждането си по политически въпроси, да изслушват мненията на другите граждани и да дискутират политически въпроси с тях? Или да разгледаме критерия за равенство при гласуването: гражданите трябва да имат *право* на глас и гласовете им да бъдат равни. Същото важи и за останалите демократични стандарти: ясно е, че гражданите трябва да имат *право* да проучват алтернативи, *право* да участват в определянето на точките в дневния ред и така нататък.

По дефиниция никое недемократично управление не позволява на гражданите си (или на поданиците си) такъв ши-

рок спектър от политически права. Ако някоя политическа система ги осигурява, тя по дефиниция е демократична!

Все пак разликата не опира само до тривиалния въпрос за дефинициите. За да бъдат удовлетворени изискванията за демократичност на една система, присъщите ѝ права трябва реално да бъдат достъпни за гражданите ѝ. Да обещаеш демократични права на хартия – в закон или дори в конституцията – не е достатъчно. Правата трябва да бъдат ефективно гарантирани на гражданите и те да се ползват от тях на практика. Ако това не е така, политическата система не е демократична въпреки твърденията на управляващите, а етикетът „демокрация“ е само фасада, зад която се крие недемократично управление.

Поради привлекателността на демократичните идеи деспотичните владетели от XX в. често прикриват деспотизма си с показна „демокрация“ и с „избори“. Представете си обаче, че в подобна страна всички необходими за демокрацията права някак си, реалистично казано, станат достъпни за гражданите. Тогава въпросната страна е направила преход към демокрация – както става многократно през втората половина на столетието.

Тук може би ще искате да възразите, че свободата на словото примерно не може да съществува просто защото тя е част от самата дефиниция на демокрацията. Кой се интересува от дефиниции? Несъмнено, ще кажете, връзката трябва да е много по-силна. Разбира се, ще бъдете прави. Институциите, които осигуряват и защитават основните демократични права и възможности, са необходими за демокрацията – не само като логически необходимо условие, а като емпирично необходимо условие, за да може демокрацията да съществува.

Дори и да е така, може би ще попитате вие, не е ли това само теория, абстракция, игра на теоретици, философи и други интелектуалци? Разбира се, може да добавите, би било глупаво да се мисли, че подкрепата на група философи е достатъчна, за да се създаде и поддържа демокрация. Естествено, пак ще сте прави. В Част IV ще разгледаме някои от условията, които увеличават шансовете да се съхрани демокрацията. Сред тях е съществуването на широко разпространени демократични схващания сред граждани и лидери, включително и убежденията, че правата и възможностите са необходими за демокрацията.

За щастие нуждата от тези права и възможности не е толкова мъглява, че да не се схваща от обикновените хора и от техните политически лидери. За обикновените американци например в края на XVIII в. е било съвършено ясно, че не могат да имат демократична република без свобода на словото. Един от първите актове на Томас Джефърсън, след като е избран за президент през 1800 г., е да премахне непопулярния закон за клевета срещу държавата, въведен от предшественика му Джон Адамс. С това си действие Джефърсън отговаря не само на собствените си убеждения, но и, както изглежда, на възгледите на голяма част от обикновените американци по онова време. Когато мнозинството граждани не осъзнават, че демокрацията означава гарантирането на определени основни права, или не подкрепят политическите, административните и правните институции, които ги защитават, тогава демокрацията е застрашена.

За щастие тази опасност донякъде е неутрализирана от едно трето предимство на демократичните системи.

*3. Демокрацията осигурява на своите граждани по-широка гама лични свободи от която и да е друга възможна алтернатива.*

В добавка към всички права и възможности, които са абсолютно необходими, за да бъде едно управление демократично, гражданите на демократичната държава трябва да разполагат дори с още по-голям набор от свободи. Убеждението, че демокрацията е нещо желано, не съществува изолирано от другите убеждения. За повечето хора то е включено в констелация от убеждения. Към тази констелация принадлежи вярата, че свободата на изразяването например е нещо желателно само по себе си. В царството на ценностите или на благата демокрацията заема решаващо място. Но тя не е единственото благо. Както и останалите права, същностни за демократичния процес, свободата на изразяването има своя собствена ценност, защото чрез нея се реализират моралната автономност, моралните преценки, добрият живот.

Нещо повече – демокрацията не би могла да съществува дълго, освен ако гражданите ѝ не създадат и не поддържат политическа култура, или въобще култура, която подкрепя демократичните идеали и практики. Отношението между демократична система на управление и култура на демокрацията е комплексно и ще се върнем към него в Глава 12. Сега е

автентично да кажем, че такава демократична култура несъмнено подчертава ценността на личната свобода и по този начин подкрепя зачитането на допълнителни права и свободи. Казаното за атинската демокрация от гръцкия държавник Перикъл през 431 г. пр. н. е. се отнася и за модерната демокрация: „Свободата, на която се радваме в управлението си, се простира и до обикновения ни живот.“<sup>4</sup>

Несъмнено твърдението, че демократичната държава осигурява по-широка гама свободи, отколкото която и да било възможна алтернатива, би било оспорено от онези, които вярват, че ще имаме още по-голяма свобода, ако държавата се премахне изцяло – такова именно е дръзкото твърдение на анархистите.<sup>5</sup> Ако обаче се опитаме да си представим свят изобилно без държава, в която всеки защита основните права на всеки друг и всички въпроси, изискващи колективно решение, се решават мирно, чрез единодушно съгласие, несъмнено ще заключим както повечето хора, че подобно нещо е невъзможно. Принудата, осъществявана над някои лица от други лица, групи или организации, ще се появи веднага – примерно от страна на лица, групи или организации, които желаят да ограбят плодовете на чуждия труд, да поробят или контролират по-слабите от тях и дори да създадат отново потискащата държавна машина, за да гарантират собственото си господство. Но ако премахването на държавата ще доведе до непоносимо насилие и хаос – „анархия“ в популарния смисъл на думата, – тогава една добра държава би била за предпочитане пред лошата държава, която би възникнала веднага след анархията.

Ако отречем анархията и приемем, че държавата е нужна, тогава една държава с демократично управление би осигурила повече права и свободи от всяка друга.

*4. Демокрацията помага на хората да защитават собствените си фундаментални интереси.*

Всички или почти всички желаят някакви неща: опеляване, храна, вода, подслон, здраве, любов, уважение, сигурност, семейство, приятели, удовлетворителна работа, почивка и така нататък. Специфичните желания на всеки човек се отличават от специфичните желания на другите. Повечето хора желаят да упражняват някакъв контрол над факторите, които определят до каква степен желанията им могат да бъдат удовлетворени – известна свобода на избор, възможност

да подреждаш живота си в съответствие със собствения си избор, предпочитания, вкусове, ценности, ангажменти, убеждения. Демокрацията защитава тази свобода и възможност по-добре от всяка алтернативна политическа система, която изобщо някога е съществувала. Никой не е аргументирал това по-убедително от Джон Стюарт Мил.

Един принцип „на толкова универсална и приложима истина – пише той – колкото и всяко друго общо твърдение по отношение на човешките дела... гласи, че правата и интересите на всеки или на който и да било човек не могат да бъдат пренебрегнати, когато самият човек е в състояние да ги защитава и е свикнал да го прави... Човешките същества се предпазват от злото, причинявано им от други, в съответствие със способността и силата си да се *самозащитават*“. Можеш да защитиш правата и интересите си, продължава по-нататък той, от посегателства на властта и от тези, които влияят или контролират управлението, само ако имаш възможност да участваш пълноценно в определянето на поведението на управляващите. Поради това, заключава той, „не може да се желае нищо по-малко от допускането на всеки да участва в суверенната власт на държавата“ – тоест демократично управление.<sup>6</sup>

Мил несъмнено е прав. Естествено, дори и да сме включени в електората на една демократична държава, не можем да сме сигурни, че всичките ни интереси ще бъдат адекватно защитени, но ако сме изключени, можем да сме сигурни, че интересите ни ще бъдат сериозно накърнени от незачитане или пряко потъпкване. По-добре включени, отколкото изключени!

Демокрацията е специфично свързана със свободата и в още едно отношение.

*5. Само едно демократично управление може да осигури максимална възможност на личността да упражнява свободата на самоопределение – тоест да живее според избрани от нея закони.*

Никое нормално човешко същество не може да води задоволителен живот, ако не е в контакт с други човешки същества. Да се живее с другите обаче има своя цена – човек не може винаги да прави това, което му се иска. Научаваме още в детството си, че нещата, които ни се иска да направим, понякога влизат в конфликт с нещата, които другите искат да направят. Освен това научаваме и че групата или групите, в които искаме да живеем, спазват определени правила или прак-

тики, на които ние като членове ще трябва също да се подчиняваме. Следователно, след като не можем чисто и просто да наложим желанията си със сила, трябва да намерим начин да разрешаваме противоречията си мирно, може би чрез споразумение.

Така възниква един въпрос, който създава дълбоко объркване както в теорията, така и в практиката. Как можем да избираме правилата, които групата ни задължава да спазваме? Поради изключителната възможност на държавата да налага законите си чрез принуда въпросът е особено уместен по отношение на положението ни като граждани (или поданици) на дадена държава. Как можем хем да бъдем свободни да избираме законите, чието изпълнение държавата трябва да наложи, хем, след като сме ги избрали, да не сме свободни да ги пренебрегваме?

Ако винаги сме в съгласие с другите граждани, отговорът е лесен – просто всички закони ще бъдат приемани единодушно. Всъщност при такива обстоятелства отпада и нуждата от закони, освен може би за да ни напомнят, че като се подчиняваме на правилата, всъщност се подчиняваме на самите себе си. На практика проблемът ще изчезне и пълната хармония между нас и останалите хора ще превърне мечтата на анархистите в реалност. Уви! Опитът показва, че истинското, непринудено, трайно единодушие е рядкост в човешките дела. Трайният и съвършен консенсус е непостижима цел. Така че нашият труден въпрос си остава.

След като не можем разумно да очакваме да живеем в съвършена хармония с всички човешки същества, можем вместо това да се опитаме да създадем процес на вземане на решения относно правила и закони, който да отговаря на определени разумни критерии.

- Този процес трябва да гарантира, че преди законът да влезе в сила, вие и всички други граждани ще получите възможност да изразите мнението си по него.
- Ще ви бъде гарантирана възможност за дискусии, размишъл, договаряне и компромис, които в най-добрия случай ще доведат до създаването на закон, приемлив за всички.
- В по-вероятния случай, когато не може да се постигне съгласие, ще влезе в действие законът, който има най-много привърженици.

Ще кажете, че тези критерии са част от идеалния демократичен процес, описан в предишната глава. Въпреки че този процес не може да гарантира всички граждани да живеят буквално според избрани от тях закони, все пак по този начин свободата на самоопределение достига максималните възможни граници. Дори и да се окаже част от малцинство, чиито претенции са надмогнати при гласуването от мнозинството, бихме се съгласили, че независимо от това процесът е по-справедлив от всеки друг, който можем разумно да се надяваме да постигнем. В този смисъл човек упражнява свободата си на самоопределение – като свободно избира да живее при демократична конституция, вместо при недемократична алтернатива.

*6. Само демократичното управление може да осигури максимални възможности за упражняване на морална отговорност.*

Какво означава да твърдим, че упражняваме морална отговорност? Струва ми се, че това означава да приемаме своите морални принципи и да вземаме решенията си въз основа на тях след процес на задълбочено обмисляне, аргументиране и преценяване на алтернативите с техните последици. Да сме морално отговорни ще рече да се самоуправляваме в сферата на морално адекватни варианти на избор.

Това е по-трудно, отколкото повечето от нас си мислят. Въпреки това обаче, тъй като възможността ни да живеем по създадени от нас закони е ограничена, ограничен е и обсега на моралната ни отговорност. Как е възможно да сме отговорни за решения, които не сме в състояние да контролираме? Ако не можем да влияем на поведението на правителствените служители, как може да сме отговорни за техния поведенение? След като сме подчинени на колективно вземани решения, което при едно демократично управление е несъмнено, и ако демократичният процес увеличава максимално възможността ни да живеем по избрани от нас самите закони, тогава той ни дава възможност и да постъпваме като морално отговорни личности до степен, която никое недемократично управление не може да постигне.

*7. Демокрацията подпомага човешкото развитие по-добре от която и да било реална алтернатива.*

Това е смело твърдение и със сигурност по-оспорвано от

останалите. Освен това, ще забележите, че то е емпирично по характера си – отнася се до факти. По принцип би трябвало да сме в състояние да го подложим на проверка, като открием начин да измерим „човешкото развитие“ и сравним това „човешко развитие“ при хората, които живеят съответно при демократични и недемократични условия. Задачата обаче е невъобразимо трудна. Вследствие на това, макар че наличните свидетелства говорят в негова полза, би трябвало да го разглеждаме като твърдение, което е много правдоподобно, но не е доказано.

Почти всички ние имаме възгледи за човешките качества: дали са желани, или не, кои качества трябва да се развиват, защото са желани, и кои да се потискат, защото са нежелани. Сред желаните качества, които повечето от нас биха искали да настъчат, са честността, почитеността, смелостта, любовта. Мнозина от нас също така смятат, че пълнолетните личности трябва да са в състояние да се грижат за себе си, да действат в полза на своите интереси и да не разчитат други да го правят вместо тях. Желателно е, смятат мнозина от нас, пълнолетните да действат отговорно, да претеглят алтернативните възможности максимално според способностите си, да преценяват последствията, както и да вземат предвид правата и задълженията на другите наред със своите. Освен това трябва да са способни да участват в свободни и открити дискусии с останалите граждани по проблемите, пред които са изправени заедно.

Повечето човешки същества по рождение притежават нужния потенциал, за да развиват тези качества. Дали и доколко ще ги развият, зависи от множество обстоятелства, сред които е и характерът на политическата система, в която живеят. Само демократичните системи предоставят условията, при които е вероятно споменатите качества да се развият пълноценно. Всички останали политически режими стесняват, нерядко дори драстично, периметъра, в който пълнолетните индивиди могат да действат в защита на собствените си интереси, да вземат предвид интересите на другите, да носят отговорност за важни решения и свободно да обединяват усилията си с други индивиди за намиране на най-доброто решение. Демократичното управление само по себе си не е достатъчно, за да гарантира, че хората ще развият тези качества, но е съществен фактор за това.

8. Само едно демократично управление може да осигури сравнително висока степен на политическо равенство.

Една от най-важните причини да предпочитаме демократичното управление е, че при него може да се постигне политическо равенство между гражданите в много по-голяма степен, отколкото при която и да било вероятна алтернатива. Защо обаче трябва да придаваме такава значимост на политическото равенство? Тъй като отговорът далеч не е очевиден, в следващите две глави ще обясня защо политическото равенство е нещо желано, защо всъщност то непременно се явява като последица, ако приемем някои разумни предположения, в които вероятно повечето от нас вярват. Също така ще покажа, че ако приемем политическото равенство, ще трябва да добавим и петия демократичен критерий от диаграма 4.

Предимствата на демокрацията, за които стана дума досега, се отнасят до демокрациите в миналото и настоящето. Както обаче видяхме в Глава 2, някои от политическите институции на демократичните системи, които познаваме днес, са продукт на последните векове. Една от тях, универсалното избирателно право, дори е продукт на XX в. Тези съвременни представителни системи с всеобщо избирателно право имат две допълнителни предимства, които не са непременно характерни за по-ранните демокрации и републики.

9. Съвременните представителни демокрации не воюват помежду си.

Това изключително предимство на демократичните управления до голяма степен беше неочаквано и непредвидено. Така или иначе, към последното десетилетие на XX в. фактите изглеждат недвусмислени. От двайсет и четири международни войни между 1945 и 1989 г. нито една не е била между демократични държави. Нещо повече, „сред тях не е имало очаквания или подготовка за война“<sup>7</sup>. Това важи дори и за времето преди 1945 г. Доста назад през XIX в. страните с представителни управления и други демократични институции, в които значителна част от мъжкото население е имало право да гласува, не са воювали помежду си.

Разбира се, съвременните демократични държави са воювали с недемократични страни, както през Първата и Втората световна война. Освен това са налагали колониални режими на покорените народи. Понякога са се намесвали в политическия живот на други страни, спомагали са за допълнително-

то омаломощаване на слаби правителства и дори са улеснявали за свалянето на слаби правителства. До 80-те години на нашия век например Съединените щати в безброй случаи подкрепяха диктаторски режими, предимно в Латинска Америка. През 1954 г. те изиграха решаваща роля във военния преврат, който свали новоизбраното правителство в Гватемала.

Независимо от всичко това забележителното в случая е, че модерните представителни демокрации не воюват помежду си. Причините не са съвсем ясни. Вероятно развитата търговия помежду им предразполага по-скоро към приятелство, отколкото към военни действия.<sup>8</sup> Също така обаче е вероятно, че гражданите и лидерите на демократичните държави се научават на изкуството на компромиса. Наред с това те не са склонни да гледат на хората от другите демократични държави като на заплаха и ги чувстват като себеподобни, като достойни за доверие. И най-накрая, историята на мирните преговори, договори, съюзи и съвместната защита срещу недемократичните врагове също предразполагат към търсенето на мир, а не на война.

По-демократичният свят също така обещава да бъде и миролюбив.

10. Страните с демократични управления са по-просперитни от страните с недемократични режими.

Допреди две столетия сред политическите философи преобладава мнението, че демокрацията е най-подходяща за бедните – богатството, както се е смятало тогава, е присъщо на аристократичните режими, олигархиите и монархиите, но не и на демокрациите. Въпреки това обаче животът през XIX и XX в. доказва тъкмо обратното – демокрациите са богати, а недемократичните държави, общо взето, бедни.

Отношението между богатство и демокрация е особено впечатляващо през втората половина на XX в. Обяснението частично може да се открие в близостта между представителна демокрация и пазарна икономика, при която пазарите, общо взето, са слабо регулирани, работниците са свободни да сменят работата си, частните фирми се състезават помежду си за продажби и ресурси, а потребителите могат да избират между стоките и услугите, които им предлагат конкурентни доставчици. Към края на XX в., макар и не всички страни с пазарни икономики да са демократични, всички страни с демократични политически системи са с пазарна икономика.

През последните две столетия пазарната икономика е създавала повече богатства от всяка друга нейна алтернатива и по този начин някогашните схващания са обърнати наопаки. Тъй като всички съвременни демокрации имат пазарна икономика, а една страна с пазарна икономика има големи шансове да просперира, по-вероятно е съвременните демократични държави също така и да са богати.

Демокрациите притежават и други икономически предимства пред недемократичните системи. Най-напред, демокрациите се грижат за образованието на хората си, а образованата работна сила подпомага иновациите и икономическия растеж. В добавка, в демократичните държави обикновено по-силно се поддържа върховенството на закона, съдилищата са по-независими, правото на собственост е по-добре гарантирано, изпълнението на договорните отношения се налага по-ефективно, произволната намеса на държавата и на политиките в икономическия живот е по-малко вероятна. И най-накрая, модерните икономикси зависят от комуникациите, а в демократичните страни барьерите пред комуникациите са много по-ниски. Търсенето и обменът на информация са улеснени и са далеч по-безопасни, отколкото в повечето недемократични страни.

Общо взето, въпреки някои изключения и от двете страни, модерните демократични страни като цяло осигуряват по-благоприятни условия, в които да се реализират предимствата на пазарната икономика и да се постигне икономически растеж, отколкото при управленията на недемократични режими.

Все пак, ако връзката между пазарната икономика и демокрацията носи облаги и на двете, не можем да пренебрегнем цената, която пазарната икономика налага на демокрацията. Тъй като пазарната икономика поражда икономическо неравенство, това също така може да намали и възможността за постигане на пълно политическо равенство между гражданите на една демократична страна. Ще се върнем към проблема в Глава 14.

Би било сериозна грешка да очакваме прекалено много от което и да е управление, било то и демократично. Демокрацията не може да гарантира, че гражданите ѝ ще са щастливи, богати, здрави, мъдри, спокойни или справедливи. Никое управление, дори и демократичното, не може да постигне та-

кова нещо. Още повече, демокрацията винаги е изоставала далеч назад от идеалите си. Както всички предишни опити за постигане на по-демократично управление, модерните демокрации също страдат от множество недостатъци.

Въпреки тези недостатъци обаче не бива да забравяме и добрите страни, които правят демокрацията нещо много по-желано от всички нейни алтернативи:

1. Демокрацията помага да се избегне владичеството на жестоки и зли автократи.
2. Демокрацията гарантира на гражданите си множество основни човешки права, които недемократичните режими не гарантират и не могат да гарантират.
3. Демокрацията осигурява на своите граждани по-големи лични свободи от която и да е друга вероятна алтернатива.
4. Демокрацията помага на хората да защитават собствените си фундаментални интереси.
5. Само една демократична държава може да осигури максимални възможности на личността да упражнява свободата на самоопределение – тоест да живее според избрани от нея закони.
6. Само демократичното управление може да осигури максимални възможности за упражняване на морална отговорност.
7. Демокрацията стимулира човешкото развитие по-добре от която и да било реална алтернатива.
8. Само едно демократично управление може да доведе до сравнително голяма степен на политическо равенство.
9. Модерните представителни демокрации не воюват помежду си.
10. Страните с демократични управления са по-просперирани от страните с недемократични режими.

При всички тези предимства демокрацията за повечето от нас е далеч по-добър залог от която и да било нейна алтернатива.

## ЗАЩО ПОЛИТИЧЕСКО РАВЕНСТВО I?

## ВЪТРЕШНО ПРИСЪЩО РАВЕНСТВО

Мнозина биха заключили, че предимствата на демокрацията, за които стана дума в предишната глава, са достатъчни – дори повече от достатъчни, – за да оправдаят схващането им, че демократичното управление превъзхожда всякакви реалистично постижими негови алтернативи. Така или иначе, можем да се питаме дали е разумно да присмаме, както, изглежда, предполага вярата в демокрацията, че гражданите трябва да бъдат третираны като политически равни, когато участват в управлението. Защо правата, нужни за демократичния процес, непременно трябва да са дадени *по равно* на всички граждани?

Отговорът, макар и много съществен за вярата в демокрацията, далеч не е очевиден.

## ОЧЕВИДНА ЛИ Е НЕОБХОДИМОСТТА ОТ РАВЕНСТВО?

Авторите на американската Декларация за независимостта през 1776 г. произнасят думи, които сега са известни по целия свят: „За нас са самоочевидни истините, че всички хора са създадени равни, че те са удостоени от своя Създател с определени неотчуждаеми права, че сред тях са животът, свободата и стремението към щастие.“ Ако необходимостта от равенство е очевидна, не са ни нужни още аргументи. И в Декларацията няма такива. Но въпреки това за повечето от нас далеч не е очевидно, че всички хора – включително и жените – са създадени равни. След като предположението не е очевидно вярно, можем ли да оправдаем по разумен начин факта, че го присмаме? И ако не можем, как бихме могли да

защитаваме един процес на управление, който се основава на обратното?

Критиците често са определяли твърдения относно равенството като това в Декларацията за независимостта като празна реторика. Това твърдение – заявяват те – очевидно е невярно.

Към обвинението за неистинност критиците понякога добавят и обвинения в лицемерие. Като пример те посочват, че авторите на Декларацията за независимостта пренебрегват неудобния факт, че в новите щати, тогава обявени за независими, повечето хора са напълно лишени от неотчуждаемите права, с които уж ги е дарил самият Създател. Тогава, а и дълго след това жените, робите, свободните негри и индианците са лишени не само от политически права, но и от много други „неотчуждаеми права“, които са от съществена важност за живота, свободата и правото на щастие. Всъщност правото на собственост също е било „неотчуждаемо“, а робите са били собственост на робовладелците. Томас Джефърсън, основният автор на Декларацията, също е притежавал роби. В много отношения жените са били собственост на съпрузите си, а голям брой свободни мъже – по някои данни около 40 % – не са имали право на глас. През XIX в. във всички нови щати право на глас са имали само имотните граждани.

Неравенството не е било характерно за Съединените щати нито по онова време, нито по-късно. Напротив. През 30-те години на XIX в. френският мислител Алексис дьо Токвил заключава, че една от отличителните черти на Съединените щати, в сравнение с Европа, е удивителното социално равенство, което имат гражданите на тази страна.

Макар че след 1776 г. неравенството между хората намалява значително, все още са налице безброй примери за съществуването му. Достатъчно е да се огледаме наоколо, за да съзрем навсякъде подобни примери. Изглежда, естественият състояние на човечеството е неравенството, а не равенството.

Томас Джефърсън е бил твърде опитен в човешките дела, за да не осъзнава очевидния факт, че в множество важни отношения способностите, възможностите и стартовите позиции не са разпределени равно по рождение, да не говорим за по-късно, когато възпитанието, обстоятелствата и шансът допълват първоначалните различия. Петдесет и петимата

мъже, подписали Декларацията за независимостта – хора с голям практически опит: адвокати, търговци, земевладелци, – едва ли са били наивни в разбирането си за човека. И ако приемем, че са познавали реалността добре и че не са демонстрирали просто лицемерие, какво са имали предвид с дръзкото твърдение, че всички хора се раждат равни?

Въпреки многото примери, които подсказват обратното, идеята, че човешките същества са фундаментално равни, е изглеждала твърде смислена за Джефърсън, както и за други преди него, като английските философи Томас Хобс и Джон Лок.<sup>1</sup> От времето на Джефърсън до наши дни много повече хора от целия свят са приели под някаква форма идеята за човешкото равенство. За мнозина то е просто факт. Алексис дьо Токвил пише през 1835 г., че „равенството на условията“, което освен в Америка е наблюдавал и в Европа, е толкова впечатляващо, че е „направо факт на Провидението и притежава всички качества на божествено предписание; то е универсално, то е трайно, не се поддава на никаква човешка намеса и всички събития, както и всички хора допринасят за напредъка му“.<sup>2</sup>

#### ВЪТРЕШНО ПРИСЪЩО РАВЕНСТВО: МОРАЛНО ОТСЪЖДАНЕ

Равенството и неравенството могат да приемат безкрайно много форми. Неравните възможности на хората да печелят някой маратон или математическа олимпиада са едно нещо. Неравните възможности да гласуват, да се изказват и да участват в управлението по някакъв начин – съвсем друго.

За да разберем защо трябва да приемем идеята за политическо равенство между гражданите на една демократична държава, трябва да признаем, че понякога, когато говорим за „равенство“, всъщност не изразяваме твърдение за факта. Намерението ни не е да опишем това, което смятаме, че е вярно или че ще бъде вярно, както правим, когато говорим за победителите в маратона или за математическата олимпиада. По-скоро целта ни е да изразим морално отсъждане относно човешките същества. Намерението ни е да кажем нещо за това, което според нас *трябва* да бъде. Подобно морално отсъждане може да бъде изразено по следния начин:

„Трябва да смятаме благото на всяко човешко същество за *присъщо* равно с това на всяко друго.“ Като използваме думите от Декларацията за независимостта, ние всъщност отсъждаме и настояваме, че животът, свободата и щастието на един човек не могат в същността си да превъзхождат живота, свободата и щастието на всеки друг. Вследствие на това, казваме ние, трябва да приемем, че всички хора имат равно право да претендират за живот, свобода и щастие, както и за други основни блага и интереси. Ще нарека тази морална преценка „принцип на вътрешно *присъщото равенство*“.

Този принцип не ни отвежда много далеч и за да го приложим към управлението на една държава, ще е полезно да добавим един допълнителен принцип, от който следва, че „когато взема решения, управлението трябва да се съобразява еднакво с благото и интересите на всички, които тези решения обвързват“. Защо обаче трябва да прилагаме принципа за присъщото равенство към управлението на една държава и защо трябва да задължаваме това управление да се съобразява еднакво с интересите на всички? За разлика от авторите на Декларацията за независимостта, твърдението, че истинността на принципа за вътрешно присъщото равенство е очевидна, ми се струва, а несъмнено така е и с мнозина други, доста неправдоподобно. И все пак присъщото равенство възпелчава един толкова фундаментален възглед за стойността на човешките същества, че е съвсем близо до границата на рационалните обосновки. При моралните отсъждания, както и при тези за факти, ако анализираме което и да било твърдение дълбоко, достатъчно близо до основите му, достигаме до една граница, отвъд която не могат да ни отведат никакви разумни аргументи. Ще цитирам известните думи на Мартин Лутер от 1521 г.: „Нито е безопасно, нито благоразумно да се прави каквото и да било срещу съвестта. Така е и с мен – не мога да направя друго. Бог да ми е на помощ. Амин.“

Въпреки че принципът за присъщото равенство е много близо до тази граница, все пак не сме я достигнали. Струва ми се, че поради няколко причини присъщото равенство е разумен принцип, върху който да се опре управлението на една държава.

## ЗАЩО ТРЯБВА ДА ПРИЕМЕМ ПРИНЦИПА?

*Етични и религиозни основания.* Първо, той съответства на фундаменталните етични схващания и възгледи на много хора по целия свят. Това, че всички еднакво сме деца на Бог, е постулат на юдаизма, християнството и исляма. В будизма е застъпен подобен възглед. (Сред основните религии на света изключение може би е индуизмът.) Повечето морални аргументации и етични системи експлицитно приемат някакъв подобен принцип.

*Слабостта на алтернативния принцип.* Второ, независимо от ситуацията при другите форми на сдружение при управлението на държавата мнозина от нас смятат всяка принципа на алтернатива на идеята за присъщото равенство за неубедителна и неправилна. Да предположим, че гражданинът Джоунс предлага следната алтернатива като принцип за управление на държавата: „При вземането на решенията управлението винаги трябва да смята моето благо и моите интереси за по-важни от тези на останалите.“ Като отхвърля по този начин принципа за присъщото равенство, Джоунс въвежда принцип, който може да бъде наречен „принцип за присъщото превъзходство“. Претенциите за присъщото превъзходство могат да бъдат и като правило са по-широки: „Доброто и интересите на моята група (семейството на Джоунс, неговата класа, каста, раса и т. н.) превъзхождат тези на всички други.“

Никой няма да се изненада, ако кажа, че ние, човешките същества, сме твърде големи егоисти: в една или друга степен се грижим повече за собствените си интереси, отколкото за интересите на другите. Вследствие на това мнозина от нас биха се изкушили да предявят същата претенция за себе си и най-близките си. Но ако самите ние не сме сигурни, че можем да контролираме управлението на държавата, как бихме могли да приемем за основен политически принцип присъщото превъзходство на някой друг?

Естествено, човек или група, разполагащи с достатъчно власт, биха могли да наложат принципа за собственото си превъзходство въпреки възраженията ви – буквално и през трупата ви. В цялата история има примери за индивиди и групи, които са използвали или по-скоро са злоупотребявали с властта си точно по този начин. Но тъй като голата сила има своите граници, тези, които претендират да имат присъщо

им превъзходство над останалите, винаги забулват тази иначе прозрачна претенция с митове, мистериозност, религия, традиция, идеология и всички съпътстващи церемонии.

Ако не сте членове на привилегированата група и имате възможност без никакъв риск за себе си да отхвърлите претенциите им за присъщо превъзходство, бихте ли приели доброволно и съзнателно да се подчинявате на подобен не-леп принцип? Съмнявам се в това.

*Благоразумие.* Двете споменати основания да приемем принципа за присъщото равенство като основа за управление на държавата предполагат и трето – благоразумие. Тъй като управлението на една държава може да донесе не само полза, но и големи вреди, благоразумието повелява предпазливост относно начина, по който се използват изключителните ресурси на държавата. Процесът на управление, който гарантира постоянно привилегировано положение на вашите собствени блага и интереси над тези на другите, може да е привлекателен само ако има гаранции, че вашата собствена група винаги ще доминира. Това обаче е толкова малко вероятно или поне толкова несигурно, че повечето хора биха предпочели интересите им да се зачитат наравно с интересите на другите.

*Приемливост.* Ако вие смятате, че е благоразумно да се приеме даден принцип, мнозина други също ще смятат така. Един процес, бихте могли с право да заключите, който гарантира равенство на всички, е по-вероятно да бъде одобрен от всички други, чието съгласие ви е нужно, за да постигнете целите си. Погледнат по този начин, принципът на присъщото равенство изглежда значително по-разбираем.

Да, макар и в Декларацията за независимостта да се казва обратното, далеч не е очевидно, че трябва да се придържаме към принципа за присъщото равенство и в управлението на една държава да зачитаме еднакво всички интереси.

Ако обаче тълкуваме присъщото равенство като принцип на управление, оправдан въз основа на морала, благоразумието и присмливостта, този принцип, струва ми се, изглежда доста по-смислен от всяка негова алтернатива.

## ЗАЩО ПОЛИТИЧЕСКО РАВЕНСТВО II?

### ГРАЖДАНСКА КОМПЕТЕНТНОСТ

Можем да се изненадаме неприятно, когато осъзнаем, че дори и да приемем присъщото равенство и равнопоставеността на интересите за основателни морални отсъждания, това не означава, че сме длъжни да определим демокрацията като най-добрия процес за управляване на една държава.

### КОНТРАПРЕТЕНЦИЯТА НА СТРАЖИТЕ

За да видим защо това е така, нека си представим, че член на малка група съграждани каже на вас и на другите: „Както и вие, ние също силно вярваме в присъщото равенство. Само че ние не само сме дълбоко загрижени за общото благо. Ние също така знаем по-добре от повечето хора как да го постигнем, така че сме по-подходящи да управляваме от тях. Ако ни предоставите изключителни полномощия да управляваме, ще вложим цялата си мъдрост и усилия, за да служим на общото благо, и ще се грижим еднакво добре за интересите на всички.“

Възгледът, че управлението трябва да се предостави на експерти, дълбоко предани на идеята да управляват в името на всеобщото благо, които превъзхождат останалите в познанията си относно начините за постигането му – Платон ги нарича стражи, – винаги е бил един от най-големите съперници на демократичните идеи. Привържениците му атакуват демокрацията в едно на пръв поглед слабо място – те просто отричат, че обикновените хора са компетентни да се самоуправляват. Те не отричат непременно, че човешките същества са равни в смисъла, за който говорихме по-рано. Както в идеалната държава на Платон, стражите може да са решени да служат на общото благо и поне привидно да поддържат

възгледа, че интересите на хората, които са под опеката им, са равнопоставени. Привържениците на идеята за стражите в Платоновия смисъл не твърдят, че интересите на самите стражи са по-висши от интересите на останалите. Те обаче твърдят, че специалистите по управление, стражите, *познават* по-добре общото благо и най-добрите начини за постигането му.

Аргументите в полза на политическите стражи често използват убедителни аналогии, особено такива, свързани с експертно знание и компетентност – например познанията на лекаря за болестите и здравето или уменията на пилота да ни отведе безопасно до целта на пътуването ни. Защо тогава да не позволим на хората с по-висши знания и умения да вземат важните решения, засягащи здравето на държавата, да пилотират държавата към истинската ѝ цел – общественото благо? Естествено, не можем да приемем безрезервно, че всички хора непременно са най-добрите арбитри на собствените си интереси. Очевиден пример са децата – други, обикновено родителите им, трябва да бъдат нещо като техни стражи, докато пораснат и се научат сами да се грижат за себе си. Възрастните също могат да грешат относно интересите си или относно най-добрите начини да постигат целите си, което се илюстрира от нещо, преживяно от всекиго – повечето от нас са съжалявали за взето в миналото решение. Признаваме си, че сме сгрешили. Нещо повече, почти всички ние разчитаме на специалисти, когато трябва да се вземат важни решения, свързани пряко с благосъстоянието ни, щастието ни, здравето ни, бъдещето ни, дори оцеляването ни. Не само на лекари и на пилоти, а и мнозина други във все по-сложния живот, който водим. В такъв случай, след като разчитаме на специалисти, за да ни помагат да вземаме важни решения като тези, защо да не предадем и *управлението* в ръцете на експерти?

Колкото и привлекателно да звучат тези аргументи в полза на стражите пред демокрацията, те не вземат под внимание някои много съществени недостатъци на споменатите аналогии.

*Да делегираш някои второстепенни решения на експерти не означава да отстъпиш окончателния контрол над жизненоважните решения.* Както се казва, експертите трябва да си знаят мястото, а не да ни се качват на главите. Те може би са по-компетентни от нас в някои важни отноше-

ния. Един добър лекар е наясно как да диагностицира заболяването ви, как то ще се развие, колко тежко ще премине, кое е най-доброто лечение и дали изобщо има такова. Вие може разумно да решите да следвате съветите му, но това не означава, че трябва да му отстъпите властта да решава дали да преминете курса на лечението, което ви препоръчва. По същия начин едно е правителствените служители да търсят помощ от експерти, съвсем друго – политическият елит да има правото да решава на какви закони и на каква политика трябва да се подчиняват.

*Решенията, взети от отделни личности, не са равносилни на решенията, взети и наложени при управлението на една държава.* Фундаменталният въпрос в дебата за управлението на стражите и демокрацията не е в това дали ние като индивиди понякога се доверяваме на експерти, или не. Въпросът е кой или каква група ще има последната дума относно решенията, вземани при управлението на държавата. Вие можете разумно да желаете да поверите вземането на определени лични решения на някой, който е по-голям специалист в съответната сфера – лекар, адвокат, счетоводител, пилот или други. От това обаче не следва автоматично, че би било разумно да делегирате на един политически елит авторитета да упражнява контрол над важните решения по управлението на държавата, които след това ще бъдат налагани, ако е нужно, чрез принуда, затвор, дори смърт.

*За да се управлява една държава, е нужно доста повече от тясно специализирани научни познания.* Управлението не е наука в смисъла, в който примерно физиката, химията или дори медицината са науки. Това е така поради няколко причини. Най-напред, почти всички важни решения в политиката, независимо дали са взети еднолично или колективно, изискват етично отсъждане. Да вземем решение относно целите, които управленската политика трябва да постига (справедливост, почтеност, честност, щастие, здраве, жизнено съществуване, сигурност, благоденствие, равенство и много други), означава да направим етично отсъждане. Етичните отсъждания не са „научни“ в обичайния смисъл на думата.<sup>1</sup>

На второ място, добрите цели нерядко влизат в конфликт помежду си, а ресурсите са ограничени. Вследствие на това решенията в политиката, независимо дали са лични или колективни, почти винаги изискват внимателно отсъждане от

носно алтернативни варианти и компромис между различни цели. Например въвеждането на икономическо равенство може да отслаби икономическите стимули, средствата за подпомагане на възрастните хора могат да бъдат прехвърляни на младите, разходите на днешните поколения могат да бъдат изплащани за сметка на бъдещите поколения, запазването на природните резервати може да означава увеличаване на безработицата в минната и дървообработвателната промишленост и др. Отсъжданията относно предлаганите от различни цели алтернативи не са „научни“. Емпиричните свидетелства са важни и необходими, но никога не са достатъчни. За да преценим доколко трябва да жертваме някаква цел, благо или желан резултат, стремейки се да постигнем в някаква степен нещо друго, трябва да отидем доста по-далеч от всичко, което може да ни даде строго научното познание.

Има и друга причина политическите решения да изискват нещо повече от строго „научни“ отсъждания. Дори когато има принципно съгласие по целите на дадена политика, почти винаги има сериозни различия и несигурност относно средствата за постигането им – как най-добре да се постигне целта, какви са вероятните последици, изпълнимостта, приемливостта и така нататък на алтернативните средства. Кои са най-добрите начини да се погрижим за бедните, безработните, бездомните? Как най-добре да защитим интересите на дената? Колко голям да бъде военният бюджет и как да бъде изразходван? Струва ми се, че е невъзможно да се състави група от експерти, които да притежават „научните“ или „експертните“ знания, позволяващи да се отговори еднозначно на подобни въпроси. Бихме ли поверили колата си на един физик теоретик, вместо на опитен автомобилен механик?

*Доброто управление на една държава изисква нещо повече от знания.* Освен това е нужна неподкупност, солидна устойчивост срещу огромните изкушения на властта, непоколебима готовност да се работи в името на обществения интерес вместо за лично облагодетелстване или облагодетелстване на собствената група.

Фактът, че експертите имат квалификация, за да действат като наши посредници, не означава, че имат квалификацията да поемат функцията на наши управници. Привържениците на идеята за стражите обаче защитават яростно две свои твърдения. Може да бъде формиран, казват те, управляващ

елит, чиито членове познават много по-добре от останалите хора целите, които трябва да постигне едно добро управление, както и начините за осъществяването им. Освен това те ще са толкова всеотдайни към интересите на обществото, че напълно спокойно ще може да им се повери суверенната власт да управляват държавата.

Както видяхме преди малко, първото твърдение е много съмнително. Дори и да беше основателно обаче, то в никакъв случай не подкрепя второто. Знанието е едно, властта – съвсем друго. Вероятното отражение на властта върху тези, които я упражняват, е изразено съвсем накратко през 1887 г. от един английски барон, лорд Актън, в известната му сентенция: „Властта корумпира. Абсолютната власт корумпира абсолютно.“ Едно столетие преди това английският държавник Уилям Пит отбелязва почти същото: „Неограничената власт – заявява той в едно изказване пред Парламента – има свойството да покрива умовете на тези, които я притежават.“

Това е, общо взето, и мнението на членовете на американския Конституционен конвент през 1787 г., които са имали доста голям опит по въпроса: „Сър – казва най-възрастният делегат, Бенджамин Франклин, – две са страстите, които се отразяват най-силно върху човешките дела. Това са амбициозността и алчността. Любовта към властта и любовта към парите.“ Един от най-младите делегати, Александър Хамилтън, се съгласява: „Хората обичат властта.“ Джордж Мейсън, който е сред най-влиятелните и опитни делегати, също заявява: „Ако съдим по човешката природа, можем да сме сигурни, че тези, които държат власт в ръцете си... винаги когато могат... ще се стремят да я увеличават.“<sup>2</sup>

Колкото и мъдри и достойни да са членовете на елита, на които е поверена властта в държавата, много вероятно е след няколко години или най-малкото след няколко поколения да злоупотребят с нея. Ако в човешката история има някакви уроци, един от тях със сигурност е, че чрез корупция, семейственост, преследване на лични и групови интереси, злоупотреба с монопола над средствата на държавата да потиска всякаква критика, да извлича богатства от поданиците си и да осигурява подчинението им, стражите на държавата лесно могат да се превърнат в тирани.

*И най-накрая, да предложим утопия е едно, да я осъществим на практика – съвсем друго. Привържениците на тезата*

за стражите са изправени пред множество сериозни практически проблеми: По какъв начин ще се въведе тази институция? Кой ще напише конституцията, така да се каже, и кой ще я приведе в действие? Как ще бъдат избрани първите стражи? Ако функционирането им трябва да зависи по някакъв начин от съгласието на управляваните, вместо да се въведе с открита принуда, как ще се осигури това съгласие? Независимо от начина, по който са избрани първите стражи, дали те ще подбират наследниците си като членове на някакъв клуб? Ако е така, няма ли опасност съответната система да се превърне от аристокрация на таланта в наследствена олигархия? От друга страна, ако самите стражи няма да избират наследниците си, тогава кой ще го прави? Как ще бъдат отстранявани злоупотребилите стражи? И така нататък.

#### КОМПЕТЕНТНОСТТА НА ГРАЖДАНИТЕ ДА УПРАВЛЯВАТ

Освен ако привържениците на идеята за стражите не осигурят убедителни решения на описаните проблеми, благоразумието и здравият разум повеляват според мен да отхвърлим тезата им. Когато направим това, фактически стигаме до извода: *Никой човек не е толкова категорично по-квалифициран от останалите, че да му бъдат предоставени пълни и окончателни полномощия да управлява държавата.*

След като не бива да ни управляват стражи, тогава кой? Самите ние.

В повечето случаи сме склонни да смятаме, че – освен ако не бъдат представени много убедителни доказателства за обратното – на всеки човек трябва да се позволи сам да пренебрегва кое е най-доброто за собствените му интереси. Прилагаме тази презумпция за лична автономност само към пълнолетните хора, не и към децата. От опит приемаме, че в този случай родителите трябва да действат като стражи и да защитават техните интереси. Ако родителите не се справят с тази задача, тогава някой друг, може би държавата, трябва да се намеси.

Понякога отказваме лична автономност и на възрастни хора, за които се смята, че не притежават нормална способност да се грижат сами за себе си. Подобно на децата такива

хора също се нуждаят от стражи. За разлика от децата обаче при възрастните хора лишаването от автономност не може да стане автоматично. Възможностите за злоупотреби тук са очевидни, така че е нужна независима преценка, примерно от някаква съдебна инстанция.

Ако приемем, че с незначителни изключения на пълнолетните хора трябва да бъде дадено правото да решават сами кое е в техен интерес и кое не, защо трябва да отхвърляме този възглед при управлението на държавата? Ключовият въпрос тук не е дали пълнолетните са, общо взето, достатъчно компетентни, за да вземат личните решения, пред които ежедневно се изправят. Въпросът е в това дали повечето пълнолетни са компетентни, за да участват в управлението на държавата. Дали е така?

За да дадем отговор, ще разгледаме някои от заключенията, до които стигнахме в последните няколко глави.

Демокрацията осигурява на гражданите си множество предимства. Гражданите са солидно защитени от деспотични управници, те имат основни политически права, освен това се радват на широк спектър свободи. Като граждани получават средства за защита на най-важните си лични интереси, могат също така да участват в създаването на закони, по които ще живеят, разполагат с широка морална автономност и имат неограничавано големи възможности за лично развитие.

Ако стигнем до извода, че демокрацията осигурява тези предимства за разлика от недемократичните системи на управление, възникват няколко фундаментални въпроса: Защо от предимствата на демокрацията трябва да се ползват определени хора, а други не? Защо те да не са достъпни за всички пълнолетни индивиди?

Ако управлението трябва да отчита в еднаква степен интересите на всички свои граждани, няма не е нужно всички пълнолетни да имат правото да решават коя политика и кои закони са най-добрите за постигане на целите, към които се стремят, както и дали целите им се ограничават единствено до техните собствени интереси, или включват интересите на всички?

Ако никой индивид не е решително по-квалифициран от другите, за да му се повери пълен и окончателен контрол над управлението на държавата, кой тогава е най-добре квалифициран да управлява, ако не всички пълнолетни индивиди, които са подвластни на законите?

От заключенията, до които ни водят тези въпроси, следва и още едно заключение, което може да бъде формулирано така: *Освен в много редките случаи, защитени от закона, когато може да се докаже обратното, всеки пълнолетен индивид, подвластен на законите на държавата, трябва да бъде смятан за достатъчно квалифициран да участва в демократичния процес на управление на държавата.*

#### ПЕТИЯТ ДЕМОКРАТИЧЕН КРИТЕРИЙ: ВКЛЮЧВАНЕТО

Заключението, до което ни води аргументацията на тази глава, е, че ако сте лишени от равен глас в управлението на държавата, твърде големи са шансовете интересите ви да не бъдат зачетени наравно с тези на хората, които имат право на глас. Ако нямате право на глас, кой ще говори от ваше име? Кой ще защитава интересите ви, след като самите вие не сте в състояние да го правите? И тук не става дума само за интересите ви като индивид. Ако сте член на цяла група, която е изключена от правото на участие в управлението, как ще бъдат защитени интересите на тази група?

Отговорът е ясен. Фундаменталните интереси на пълнолетните, на които им е отказана възможност да участват в управлението, няма да бъдат защитени адекватно от управляващите. Историческите факти, които демонстрират казаното, са недвусмислени. Както видяхме в краткия преглед на развитието на демокрацията, благородниците и гражданите в Англия, недоволни от произволения начин, по който монарсите им налагат данъчно бреме без тяхно съгласие, настояват на правото си да участват в управлението и по-късно го придобиват. Столетия след това средните класи, убедени, че фундаменталните им интереси са пренебрегнати, на свой ред също изискват и получават това право. Навсякъде продължаващото юридическо или фактическо изключване на жените, робите, бедните и хората на физическия труд (както и редица други) оставя членовете на тези групи зле защитени срещу експлоатация и злоупотреби дори в държави като Великобритания и Съединените щати, където в други отношения управлението е до голяма степен демократично.

През 1861 г. Джон Стюарт Мил заявява, че поради лиша-

ването на работническата класа от право на глас никой в управлението не защитава интересите ѝ. Макар че, както казва той, не вярва тези, които участват в управлението, умишлено да жертват интересите на работническата класа заради своите собствени, Мил пита: „Нима Парламентът или поне някои от членовете му някога гледат на проблемите с очите на работника? Когато възникне въпрос, който засяга интересите на работниците, нима някой го разглежда от някаква друга позиция, освен от позицията на работодателя?“<sup>3</sup> Същият въпрос може да се зададе за робите в древните и в модерните републики, за жените през цялата човешка история до XX в., за множество хора, които на думи са свободни, но фактически са лишени от демократични права, като чернокожите от южните щати на САЩ до 60-те години на нашия век или в Южна Африка до 90-те.

Да, вярно е, че индивидът или групата понякога може да срещнат по отношение на собствения си интерес. Несъмнено могат да се заблудят, но огромният човешки опит ни учи, че никоя група пълнолетни индивиди не може да повери властта над самата себе си на друга група, без това да носи сериозен риск. Това ни довежда до едно много важно заключение.

Може би си спомняте, че когато коментирахме критериите за демокрация в Глава 4, отложихме обсъждането на петия критерий – включване на пълнолетните индивиди (диаграма 4). Тази и последната глава ни дават предостатъчно причини да заявим, че за да е демократично, едно държавно управление трябва да отговаря на това изискване. Нека го формулирам по следния начин: *Пълно включване. Гражданството на една демократично управлявана държава трябва да включва всички индивиди, които се подчиняват на законите на тази държава, с изключение на временно пребиваващите и на хората, за които е доказано, че не могат да се грижат за себе си.*

#### НЕРЕШЕНИ ПРОБЛЕМИ

Отхвърлянето на идеята за стражите и приемането на политическото равенство като идеал поставят все пак някои трудни въпроси.

Не се ли нуждаят гражданите и правителствените служби

тели от експертна помощ? Нуждаят се! Ролята на експертите и на специализираното знание за правилното функциониране на демократичната държава е безспорна.

Публичната политика често е толкова сложна (и вероятно ще става още по-сложна), че никое правителство не може да взема адекватни решения без помощта на компетентни специалисти. Точно както всеки от нас в личните си дела е принуден да се съветва със специалисти и да поверява на тях вземането на важни решения, правителствата, включително и демократичните, също трябва да действат така. Как най-добре да отговорим на демократичните критерии, да поддържаме политическото равенство в удовлетворителна степен и при все това да разчитаме на експерти или на експертно знание при вземането на публични решения – това е сериозен проблем, който би било глупаво да се пренебрегва от привържениците на демократичното управление. В случая обаче аз трябва да го пренебрегна.

Ако гражданите трябва да са компетентни, няма ли да им са необходими политически и социални институции, които да ги правят такива? Безспорно. Наличието на възможности за получаване на просветено разбиране по публични въпроси не е просто част от дефиницията на демокрацията. То е изискване за демокрация.

Нищо от това, което казах досега, не означава, че мнозинството от гражданите не могат да допуснат грешки. Те могат и го правят. Тъкмо поради тази причина привържениците на демокрацията придават такова значение на образованието. Гражданското образование изисква не само формално обучение, но и публични дискусии, дебати, обсъждания, спорове, наличие на лесно достъпна информация и други институции на свободното общество.

Нека си представим, че институциите, които трябва да осигурят компетентността на гражданите, са слаби и в резултат на това повечето граждани не знаят достатъчно, за да са в състояние да защитят фундаменталните си ценности и интереси. Какво трябва да направим в такъв случай? За да намерим отговор, би било полезно да се върнем към заключенията, които направихме досега.

Възприехме принципа за присъщото равенство: трябва да разглеждаме интересите на всяко човешко същество като присъщо равностойни на интересите на всяко друго.

Приложихме този принцип към управлението на държавата: когато взема решения, управлението трябва да отчита в еднаква степен интересите и благополучието на всеки, който зависи от тези решения.

Отхвърлихме управлението на стражите като неудовлетворителен начин за осъществяване на този принцип: Сред пълнолетните граждани никой не е толкова категорично компетентен да управлява от останалите, че да му бъдат предоставени пълни и окончателни пълномощия за управление на държавата.

Вместо това приехме принципа за пълното включване: гражданството на една демократично управлявана държава трябва да включва всички, които са подвластни на законите, освен временно пребиваващите и хората, за които е доказано, че не могат да се грижат за себе си.

Поради това, ако институциите на гражданското образование са слаби, остава само едно удовлетворително решение — те трябва да бъдат укрепени. Ние, които вярваме в демократичните цели, сме длъжни да търсим начини, чрез които гражданите да придобиват компетентността, от която имат нужда.

Може би институциите на гражданското образование, създадени в демократичните държави през XIX и XX в., вече не са адекватни. Ако това е така, демократичните държави ще трябва да създадат нови институции, които да заменят старите.

### ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ ДУМИ

Досега прегледахме около половината от елементите, отбелязани в диаграма 3, но изобщо не сме надзирали в другата половина — основните институции, които са необходими за постигането на целите на демокрацията, както и условията, социални, икономически и други, които благоприятстват развитието и поддържането на тези демократични политически институции. Ще се спрем на тях в следващите глави.

От целите ще минем към реалностите.

### ЧАСТ III

## РЕАЛНА ДЕМОКРАЦИЯ

## ОТ КАКВИ ПОЛИТИЧЕСКИ ИНСТИТУЦИИ СЕ НУЖДАЕ ДЕМОКРАЦИЯТА В ШИРОКИ МАЩАБИ?

Какво означава да кажем, че една страна се управлява демократично?

В тази глава ще се съсредоточим върху *демократията в широки мащаби*, тоест върху политическите институции, нужни на една *демократична държава*. Тук няма да се занимаваме с това, което е нужно за демокрацията в малка група, например в някакъв комитет. Освен това не бива да забравяме нито за миг стандартното предупреждение, че никоя реална демокрация не отговаря напълно на демократичните критерии, описани в Част II (диаграма 4). И най-накрая, трябва да си даваме сметка, че в тази глава, както е навсякъде в обикновения език, ще използваме думата *демократия*, за да обозначим както идеала или целта, така и реалността, която отразява само частичното постигане на целта. Ще разчитам читателят самостоятелно да отчита споменатата разлика, когато използвам термините *демократия*, *демократично*, *демократично управление*, *демократична страна* и т. н.

Ако една страна трябва да бъде управлявана демократично, какво е необходимо? Като минимум, в нея е нужно да са налице някои елементи на политическа структура, практики или институции, които са готови да изминат дълъг път, макар и не целия, към постигането на идеалните демократични критерии.

### *Думи за думите*

*Политическа структура* звучи така, сякаш става дума за нещо преходно и временно, което никак не е изключено в държава, която току-що се е освободила от недемократично

тично управление. Под *практики* обикновено разбираме нещо по-привично и поради това по-трайно. Обикновено мислим за *институциите* като за нещо, установило се за дълъг период от време, което се предава от поколение на поколение. Когато една страна преминава от недемократично към демократично управление, първоначалните политически *структури* постепенно стават *практики*, а те на свой ред след време се превръщат в установени *институции*. Колкото и полезни да са тези разграничения, за нашите цели ще бъде по-удобно да ги оставим настрана и да говорим само за *институции*.

### КАК ДА ПРЕЦЕНИМ?

Как бихме могли разумно да определим кои политически институции са необходими за една широкомащабна демокрация? Можем да проучим историята на държавите, които са променили политическите си институции в отговор, поне отчасти, на необходимостта от по-широко включване и ефективно участие на гражданите в управлението и в политическия живот. Макар че в миналото хората, които са се стремили към такова включване, не са били непременно вдъхновени от демократични идеи, след XVIII в. подобни искания все по-често се мотивират с демократични и републикански идеи. Към какви политически институции са се стремили те и какви институции са били възприети в действителност в тези страни?

Също така бихме могли да проучим и страни, чиито управления се определят като демократични от повечето хора, живеещи в тях, от множество хора извън тях, а наред с това и от учени, журналисти и така нататък. С други думи, страните, които във всекидневната реч и в научните дискусии се определят като демократични.

Трето, бихме могли да разсъждаваме за конкретна страна или група от страни, или дори за някаква хипотетична страна, за да си представим колкото може по-реалистично какви политически институции биха били нужни, за да бъдат постигнати демократичните цели в значителна степен. Можем да предприемем мисловен експеримент, така да се каже, и който внимателно да изследваме човешкия опит, тенденции-

те, възможностите и ограниченията и да очертаем комплекс от политически институции, които биха били необходими, за да може една демокрация да съществува в широки мащаби, които при това са постижими и биха функционирали в рамките на ограничените човешки възможности.

За щастие и трите метода ни разкриват едни и същи политически институции. Те са минималното изискване за една демократична страна (диаграма 6).

**Диаграма 6.** От какви политически институции се нуждае една широкомащабна демокрация?

Широкомащабната демокрация се нуждае от:

1. Избрани чрез гласуване длъжностни лица
2. Свободни, честни и често провеждани избори
3. Свобода на словото
4. Алтернативни източници на информация
5. Свобода на сдружаването
6. Граждански права за всички

### ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ИНСТИТУЦИИ НА МОДЕРНАТА ПРЕДСТАВИТЕЛНА ДЕМОКРАЦИЯ

Накратко, политическите институции на съвременната представителна демокрация са:

1. *Избрани чрез гласуване длъжностни лица.* Контролът над управленските решения в политиката конституционно е възложен на служители, избрани от гражданите. Следователно модерните демократични управления са *представителни*.
2. *Свободни, честни и често провеждани избори.* Длъжностните лица се избират чрез често и свободно провеждани избори, при които принудата е сравнително рядко явление.
3. *Свобода на словото.* Гражданите имат право да се изказват, без опасност от строги наказания, по широк спектър политически въпроси, включително да критикуват държавни служители, правителството, режима, социално-политическия ред и преобладаващата идеология.
4. *Достъп до алтернативни източници на информация.* Гражданите имат право да търсят алтернативни и независими източници на информация – мнението на други граждани,

експерти, вестници, списания, книги, електронни медии и други подобни. В добавка, реално съществуват източници на информация, които не са под контрола на държавата или която и да било политическа група, опитваща се да повлияе на публичните политически схващания и убеждения, и тези алтернативни източници ефективно са защитени от закона.

5. *Свобода на сдружаването.* За да постигнат различните си права, включително тези, които са необходими за ефективното функциониране на демократичните политически институции, гражданите трябва да имат право да формират сравнително независими сдружения или организации, включително независими политически партии и групи с общи интереси.

6. *Граждански права за всички.* Никой пълнолетен индивид, живеещ постоянно в страната и подвластен на нейните закони, не може да бъде лишен от правата, от които се ползват останалите хора и които са необходими за петте изброени по-горе политически институции. Те включват правото на глас при избора на длъжностни лица в свободни и честни избори; правото за кандидатстване за изборна длъжност; правото на свободно слово; правото за създаване на независими политически организации и на участие в тях; правото на достъп до независими източници на информация; правото на други свободи и възможности, необходими за ефективното функциониране на политическите институции на една широкомащабна демокрация.

#### ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ИНСТИТУЦИИ В ПЕРСПЕКТИВА

Обикновено всичките тези институции не се появяват едновременно в една страна. Както видяхме в краткия преглед на историята на демокрацията (Глава 2), последните две определено се появяват много късно. До XX в. всеобщото право на глас се отрича както на теория, така и на практика в демократичните и републиканските страни. Всеобщото право на глас отличава в най-голяма степен съвременната представителна демокрация от всякакви по-ранни форми на демокрация.

Тези институции се появяват в различни моменти и в различна последователност в различните държави. В страните, в които пълният набор демократични институции се е появил

най-рано и е просъществувал и до наши дни – „по-старите“ демокрации, – забелязваме някои общи елементи. Изборите за законодателни органи се появяват рано – в Англия още през XIII в., в Съединените щати през колониалния период: XVII и XVIII в. Практиката да се избират висши законодателни органи е последвана от постепенното разширяване правата на гражданите да се изказват по политически въпроси, както и да търсят и обменят информация. Правото на създаване на сдружения с ясно изразени политически цели се появява още по-късно. Политическите „фракции“ и сектантските организации, общо взето, са били смятани за опасни, вредни и рушащи политическия ред явления, които са неблагоприятни за публичното благо. Независимо от това, поради факта, че политическите сдружения не могат да бъдат потискани без известна степен на принуда, която все повече и все по-влиятелни граждани смятат за недопустима, тези сдружения успяват да просъществуват като повече или по-малко нелегални организации, докато в края на краищата не излязат на светло. Групите, които някога са били „фракции“ в законодателните органи, постепенно стават политически партии. „Выгрезните“, които служат на управниците на деня, се противопоставят на „външните“ или на това, което в Англия официално се нарича „лоялна опозиция на негово (нейно) величество“. В Англия от XVIII в. фракцията, подкрепяща монарха, и противостоящата ѝ фракция, подкрепяна от голяма част от средните прослойки в страната, постепенно се оформят като известните тори и виги. През същия век в Швеция противостоящите си партии в парламента, донякъде на шега, се наричат взаимно „шапки“ и „бонета“.<sup>1</sup>

През последните години на XVIII в. в новосъздадената република САЩ вицепрезидентът Томас Джефърсън и лидерът на Камарата на представителите Джеймс Мадисън организират последователите си в Конгреса, за да се противопоставят на политиката на президента федералист Джон Адамс и на неговия финансов министър Александър Хамилтън. Те скоро си дават сметка, че за да успеят в действията си, трябва да направят нещо повече от това да се противопоставят на федералистите в Конгреса и в кабинета – трябва да свалят опонентите си от заеманите длъжности. За да го постигнат, те трябва да спечелят национални избори, а за да ги спечелят, трябва да организират последователите си в цялата

страна. За по-малко от десетилетие Джефърсън, Мадисън и други техни сподвижници успяват да изградят политическа партия, която организира техните привърженици и в най-малките изборителни райони, окръзи и общини – тази организация трябва да поддържа лоялността на техните привърженици между и по време на изборните кампании, както и да осигурява явяването им пред изборителните урни. Тяхната Републиканска партия (наречена по-късно Демократично-републиканска, а 15 години по-късно – Демократическа) е първата масова, предназначена да печели избори партия в света. В резултат една от най-фундаменталните и характерни за модерната демокрация институции – политическата партия – излиза от тесните рамки на парламентите и законодателните органи, за да организира самите граждани и да мобилизира партийните привърженици за национални избори.

По времето, когато младият френски аристократ Алексис дьо Токвил посещава Съединените щати през 30-те години на XIX в., първите пет от описаните по-горе демократични политически институции вече са се появили в Америка. Тези институции му се струват толкова дълбоко вкоренени и всеобхватни, че той определя Съединените щати като демокрация без никакво колебание. В тази страна, пише той, народът е суверен, „обществото управлява себе си заради самото себе си“, а властта на мнозинството е неограничена.<sup>2</sup> Токвил е изумен от множеството сдружения, в които американците се организирани – за всякакви цели, както му се струва. Сред тези сдружения ярко се открояват двете главни политически партии. В Съединените щати, смята Токвил, демокрацията е до такава степен завършена, колкото според него изобщо може да бъде.

През следващото столетие всичките пет демократични институции, които Токвил наблюдава при посещенията си в Америка, се консолидират в повече от двайсет други страни. Множество наблюдатели от Европа и Съединените щати стигат до извода, че всяка страна, която претендира да бъде цивилизована и прогресивна, задължително трябва да има някаква демократична форма на управление.

Независимо от всичко, шестата фундаментална институция – всеобщите права – липсва навсякъде. Токвил пише, че „щатът Мериленд, основан от високопоставени мъже, е първият, който обявява всеобщо изборително право“, но подоб-

но на почти всички мъже (и много жени) от това време, той мълчаливо приема, че терминът „всеобщо“ не включва жените.<sup>3</sup> И някои категории мъже. „Всеобщото“ изборително право на Мериленд наред с това изключва и повечето чернокожи американци. В други страни, които иначе са повече или по-малко демократични, както и в Америка, от националния политически живот е изключено половината пълнолетно население просто защото е от женски пол; наред с жените от изборителни права са лишени и много мъже, защото нямат нужния имуществен или образователен ценз, и това се подкрепя от много хора, които смятат себе си за привърженици на демократичното или на републиканското управление. В Нова Зеландия жените получават изборителни права през 1893 г., а в Австралия – през 1902 г., но в повечето иначе демократични страни това не става до 20-те години на нашия век. В Белгия, Франция и Швейцария – държави, които мнозина биха определили като много демократични, жените нямат право да гласуват до края на Втората световна война.

Тъй като за мнозина наши съвременници е трудно да схванат какво е означавал терминът „демокрация“ за предшествениците ни, бих искал да подчертая разликата още веднъж – във всички демокрации и републики в продължение на двайсет и пет столетия правото на пълно участие в политическия живот е било предоставено само на едно малцинство от пълнолетни. „Демократичните“ управления са били само мъжки – при това не на всички мъже. Едва през XX в. както на теория, така и на практика се утвърждава изискването правата за участие в политическия живот да се разширят, с много малки изключения или без изключения, така че да обхващат цялото пълнолетно население, живеещо постоянно в дадена страна.

Взети в тяхната цялост, тези шест политически институции съставляват не само нов тип политическа система, но и нов тип народно управление, тип „демокрация“, който изобщо не е съществувал през двайсет и петте столетия от началото на атинската „демокрация“ и на римската „република“. Тъй като институциите на съвременното представително демократично управление, взети в тяхната цялост, са исторически уникални, уместно е да им дадем собствено име. Този съвременен тип широкомащабна демокрация понякога се нарича *полиархична демокрация*.

Думата *полиархия* произлиза от гръцките думи, означаващи *много* и *власт*, тоест означава власт на много хора, за разлика от власт на един, или монархия, и власт на малцина – олигархия или аристокрация. Макар че терминът се използва рядко, с един мой колега го въведохме през 1953 г. като удобен начин за назоваване на съвременната представителна демокрация с всеобщо изборително право. По-нататък ще го използвам в този смисъл. По-точно казано, полиархичната демокрация е политическа система, включваща шестте демократични институции, изброени по-горе. Полиархичната демокрация се различава следователно от представителната демокрация с ограничени изборителни права от XIX в. Тя също така се различава и от по-старите демокрации и републики, в които е имало не само ограничени изборителни права, но и са липсвали много от най-съществените характеристики на полиархичната демокрация, каквито са политическите партии, правото за формиране на политически организации за въздействие или противопоставяне на съществуващото управление, на организирани заинтересовани групи и т. н. Полиархията се отличава и от демократичните практики в групи, които са толкова малки, че членовете им могат да се събират и пряко да формират (или препоръчват) политически програми или кодекси. (Към тази разлика ще се върна след малко.)

Макар често роля да са играли и други фактори, шестте политически институции на полиархичната демокрация са възникнали, поне отчасти, в отговор на исканията за включване и участие в политическия живот. В страните, които днес наричаме демократични, съществуват всичките шест. Може да попитате: Не са ли някои от тези институции само отминал резултат на исторически борби? Може би те вече не са необходими за демократичното управление? А ако все още се нужди, защо е така?

Преди да отговорим на тези въпроси, трябва да насочим вниманието ви към една важна уговорка – както предупредих в началото на тази глава, тук разглеждаме институциите, необходими за управлението на демократична страна. Защо „страна“? *Защото не всички институции, нужни за демократичното управление на една страна, винаги са необходими за управлението на по-малки единици.*

Да разгледаме един демократично управляван комитет или клуб, или малък град. Въпреки че равнопоставеността при гласуване ни се струва необходима, малките единици като изброените се справят с много малък брой избрани определени длъжностни лица – може би председател на събранията, протоколчик, секретар-каснер. Участниците могат да решават всички въпроси пряко по време на събранията си и да оставят подробностите на секретаря. Управленията на малките организации не винаги трябва да са пълнокръвни *представителни* управляващи тела, в които избрани от гражданите представители изработват политика и закони. Въпреки това тези управляващи тела могат да са демократични, при това много демократични. Също така могат да са много демократични и без да са обвързани с политически партии или с други независими политически сдружения. Всъщност тук дори можем да се съгласим с класическия демократичен или републикански възглед, че в малките форми на сдружение организиранияте „фракции“ са не само излишни, но и напразно вредни. Вместо конфликти, задълбочени от фракционерство, допитвания, политически партии и т. н., бихме предпочели единство, консенсус и разбирателство, постигнати по пътя на диалога и взаимното уважение.

Политическите институции, които са нужни за демократичното управление, зависят в такъв случай от големината на управляваната единица. Шестте изброени по-горе институции са се развили, защото са необходими за управлението на *държави*, а не на по-малки организации. Полиархичната демокрация е демократично управление в широките мащаби на националната държава или на страната.

Да се върнем към нашите въпроси: Наистина ли институциите на полиархията са нужни за демокрацията в широките мащаби на една държава? Ако е така, защо? За да отговорим

на тези два въпроса, нека си припомним изискванията на демократичния процес (диаграма 7).

Диаграма 7. Защо са нужни институциите?

|                                                                             |                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| В единица с големината на държава, са нужни следните политически институции | на полиархичната демокрация, за да удовлетворят демократичните критерии: |
| 1. Избрани чрез гласуване представители                                     | Ефективно участие; контрол върху дневния ред                             |
| 2. Свободни, честни и често провеждани избори                               | Равноправие при гласуване; контрол върху дневния ред                     |
| 3. Свобода на словото                                                       | Ефективно участие; просветено разбиране; контрол върху дневния ред       |
| 4. Алтернативни източници на информация                                     | Ефективно участие; просветено разбиране; контрол върху дневния ред       |
| 5. Свобода на сдружаването                                                  | Ефективно участие; просветено разбиране; контрол върху дневния ред       |
| 6. Всеобща граждански права                                                 | Пълно участие                                                            |

#### ЗАЩО (И КОГА) ДЕМОКРАЦИЯТА СЕ НУЖДАЕ ОТ ИЗБОРНО ОПРЕДЕЛЕНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ?

С изместването на фокуса върху демократичното управление на големи единици като страни или държави, възниква въпросът: Как биха могли гражданите да *участват ефективно* в изготвянето на законите, когато броят им нарасне прекомерно или когато те са разпръснати на големи географски площи (или и двете, какъвто е случаят при държавите), което не позволява да се съберат на едно място? И как биха могли да бъдат сигурни те, че въпросите, които ги засягат най-много, ще бъдат адекватно вземани предвид от властите – тоест как гражданите могат да *контролират дневния ред* на управленските решения?

Свършеното покриване на тези демократични изисквания в политическа единица като държавата е, разбира се, изключително трудно, дори до известна степен непостижимо. Независимо от това обаче, както и при останалите трудни за постигане демократични критерии, то също може да служи като стандарт, спрямо който да съизмерваме алтернативни възможности и решения. Ясно е, че изискванията не могат да бъдат удовлетворени, ако висшите служители на управлението могат сами да определят дневния ред и да следват политически стратегии, без да се съобразяват с желанията на гражданите. Единственото възможно решение, макар и много несвършено, е гражданите да избират висшите управленски служители и да ги държат повече или по-малко отговорни чрез избори – като ги „уволнят“, така да се каже, на следващите избори.

За нас това решение изглежда очевидно, но не е било така за нашите предшественици.

Както видяхме в Глава 2, съвсем до неотдавна възможността гражданите да отстраняват и назначават свои представители чрез избори е била чужда на демократичната теория и практика. Също така видяхме, че избирането на представители се наблюдава предимно през средновековието, когато монарсите осъзнават, че за да налагат данъци, да набират армии и да изработват закони, им се налага да спечелят съгласието на благородниците, на висшето духовенство и на малцината *не толкова обикновени* обикновени хора в по-големите села и градове.

До XVIII в. е широко разпространено схващането, че демократично или републиканско управление означава управление на хората, а за да могат хората да управляват, те трябва да могат да се съберат на едно място, за да гласуват закони, политически решения или политически програми. В такъв случай демокрацията трябва да е на равнище градско събрание. Представителната демокрация е противоречие в термините. Смята се, явно или неявно, че република или демокрация в действителност може да има само в малка единица от рода на града. Авторите, които поддържат този възглед, като Монтескьо и Жан-Жак Русо, ясно си дават сметка за неизгодното положение на малките държави, особено когато са изправени пред значително превъзхождащата ги военна сила на големите държави и поради това са крайно пе-

симистично настроени относно бъдещето на истинската демокрация.

Независимо от всичко обаче този масово разпространен възглед скоро е победен от нарастващата мощ на националната държава. Самият Русо добре осъзнава, че за управлението на голяма държава като Полша (за която предлага конституция), ще е нужно представителство. Скоро след това традиционният възглед е свален от историческата сцена с появата на демокрацията в Америка.

Дори през 1787 г., когато Конституционният конвент заседава във Филаделфия, за да създаде подходящата за голяма страна с непрекъснато увеличаващо се население конституция, делегатите са отлично запознати с историческата традиция. Би ли могла една република да съществува в мащабите, достигнати от Съединените щати по онова време, да не говорим за мащабите, които делегатите предвиждат? Така или иначе, никой не оспорва факта, че ако в Америка трябва да съществува република, то тя не би могла да е друга освен *представителна република*. Поради дългогодишния опит с представителството в различните колониални и щатски законодателни органи и в Континенталния конгрес осъществимостта на идеята за представително управление на практика не се поставя под съмнение.

Към средата на XIX в. традиционното схващане е пренебрегнато, забравено или смятано за неподходящо. „Видно е — пише Джон Стюарт Мил през 1861 г., — че единственото управление, което може да удовлетвори всички нужди на социалната държава, е това, в което участва целият народ; че всяко участие, дори и в най-малкото публично дело, е полезно; че участието навсякъде трябва да е толкова голямо, колкото позволява общото състояние на обществото; и че нищо по-малко не може да се желае в края на краищата от това всички да бъдат допуснати да споделят суверенната власт на държавата. Тъй като обаче не е възможно в една общност, която е по-голяма от малък град, всички да участват лично освен в малка част от публичните дела, следователно идеалното управление би трябвало да е представително.“<sup>4</sup>

\* Неколцина от делегатите предвиждали, че е възможно Съединените щати да достигнат население от сто милиона души. Това е станало през 1915 г.

## ЗАЩО ДЕМОКРАЦИЯТА СЕ НУЖДАЕ ОТ СВОБОДНИ, ЧЕСТНИ И ЧЕСТО ПРОВЕЖДАЩИ СЕ ИЗБОРИ?

Както видяхме, ако приемем политическото равенство за нещо желателно, следва, че всеки гражданин трябва да има *равна и ефективна възможност да гласува и всички гласове трябва да бъдат равностойни*. Ако трябва да се въведе равенство при гласуването, тогава е ясно, че изборите трябва да са свободни и честни. Свободата означава, че гражданите трябва да отиват до изборните урни без страх от репресивни мерки, а ако трябва изборите да са честни, тогава гласовете трябва да бъдат смятани за равни, но честните и свободни избори не са достатъчни. Представете си, че избираме представители за срок от примерно двайсет години! Ако гражданите трябва да запазят *окончателния контрол върху дневния ред*, тогава изборите трябва да се провеждат често.

Не е очевидно как най-добре да организираме свободни и честни избори. В края на XIX в. тайното гласуване започва да заменя откритото адигане на ръка. Въпреки че явното гласуване има известен брой привърженици и в наши дни, тайното гласуване вече се е превърнало в норма; държава, в която то се нарушава масово, би била сметната за държава, която не провежда свободни и честни избори. Въпреки всичко не сесват споровете по въпроса коя изборителна система отговаря в най-висока степен на стандартите за честност. Дали пропорционалната система, която е възприета в повечето демократични страни, е по-честна от мажоритарната, която се прилага в Англия и Съединените щати? В полза и на двете могат да се намерят разумни аргументи, както ще видим, когато се върнем на този въпрос в Глава 10. След като обсъждаме различни изборителни системи обаче, се предполага, че сме приели нуждата от честна изборителна система. По какъв начин да постигнем честност и други разумни цели е технически въпрос.

Колко често трябва да се провеждат избори? Ако съдим от практиката в демократичните държави през XX в., в общи линии можем да отговорим, че ежегодните избори за законодателно тяло биха били прекалено чести, а избори през период, по-дълъг от пет години, твърде редки. Очевидно е обаче, че демократите могат основателно да се разминават в мнението си относно точния интервал и за това как той може да

варира при различните изборни длъжности. Въпросът е в това, че ако изборите се провеждат рядко, гражданите ще изгубят до значителна степен контрол над избраните от тях длъжностни лица.

#### ЗАЩО ДЕМОКРАЦИЯТА СЕ НУЖДАЕ ОТ СВОБОДА НА СЛОВОТО?

Свободата на словото е нужна преди всичко, за да могат гражданите да *участват* ефективно в политическия живот. Как биха могли да правят възгледите си публично достояние и да убеждават другите граждани и техните представители, че е необходимо да ги приемат, ако нямат право да се изказват свободно по всички въпроси, които имат връзка с управлението? И ако трябва да се съобразяват с мненията на другите, нужно е да могат да чуят тези мнения. Свободата на словото означава не само правото да бъдем чути, а също така и правото да чуем какво казват другите.

Придобиването на *просветено разбиране* по отношение на възможните управленски действия и политически стратегии също се нуждае от свобода на словото. За да бъдат граждански компетентни, гражданите трябва да имат възможност да изразяват собствените си възгледи, да се учат един от друг, да дискутират и разискват, да четат, слушат и задават въпроси на експерти, политически кандидати и хора, на чието мнение се доверяват, да научават каквото им е необходимо по всички възможни начини.

И най-накрая, без свобода на словото гражданите бързо биха загубили възможността да контролират *дневния ред* на управленските решения. Безмълвните хора са може би най-удобните поданици на авторитарните владетели. За една демократична държава те са катастрофа.

#### ЗАЩО ДЕМОКРАЦИЯТА СЕ НУЖДАЕ ОТ АЛТЕРНАТИВНИ И НЕЗАВИСИМИ ИЗТОЧНИЦИ НА ИНФОРМАЦИЯ?

Както и свободата на словото, наличието на алтернативни и сравнително независими източници на информация е

нужно за осъществяването на няколко от основните демократични критерии. Да разгледаме примерно нуждата от *просветено разбиране*. Как гражданите биха могли да получават нужната им информация, за да схванат същността на проблемите, ако държавата контролира важните източници на информация? Или пък ако някоя група разполага с монопол над осигуряването на информация? Гражданите трябва да имат достъп до алтернативни източници на информация – такива, които не са под контрола на властите и не са доминирани от каквато и да било група или гледна точка.

Или пък да вземем *ефективното участие* и влиянието върху публичния *дневен ред*. Как биха могли гражданите да участват ефективно в политическия живот, ако информацията, която получават, е осигурена само от един източник, примерно от държавата, от една-единствена партия, фракция или заинтересована група?

#### ЗАЩО ДЕМОКРАЦИЯТА СЕ НУЖДАЕ ОТ НЕЗАВИСИМИ СДРУЖЕНИЯ?

Както вече видяхме, нуждата от политически сдружения – групи с общи интереси, лобиращи организации, политически партии – идва след радикална промяна в мисленето. Но след като в една голяма република гражданите трябва да избират свои представители, как трябва да се води изборното състезание? Създаването на организация, каквато е една политическа партия, осигурява на дадена група очевидни предимства в изборите. След като една група се стреми да се сдобие с подобни предимства, няма ли да го правят и останалите, тези, които не са съгласни с предлаганата от нея политика? И защо политическата дейност да спира в периодите между изборите? На законодателите може да се влияе, могат да се защитават каузи, да се пропагандира дадена политика, да се търсят нови назначения. И така, за разлика от малкия град при демокрацията в мащабите на една държава политическите сдружения са и желателни, и необходими. Във всеки случай не е възможно те да бъдат премахнати, без да бъде нарушено основното право на гражданите да участват ефективно в управлението. Следователно в една голяма република те са не само необходими и желателни, но и неизбежни. Независими

мите сдружения също така подпомагат и политическото образование и просвещение на гражданите – осигуряват им не само информация, но и възможности за дискусии, за разискване, за придобиване на политически умения.

#### ЗАЩО ДЕМОКРАЦИЯТА СЕ НУЖДАЕ ОТ ВСЕОБЩИ ГРАЖДАНСКИ ПРАВА?

Отговорът, разбира се, може да се намери в аргументите, които ни доведоха до заключението в предишната глава. Едва ли е нужно да ги повтаряме още веднъж.

Можем да гледаме на политическите институции, описани тук и резюмирани в диаграма 6 по няколко начина. В страна, в която липсват една или повече от тези институции и следователно тя все още не е достатъчно демократизирана, познаването на основните политически институции може да спомогне за създаването на стратегия за преход към пълна представителна демокрация. В страна, която току-що е осъществила този преход, познаването на политическите институции може да ни подсказва кои от най-важните институции трябва да се укрепят, задълбочат и консолидират. Тъй като всички те са необходими за модерната представителна демокрация (полиархия), можем да гледаме на тях като на начин за установяване на минимално ниво на демократизация.

Тези от нас, които живеят в по-стари демокрации, където преходът към демокрация се е извършил преди няколко поколения, а политическите институции, изброени в диаграма 6, са здраво вкоренени, са изправени пред различен, но не по-малко труден проблем. Защото, макар институциите да са необходими за демократизацията, те категорично не са достатъчни за пълното постигане на демократичните критерии, изброени в диаграма 6 и описани в Глава 4. Нима в такъв случай не сме свободни, а дори и задължени да преценяваме тези демократични институции спрямо тези критерии? Струва ми се очевидно, както и на мнозина други, че според тези критерии съществуващите у нас политически институции показват множество недостатъци.

Следователно, точно както са нужни стратегии за осъ-

ществяване на прехода към демокрация в недемократичните страни и за консолидиране на институциите в наскоро демократизиралите се страни, така хората в по-старите демокрации трябва да се замислят дали и как да се издигнат над наличните вече равнища на демокрация.

Ще се изразя по следния начин. В много страни задачата е да се постигне демократизация до нивото на полиархичната демокрация. Предизвикателството пред гражданите на по-старите демокрации обаче е да открият как биха могли да постигнат ниво на демократизиране отвъд полиархичната демокрация.

## РАЗНОВИДНОСТИ I

## ДЕМОКРАЦИЯ В РАЗЛИЧНИ МАЩАБИ

Има ли разновидности на демокрацията? И ако има, кои са те? Тъй като думите *демокрация* и *демократичен* непрекъснато се крещят наляво-надясно, изкушавам се да присма възгледа на Хъмпти-Дъмпти от „Алиса в Огледалния свят“:

— Когато аз използвам някоя дума — каза Хъмпти-Дъмпти с доста презрителен тон, — тя означава точно това, което искам да означава, нито повече, нито по-малко.

— Въпросът е — отвърна Алиса — дали *можеш* да накараш думите да означават толкова много различни неща.

— Въпросът е — възрази Хъмпти-Дъмпти — кой ще бъде господар, това е всичко.

## ДУМИТЕ ОБАЧЕ ИМАТ ЗНАЧЕНИЕ

Ако приемем гледната точка на Алиса, то всеки би бил свободен да нарича всяко управление демокрация — дори и най-деспотичното. Това се случва по-често, отколкото си мислим. Авторитарните лидери понякога твърдят, че режимът им е специален вид „демокрация“, нещо по-добро от останалите видове. Владимир Илич Ленин например казва: „Демокрацията на пролетариата е милион пъти по-демократична от всяка буржоазна демокрация; съветското управление е милион пъти по-демократично и от най-демократичната буржоазна република.“<sup>1</sup> И това заявява човекът, положил основите на тоталитарния режим, който просъществува в Съветския съюз повече от 60 години!

Подобни басни разказват също така лидерите и пропагандаторите на толкова авторитарните „народни демокрации“.

създадени в Централна и Източна Европа в страните, попаднали под съветско влияние по време на Втората световна война и след това.

А защо трябва толкова доверчиво да приемаме претенциите на тираните, че в действителност са демократи? Кобрата не става пойна птичка само защото собственикът ѝ казва така. Независимо какво твърдят лидерите и пропагандаторите в дадена страна, ние имаме право да смятаме, че тя е демократична единствено ако в нея съществуват *всички* политически институции, които са необходими за демокрацията.

Значи ли това обаче, че демократичните критерии могат да бъдат удовлетворени само от пълната гама демократични институции на полиархията, описани в предишната глава? Не непременно.

- Институциите на полиархичната демокрация са необходими за демократизиране на управлението на една голяма политическа система и по-специално на държавата. Те обаче могат да се окажат излишни или направо непригодни за демокрацията в по-малки (или по-големи?) единици или в малки сдружения, които са независими от държавата и спомагат за създаването на гражданско общество. (Повече по въпроса след малко.)
- Институциите на полиархичната демокрация бяха описани най-общо в предишната глава. Нима обаче не е възможно демократичните държави да се различават значително помежду си и при това в съществени отношения? Нима не може политическите им институции — изборителни структури, партийни системи и други подобни — да са различни? В следващите две глави ще разгледаме някои от тези разлики.
- Това, че институциите на полиархията са необходими, не означава, че те са достатъчни, за да има демокрация. Да, една политическа система, при която те са налице, ще отговаря повече или по-малко на демократичните критерии, описани в Глава 4, но не е ли възможно други, може би допълнителни институции да дадат възможност на държавата да отговори на тези критерии още по-пълно?

## ДЕМОКРАЦИЯ: ДРЕВНОГРЪЦКА СРЕЩУ МОДЕРНА

Ако сред политическите институции, необходими за демокрацията, трябва да бъде изборността на представители, какво можем да кажем за древните гърци, които първи използват думата *демократия*, за да обозначат управлението на своите градове-държави? Няма ли да доведем схващането си, от днешна гледна точка, до анахроничен абсурд, ако заявим, че подобно на Ленин, Мусолини и други противници на демокрацията от XX в. гърците просто не са тълкували термина правилно? Та нали все пак те, а не ние, първи са сътворили и използвали думата „демократия“? Да отречем, че Атина е била демокрация, е все едно да кажем, че изобретението на братя Райт не е самолет, защото тяхната машина прилича толкова малко на днешните...

Като продължим нататък с нужното уважение към древната употреба, може би ще успеем да научим нещо за демокрацията от хората, които не само са ни дали думата, но също така са показали и конкретни примери за това какво са разбирали под нея. Ако разгледаме най-известния пример на древногръцка демокрация, този на Атина, ще забележим две съществени различия между нея и днешния вариант. Поради причини, които вече споменахме, повечето днешни демократи биха настоявали, че една приемлива демократична система трябва да отговаря на демократичен критерий, който би бил неприемлив за древните гърци – всеобщите права. Освен това сме добавили политическа институция, която гърците са смятали не само за излишна в своите демокрации, но и направо за нежелана – избора на представители с правомощия да създават закони. Бихме могли да кажем, че политическата система, създадена от тях, е първична демокрация, демокрация на събранието или градска демокрация. Те обаче в никакъв случай не са създали представителна демокрация, тъй както тя се схваща днес.<sup>2</sup>

## ДЕМОКРАЦИЯ НА СЪБРАНИЕТО СРЕЩУ ПРЕДСТАВИТЕЛНАТА ДЕМОКРАЦИЯ

Тъй като сме свикнали да приемаме като легитимна представителната демокрация, може да ни се стори трудно да раз-

берем защо древните гърци толкова страстно са се придържали към демокрацията на събранието. Въпреки това до неодавна повечето други защитници на демокрацията мислят като тях, чак до Жан-Жак Русо през 1762 г., когато той публикува „За общественния договор“. Или още по-късно, до антифедералистите, които са против новата американска конституция, защото смятат, че при *федерална* система те няма да са в състояние да се самоуправляват. Или пък до гражданите на швейцарските кантони и градовете във Вермонт, които до ден-днешен ревностно се придържат към традиционните градски събрания. Или до американските студенти през 60-те и 70-те години, които разпалено настояват представителната демокрация да бъде заменена с „демократия на участието“. И до още много други, които продължават да подчертават достойнствата на демократичното управление чрез граждански събрания.

Привържениците на демокрацията на събранията, които познават нейната история, си дават сметка, че като демократичен инструмент представителството има тъмно минало. Както видяхме в Глава 2, представителното управление се появява не като демократична практика, а като начин, по който недемократичните управници – предимно монарсите – могат да сложат ръка върху държавните приходи и върху другите нужни им ресурси, най-вече за да водят войни. Представителството следователно не е демократично по своя произход. Това е една недемократична институция, впоследствие присадена към демократичната теория и практика.

Освен оправданата подозрителност към тази институция, липсва от демократичен ореол, критиците на представителството имат и един по-съществен аргумент. В малка политическа единица, като един град например, събранията на гражданите им осигуряват желаната възможност да участват в процеса на самоуправление, каквато представителната демокрация просто не е в състояние да осигури.

Да разгледаме един от идеалните критерии за демокрация, които описахме в Глава 4: възможността за ефективно участие във вземането на решения. В една малка политическа единица, управлявана от общото събрание на гражданите, участниците могат да обсъждат и дебатираат въпросите, които смятат за важни. След като чуят всички „за“ и „против“, те могат да си съставят мнение. Те могат да гласуват

пряко по въпросите. В резултат на всичко това не се налага да се поверява вземането на важни решения на представители, които биха могли да се водят от собствените си цели и интереси вместо от загриженост за избирателите си.

При тези ясно очертани предимства защо е трябвало по-старото разбиране за демокрацията да бъде променено, така че да приеме една политическа институция с недемократичен произход?

#### ПРЕДСТАВИТЕЛСТВОТО ВЕЧЕ Е СЪЩЕСТВУВАЛО

Както обикновено, историята ни дава част от отговора. В страните, където практиката по избиране на представители вече е налице, реформаторите демократи съзират великолепна възможност. Те не смятат за нужно да се откажат от представителната система независимо от съмнителния ѝ произход и тесните, силно ограничени изборителни права, върху които е изградена. Те вярват, че ако разширят базата на избирателите, законодателният орган или парламентът ще могат да се превърнат в по-качествено представително тяло, което да служи на демократични цели. Някои от тях съзират в представителната система бляскава възможност за промяна в перспективите за демокрация. Един френски мислител от XVIII в., Дестют дьо Траси, чиято критика към предшественика му Монтескьо оказва силно влияние върху Томас Джефърсън, заявява възторжено: „Представителството, или представителното управление, може да бъде смятано за ново изобретение, непознато по времето на Монтескьо... Представителната демокрация... е демокрация, станала практически възможна за дълъг период от време върху големи територии.“<sup>3</sup>

През 1820 г. Джон Стюарт Мил описва „системата на представителството“ като „велико откритие на новото време“<sup>4</sup>. Ново изобретение, велико откритие – тези думи ни помагат да доловим част от външното, обзело демократичните реформатори, когато свалят превръзката от очите на традиционната демократична мисъл и осъзнават, че ако средновековната практика на представителството се присади към древното дърво на демокрацията, ще се появи един съвсем нов тип демокрация.

И те са били прави. По същество процесът на разширяване в крайна сметка довежда до представително управление, основащо се на всеобща права, което постепенно води до появата на модерното разбиране за демокрация.

И все пак, предвид недостатъците на представителната система, защо реформаторите демократи не са я отхвърлили изцяло и не са предпочели пряката демокрация под формата, да речем, на гръцките народни събрания? Макар че и този вариант е имал немалко застъпници, повечето привърженици на демокрацията, включително и създателите на Американската конституция, стигат до извода, че политическата единица, която искат да демократизират, е прекалено голяма, за да се приложи в нея демокрация чрез общи събрания.

#### ОЩЕ ВЕДНЪЖ ЗА МАЩАБИТЕ И ДЕМОКРАЦИЯТА

Мащабите са важни. Както броят на гражданите, така и големината на територията оказват влияние върху формата на демократично управление. Представете си, че сте реформатор демократ, който се надява да демократизира страна с недемократично управление. Не желаете страната ви да се разпадне на десетки, може би дори на стотици минидържави, достатъчно малки, за да могат гражданите им редовно да се събират и упражняват суверенитета си чрез общо събрание. Гражданите на тази страна са твърде много, за да се съберат, а освен това живеят на голяма по площ територия, което допълнително създава непреодолими трудности. Какво можете да направите?

Може би още днес, а все повече и в бъдеще ще е възможно да се разреши териториалният проблем чрез въвеждане на електронни средства за комуникация, които ще дадат възможност на гражданите, разпръснати на голяма територия, да се „събират“, да обсъждат проблемите и да гласуват. Едно е обаче да се направи възможно електронното „събиране“ на гражданите, а съвсем друго – разрешаването на проблема, поставен от големия брой граждани. Отвъд известни граници е нелепо да се очаква, че може да се организира плодотворна дискусия дори и чрез електронни средства.

Колко е прекалено много за демокрацията на събранията? Колко е достатъчно малкото? Според съвсем нови научни

данни броят на пълнолетните мъже в древногръцките градове-държави най-често варира между две и десет хиляди – горе-долу подходяща бройка, според някои гръцки теоретици за един добър *полис* или за самоуправляващ се град-държава. В Атина обаче гражданите от мъжки пол са значително повече – може би достигат *шейсет хиляди* по време на разцвета на атинската демокрация през 450 г. пр. н. е. „Резултатът е – пише един учен, – че Атина просто е имала твърде много граждани, за да функционира правилно като *полис*.“ Столетие по-късно, вследствие на емиграция, войни и болести, както и на допълнителни ограничения върху гражданството, броят намалява наполовина, но това било твърде много за атинското събрание, в което всъщност влизала малка част от цялото мъжко население.<sup>5</sup>

Малко проста аритметика лесно ще ни покаже до какви неизбежни последствия водят факторите време и брой на гражданите. Да започнем с много малка единица, примерно комитет от десет души. Смятаме, че е разумно да дадем на всеки от членовете поне десет минути, за да говори по разглеждания въпрос. В такъв случай заседанието ще продължи един час и четирийсет минути, което определено не е много за едно заседание. Представете си обаче, че обсъжданият въпрос е сложен и всеки от членовете се нуждае от половин час за изказването си. В такъв случай ще трябва да планираме заседание от пет часа или може би две по-кратки заседания – все още приемлива продължителност.

Само че дори и много голям комитет е твърде малък в сравнение с броя на евентуалните участници в гражданско събрание. Да вземем например село с двеста жители, в което пълнолетното население е, да речем, сто души, като всички участват в общото събрание. Да предположим, че всеки от тях има право на изказване от десет минути. По съвсем скромни оценки ще са нужни два работни дни по осем часа – нещо, което, макар и да не е невъзможно, е трудно осъществимо. Нека засега да не увеличаваме времето от десет минути за всяко изказване. С нарастването на броя на гражданите ситуацията става все по-абсурдна. В един „идеален полис“ от десет хиляди пълноправни граждани нужното време далеч ще надвиши всякакви разумни граници. Ако предвидим по десет минути на всеки гражданин, ще са нужни повече от двеста осемчасови работни дни. Ако предвидим по половин

час на изказване, ще са нужни близо две години непрекъснати заседания! (Таблица 1)

Таблица 1. Високата цена на пряката демокрация

| Брой хора | Общо необходимо време, ако всеки разполага с: |        |              |           |        |              |
|-----------|-----------------------------------------------|--------|--------------|-----------|--------|--------------|
|           | 10 минути                                     |        |              | 30 минути |        |              |
|           | минути                                        | часове | 8-часови дни | минути    | часове | 8-часови дни |
| 10        | 100                                           | 2      |              | 300       | 5      |              |
| 20        | 200                                           | 3      |              | 600       | 10     | 1            |
| 50        | 500                                           | 8      | 1            | 1 500     | 25     | 3            |
| 500       | 5 000                                         | 83     | 10           | 15 000    | 250    | 31           |
| 1 000     | 10 000                                        | 167    | 21           | 30 000    | 500    | 63           |
| 5 000     | 50 000                                        | 833    | 104          | 150 000   | 2 500  | 313          |
| 10 000    | 100 000                                       | 1 667  | 208          | 300 000   | 5 000  | 625          |

Да смятаме, че всеки гражданин ще иска да се изкаже, е, разбира се, абсурдно, както знае всеки, който е запознат с практиката на събранията. Като правило говорят само неколцина души. Останалите се въздържат поради множество причини – защото това, което искат да кажат, вече е застъпено адекватно в изказванията на другите, защото нямат възражения, защото се чувстват неудобно до говорят пред публика, от съзнание за некомпетентност, защото обсъжданият въпрос не ги интересува, не го познават и така нататък. И така, малцината говорят, а останалите слушат (или не слушат), а когато дойде време за гласуване, гласуват (или не).

Освен това голяма част от дискусиите могат да се провеждат другаде. Много от часовете в таблицата могат да бъдат използвани за обсъждане на публичните дела в неформални срещи от всякакъв вид. Затова не бива да гледаме на цифрите прекалено опростенчески. Така или иначе обаче, въпреки тези и други разумни уточнения пряката демокрация е направена пред някои сериозни проблеми:

- Възможностите за участие намаляват рязко с увеличаването на броя на гражданите в съответното събрание.

- Макар че голямото множество може да участва само като слуша говорещите, максималният брой участници в едно заседание, които ще имат възможност да изразят идеите си гласно, е много малък – може би под сто души.
- Тези участващи пълноценно членове фактически стават представители на останалите освен в гласуването. (Това изключение е много важно и ще се върна към него по-късно.)
- Дори и една политическа единица да се управлява чрез пряка демокрация, на практика е вероятно да се установи нещо като представителна система.
- Въпреки всичко няма гаранции, че пълноценно участващите членове ще представляват интересите на останалите.
- За да се осигури достатъчно добра система за избор на представители, гражданите с основание могат да предпочетат да избират свои представители чрез свободни и честни избори.

#### ДЕМОКРАТИЧНИТЕ ГРАНИЦИ НА ПРЕДСТАВИТЕЛНОТО УПРАВЛЕНИЕ

Излиза, че представителството все пак има значително предимство. Дали е така наистина? Иронията в случая е в това, че комбинацията време/брой хора има двупосочен ефект и безпристрастно разкрива един много сериозен недостатък на представителното управление. Да се върнем към таблица 1 и упражнението ни по аритметика и да пресметнем времето, което ще е нужно, ако всеки гражданин трябва да се срещне за кратко със своя представител. От такава гледна точка таблица 1 е съкрушителен аргумент срещу възможностите за участие при представителното управление. Да допуснем, че един избран представител желае да отдели по десет минути за обсъждане на въпросите с всеки пълнолетен гражданин от избирателния си район. Ще се абстрахираме от времето за пътуване и други подобни технически проблеми. Да си представим, че в района живеят десет хиляди пълнолетни граждани – най-големият брой, показан в таблица 1. Излиза, че представителят трябва да отдели повече от половината дни в

годината за срещи с избирателите си! Представителите в Конгреса на Съединените щати се избират в райони, в които средно живеят повече от 400 000 пълнолетни граждани. Член на Конгреса, който би желал да отдели по десет минути за всеки от тях, няма да има време за нищо друго. Ако отдели за това по осем часа всеки ден, без почивен ден, ще са му нужни повече от двайсет години или десет мандата – повече, отколкото би могъл да изкара в Конгреса.

Демокрация на събранията или представителна демокрация? Демокрация в малък или голям мащаб? Кое е по-добро? Кое е по-демократично? Всеки от тези варианти има своите страстни защитници. Както видяхме, всеки от тях има своите предимства. Все пак нашите доста изкуствени и дори абсурдни упражнения по аритметика разкриха неумолимите ограничения пред участието на гражданите в управлението, които важат еднакво безмилостно и в двата случая. Защото няма начин да се избегнат непреодолимите ограничения, наложени от времето, необходимо за прякото участие на всеки гражданин, и от броя на гражданите, които имат право на такава участие.

*Закон за времето и броя на хората: Колкото повече граждани има в една демократична политическа единица, толкова по-малка част от тях могат да участват пряко във вземането на управленски решения и толкова повече се налага те да делегират правомощия на други.*

#### ФУНДАМЕНТАЛНАТА ДИЛЕМА НА ДЕМОКРАЦИЯТА

Някъде на заден план се спотаива една фундаментална дилема на демокрацията. Ако нашата цел е да установим демократична система на управление, която осигурява максимални възможности на гражданите да участват във вземането на политически решения, тогава предимствата категорично са на страната на пряката демокрация в малка политическа система. Ако обаче целта ни е да установим демократична система на управление, която да осигурява максимални възможности за ефективно решаване на най-важните проблеми на гражданите, предимствата често са на страната на голямата политическа единица, в която обаче се налага да се

въведе система на представителство. Дилемата е: участие на гражданите или ефективност на системата.

*Колкото по-малка е демократичната единица, толкова по-големи възможности предоставя тя за пряко участие на гражданите и толкова по-малко се налага гражданите да делегират вземането на управленски решения на свои представители. Колкото по-голяма е системата, толкова по-големи са възможностите ѝ да решава ефективно най-важните проблеми на гражданите и толкова по-наложително е те да делегират правото за вземане на решения на свои представители.*

Не виждам как бихме могли да избягаме от тази дилема. Ако не можем да избягаме обаче, можем да се опитаме да я решим.

### МАЛКОТО Е ХУБАВО... ПОНЯКОГА

Както при всяка друга човешка дейност политическите системи не реализират непременно потенциалите си. Заглавието на една книга отразява същността на една от гледните точки: „Малкото е хубаво“<sup>6</sup> Несъмнено на теория е възможно съвсем малките политически системи да постигнат много високо ниво на гражданско участие, което е абсолютно непостижимо при големите системи. Факт е обаче, че те често – може би дори като правило – не реализират този потенциал.

Градските събрания в някои от по-малките градове на Нова Англия са добра илюстрация за ограниченията и възможностите. Въпреки че в по-голямата част от Нова Англия традиционните градски събрания са заменени до голяма степен или изцяло от законодателни органи с изборни представители, традицията е жива и се спазва в щата Върмонт, в който преобладават малките селища.

Един добронамерен наблюдател и участник, който изучава градските събрания във Върмонт, установява, че между 1970 и 1994 г. в градове с по-малко от четири хиляди и петстотин жители са се състояли 1215 събрания. Изследвайки протоколите на 1129 от тези градски събрания, той стига до извода, че:

...средният брой присъствали, когато посещаемостта е била най-голяма, е 139 души. Средно 45 от тях са посещава-

ли събранието поне веднъж... Средно 19 % от гласоподавателите в градовете са участвали в градските събрания, а 7 % от гласоподавателите (37 % от присъствалите) са се изказвали поне веднъж... Големото мнозинство от изказващите се са извели думата повече от един път... Средната продължителност на събранията е близо 4 часа... за обсъждания. Те продължават толкова, че средно всеки присъстващ разполага с 2 минути и 14 секунди за изказване. Тъй като броят на изказващите се е много по-малък от броя на присъстващите, за всяко изказване има средно по около 5 минути... И обратно, тъй като участията са средно четири пъти повече от броя на участващите, статистически погледнато, градското събрание осигурява 1 минута и 20 секунди за всеки участник.<sup>7</sup>

Както се вижда, градските събрания не са кой знае какъв образец за пряка демокрация. Но това не е всичко. Когато гражданите знаят, че ще се обсъждат тривиални или неподлежащи на спор въпроси, много често предпочитат да си останат у дома. И защо не? Спорните въпроси обаче ги карат да присъстват. Въпреки че в моя град в Кънетикът, общо взето, традиционните градски събрания са отживелица, спомням си, че имаше въпроси, по които гражданството беше рязко разделено и на събранията се тълпяха толкова много хора, че училищният салон не можеше да ги побере. Организирах се допълнителни заседания за тези, които не са успели да присъстват, но и тогава нямаше места за всички. Както и във Върмонт, дискусиите на градските събрания не бяха доминирани от образованите и заможните. Силните убеждения и решимостта за постигане на желаната цел по никакъв начин не са монопол на една социално-икономическа група.

Въпреки всички тези ограничения за демокрацията на събранията могат да се кажат много добри неща.

### НО ГОЛЯМОТО Е ПО-ДОБРО... ПОНЯКОГА

Както видяхме в Глава 2, древните гърци също не са успели да се спасят от дилемата. Те добре са си давали сметка, че ахилесовата пета на малката държава е военната ѝ слабост в сравнение с голямата. Колкото и храбри и находчиви да са били в защитата на независимостта си, атиняните не са могли да избегнат поражението, нанесено им от превъзходя-

ците ги сили на Александър Македонски през 322 г. пр. н. е. или последвалите столетия чуждо владичество. След възникването на централизираната национална държава малките градове-държави са обречени. Последният голям град-държава, република Венеция, се предава без съпротива на войските на Наполеон през 1797 г. и след това повече не възвръща независимостта си.

През последните столетия, и особено през нашия век, ограниченият капацитет на самоуправляващите се единици, които са достатъчно малки, за да си позволят пряка демокрация, е демонстриран многократно, при това не само във връзка с военни действия, но и с решаването на икономическите проблеми, транспорта, комуникациите, движението на хора и стоки, здравеопазването, семейното планиране, селското стопанство, прехраната, образованието, гражданските, политическите, човешките права и много други проблемни области.

Освен ако не стане някакъв световен катаклизъм, който да намали населението на земята драстично и трайно и да ликвидира високите технологии, не бихме могли да си представим, че всички големи политически единици ще изчезнат или ще бъдат заменени *изцяло* от напълно независими политически единици с толкова малко на брой граждани (примерно под петдесет хиляди), че те да могат да се самоуправляват и да предпочетат да се самоуправляват чрез пряка демокрация. И което е още по-лошо – свят, раздробен на подобни малки независими единици, със сигурност ще бъде нестабилен, защото би било достатъчно няколко от тях да се обединят, да предприемат военни действия и да започнат да превземат малките единици една след друга, докато не създадат система, която е твърде голяма, за да се управлява чрез пряка демокрация. За да демократизират подобна нова голяма политическа единица, реформаторите демократи (или революционерите) ще трябва отново да изобретят представителната демокрация.

## ОБРАТНАТА СТРАНА: СДЕЛКИ МЕЖДУ ЕЛИТИТЕ

Независимо от всичките си предимства представителната демокрация има и обратна страна. Мнозинството граждани от демократичните страни я познават и в повечето от тях я приемат като цена, която трябва да се плати за политическото представителство.

Обратната страна се състои в следното: при едно представително управление гражданите често делегират неограничени пълномощия за решаване на въпроси от изключителна важност. Те делегират пълномощия не само на избраните от тях представители, но и по непряк, косвен начин на различни администратори, бюрократи, чиновници, съдии и още по-нататък – на международни организации. Към институциите на полиархичната демокрация, които помагат на гражданите да оказват влияние върху поведението и решението на управляващите, се прибавя един недемократичен процес – *спазаряване между политически и бюрократичен елит*.

По принцип сделките между елитите са ограничени в рамките, очертани чрез демократичните институции и процеси. Тези граници обаче често са много широки, народното участие и гражданският контрол невинаги са достатъчно изяснени, а политическите и бюрократичните елити разполагат с голяма свобода. Въпреки ограниченията на народния контрол обаче политическите елити в демократичните страни не са неконтролируеми деспоти. Напротив. Периодичните избори ги принуждават да следят внимателно общественото мнение. Освен това, когато стигнат до някакво решение, политическите и бюрократичните елити взаимно си влияят и се контролират. Спазаряването между елитите има собствена система на взаимен контрол и взаимно улавяване. Доколкото избраните представители участват в процеса на спазаряване, те са канал, по който обществените желания, цели и ценности навлизат в управленските решения. Политическите и бюро-кратичните елити в демократичните страни са силни, много по-силни, отколкото могат да бъдат обикновените граждани. Но те не са деспоти.

## МОГАТ ЛИ МЕЖДУНАРОДНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ ДА БЪДАТ ДЕМОКРАТИЧНИ?

Досега се занимавахме с възможностите за демокрация в единици, по-малки от страна или от национална държава. Какво можем да кажем обаче за единици от по-голям мащаб или поне от по-различен мащаб – международните организации?

Към края на XX в. демократичните страни все повече чувстват последиците от интернационализацията – икономически, културни, социални, политически, бюрократични, воени. Какво носи бъдещето на демокрацията? Дори и правителствата на независимите държави да предоставят голяма част от своята власт на международни управления от един или друг вид, няма ли демократичният процес просто да се измести нагоре, на международно равнище? Ако е така, с демократизирането на международните управления демократичните ценности няма да бъдат накърнени, а е възможно дори и да бъдат укрепени.

Можем да потърсим аналогия в историята. Както видяхме в Глава 2, първоначалният фокус на демократичната идея и практика са градовете-държави. Градовете-държави обаче не успяват да устоят на нарастващата сила на националните държави. Те или престават да съществуват като отделни величини, или като Атина и Венеция стават местни самоуправления, подчинени на управлението в страната. В такъв случай няма ли през XXI в. националните правителства да започнат да местят властта, подчинени на демократични международни управления?

В края на краищата, ще каже някой, подчиняването на по-малките местни управления на националното правителство не слага край на демокрацията. Напротив, демократизацията на националните държави не само разшири неимоверно сферата на демокрацията, но и отреди важно място за демократичните процеси в подчинените им единици: села, градове, кантони, щати, провинции, региони и други. Така според това виждане проблемът е не да се удържа в определени граници интернационализацията, а да се демократизират международните организации.

Колкото и примамлива да е тази представа за всеки, който цени демокрацията, за нас съжаление съм принуден да

заклуча, че тя е прекалено оптимистична. Дори и в страните, в които демократичните институции и практики са отдавна утвърдени, за гражданите е много трудно да упражняват ефективен контрол над ключовите решения във външната политика. Още по-трудно е да го правят, когато става дума за международни организации.

Европейският съюз е красноречив пример. При него такива номинално демократични структури като избори и парламент формално са налице. Въпреки това обаче буквално всички наблюдатели са съгласни, че остава гигантски „демократичен дефицит“. Важните решения се вземат след спазяване между политически и бюрократични елити. Ограниченията са поставени не от демократичните процеси, а предимно от това, което са готови да приемат договарящите се страни, както и от преценките им за вероятните последици за международните пазари. Спазването, йерархията и пазарите определят резултатите. Демократичните процеси почти не играят роля освен за ратифициране на резултатите.

Ако демократичните институции са, общо взето, неефективни в управлението на Европейския съюз, вероятността за демократизиране на другите международни организации изглежда още по-далечна. За да постигнат равнище на демократичен контрол, което се доближава до вече съществуващото в демократичните страни, международните организации ще трябва да решат няколко проблема, отдавна преодоляни в демократичните страни. Политическите лидери ще трябва да изградят политически институции, даващи на гражданите възможности за политическо участие, влияние и контрол, приблизително равностойни по ефективност на вече съществуващите в демократичните страни. За да се възползват от тези възможности, гражданите ще трябва да са толкова заинтересовани и информирани за политическите решения на международните организации, колкото са в момента заинтересовани и осведомени за правителствените решения в собствените си страни. За да бъдат информирани гражданите, политическият и комуникационният елит трябва да се ангажират в публичен дебат върху алтернативните начини за привличане на общественото внимание. За да се осигури публичен дебат, ще е необходимо да се създаде международен еквивалент на националното политическо състезание между партии и индивиди, които се стремят към различ-

ни длъжности. Избраните представители или техните функционални еквиваленти (каквито и да са те), ще трябва да упражняват контрол над важните международни бюрократични системи горе-долу също толкова добре, колкото правят това законодателните и изпълнителните органи в демократичните страни.

Начинът, по който ще се разпределят представителите в един международен граждански орган по държави, поставя допълнителен проблем. Като се имат предвид огромните разлики в броя на населението в различните държави, никаква система на представителство не би могла да осигури еднаква тежест на гласовете на гражданите, без в същото време да допуска малките държави да бъдат надмогвани при всяко гласуване от големите. От друга страна, всяко решение, което е изгодно само за малките държави, би нарушило принципа за политическо равенство на членовете на по-големите демоси. Що се отнася до Съединените щати и до някои други федерални системи, би могло да се изнамери някакво приемливо решение – каквото имаме в Европейския съюз например. Но какъвто и компромис да се постигне, той несъмнено ще бъде източник на вътрешно напрежение, особено след като липсва спояващата сила на общата идентичност.

Да възникне напрежение е още по-вероятно, защото както в случаите с националните демокрации повечето решения се разглеждат като нарушаващи интересите на някои хора, това в не по-малка степен е валидно и за международните организации. Най-голямото бреме на някои от решенията вероятно ще бъде понесено от отделни групи, региони или страни. За да се преодолее подобно напрежение, би било полезно наличието на политическа култура, подкрепяща специфичните институции – всъщност тя дори е нещо наложително. Развитието на политическа култура обаче иска време – понякога десетки години. В добавка, ако политическите решения трябва да са широко приемливи и да могат да бъдат наложени те и сред губещите от тях държави, би било полезно да се развие и чувство за обща идентичност, еквивалентно на това, което съществува в демократичните страни.

Изпълнението на тези съществени изисквания за демократизирането на международните организации ми се струва малко вероятно. Ако те не се изпълняват обаче, чрез какъв механизъм ще се вземат международните решения? Мисля, че

това ще става предимно по пътя на пазаренето между политически и бюрократични елити – висши служители, министри, дипломати, членове на правителствени и неправителствени бюрокрации, водещи бизнесмени и други такива. Макар че понякога демократичните процеси очертават границите, в които елитите могат да се договарят, да наречем политическата практика на международните системи „демократична“ означава да липсва термина от съдържание.

#### ЖИЗНЕСПОСОБНО ПЛУРАЛИСТИЧНО ОБЩЕСТВО В ДЕМОКРАТИЧНИТЕ СТРАНИ

Въпреки че е малко вероятно демокрацията да се издигне на международно равнище, важно е да не забравяме, че всяка демократична страна се нуждае от по-малки политически единици. В модерните държави разнообразието им е смайващо. Дори и най-малките демократични страни имат нужда от общински управления. По-големите имат нужда и от други органи – окръзи, щати, провинции, области и други. Независимо колко малка е една страна в световен мащаб, в нея трябва да има множество независими сдружения и организации – т. е. плуралистично гражданско общество.

Как най-лесно да бъдат управлявани по-малките сдружения в държавата и в обществото – профсъюзи, икономически предприятия, групи със специализирани интереси, образователни организации и всички останали? На този въпрос не може да се отговори еднозначно. Може би не е оправдано всички сдружения да имат демократично управление; различията в компетентността могат да налагат легитимни граници върху степеня, до която ще се удовлетворяват демократичните критерии. Също така, дори и там, където демокрацията е оправдана, не може да се твърди, че дадена конкретна форма е най-добрата.

Независимо от всичко никой недемократичен аспект на което и да било управление, било то на държавата и нейните подразделения или на независимите сдружения, не бива да се приема безропотно в едно плуралистично гражданско общество. Демократичните принципи ни подсказват някои въпроси, които можем да зададем за управлението на всяко сдружение.

- При достигането до решения управлението на сдружението взема ли под внимание в еднаква степен интересите на всички, които са обвързани с тези решения?
- Има ли членове на сдружението, които са толкова категорично по-добре квалифицирани да управляват от останалите, че да им бъдат предоставени пълномощия да ръководят управлението на сдружението? Ако не е така, не е ли наложително да смятаме членовете на сдружението за политически равни при вземането на управленски решения?
- Ако членовете са политически равни, не следва ли управлението на сдружението да отговаря на демократични критерии? Ако следва, тогава до каква степен сдружението осигурява на членовете си възможности за ефективно участие, равенство при гласуването, получаване на информация и упражняване на контрол над дневния ред?

В почти всички, ако не и във всички организации навсякъде има място за демокрация, а в почти всички демократични страни има значително място за повече демокрация.

## КОНСТИТУЦИИ

Както демокрацията може да е с различни мащаби, така и демократичните конституции могат да са различни по стил и по форма. Можете обаче да попитате: Наистина ли различията в конституциите на демократичните държави са от значение? Отговорът, струва ми се, е „не“, „да“ и „може би“.

За да обясня защо, ще се обърна към конституционния опит на по-старите демокрации, страните, в които основните демократични институции съществуват непрекъснато от около 1950 г. насам. Те са общо двайсет и две: Австралия, Австрия, Белгия, Канада, Коста Рика, Дания, Финландия, Франция, Германия, Исландия, Ирландия, Израел, Италия, Япония, Люксембург, Холандия, Нова Зеландия, Норвегия, Швеция, Швейцария, Великобритания и Съединените щати.<sup>1</sup>

Различията между тях са достатъчни, за да илюстрират гамата от съществуващи възможности. Конституционното устройство на наскоро демократизиралите се страни обаче е не по-малко важно. Всъщност то е дори по-важно, защото може да се окаже решаващ фактор за успеха на демократизацията.

Когато говоря за *конституции* и *конституционни структури*, ще използвам термините в най-широк смисъл, така че да включват и такива съществени практики, които може и да не се определят в конституцията, каквито са избирателните и партийните системи. Причината да постъпя така ще бъде изяснена в следващата глава.

Какви са важните различия в демократичните конституции и до каква степен те са от значение?

*Писана или неписана?* Неписана конституция може да звучи като противоречие в термините, но в няколко страни

съществуват добре изградени институции и практики, които в тяхната цялост се схващат като конституционна система, макар че не са предписани в един-единствен документ, приет като конституция на съответната страна. Сред по-старите демокрации (и съвсем сигурно сред по-новите), неписаната конституция е резултат на необикновени исторически обстоятелства, както е в трите изключителни случая с Великобритания, Израел<sup>2</sup> и Нова Зеландия. Все пак приемането на писана конституция е стандартната практика.

*Декларация за правата?* Включва ли конституцията изрична декларация за правата? Макар че конституционно закрепената декларация за правата не е универсално налична при по-старите демокрации, сега включването ѝ в конституциите е стандартна практика. По исторически причини и заради липсата на писана конституция и тук значителното изключение е Великобритания (където обаче идеята има силна подкрепа).

*Социални и икономически права?* Макар в американските и другите, останали от XIX в. конституции на по-старите демократични страни да не се говори много за социални и икономически права,<sup>3</sup> те най-често са включени в повечето конституции, приети след Втората световна война. Понякога обаче предписаните (много подробно) социални и икономически права са само символични.

*Федерална или унитарна?* В една федерална система на управленията на някои по-малки териториални единици – щати, провинции, области – се гарантира постоянство и им се предоставя значителна власт. В унитарните системи тяхното съществуване и властта, с която разполагат, зависят от решенията на националното правителство. Сред двайсет и двете по-стари демократични страни само шест са федерални в строгия смисъл на думата (Австралия, Австрия, Канада, Германия, Швейцария и Съединените щати). И в шестте федерализмът се е установил като резултат от особени исторически обстоятелства.<sup>4</sup>

*Законодателство с една или две камари?* Макар да преобладават двукамарните парламенти, Израел никога не е имал втора камара, а след 1950 г. четирите скандинавски страни, Финландия и Нова Зеландия премахват горните камари на парламентите си.

*Съдебен надзор?* Може ли един върховен съд да обяви за

неконституционни законите, приети от националното законодателство? Тази практика, наречена съдебен надзор, е стандарт за демократичните страни с федерални системи, където тя се смята за необходима, доколкото националната конституция трябва да има превес над законите, приети от провинциите, щатите или кантоните. По-същественият въпрос обаче е дали съдът може да обявява за неконституционни законите, приети от националния парламент. В Швейцария например възможността за съдебен надзор е ограничена само до законодателството на кантоните. Но както видяхме, повечето демократични страни не са федерални, а от унитарните само половината имат някаква форма на съдебен надзор. Освен това дори в страните, където е налице съдебен надзор, степента, в която съдът упражнява това свое право, варира. На единия полюс са Съединените щати, където понякога Върховният съд налага изключителната си власт, а на другия са страните, в които магистратите проявяват голяма търпимост към решенията на парламента. Интересен е вариантът в Канада. Като федерална система тази страна има върховен съд, който има право да обявява за неконституционни както федералните, така и националните закони. Провинциалните законодателства и федералният парламент обаче имат правото да отменят решението на съда, като гласуват оспорвания закон още веднъж.

*Съдиш с доживотен мандат или за ограничен период?* В Съединените щати членовете на федералния (тоест националния) съд по конституция имат доживотен мандат. Доживотният мандат има предимството, че осигурява на съдиите по-голяма независимост от политически натиск. Ако обаче те имат власт да упражняват и съдебен надзор, техните постановления могат да отразяват влиянието на някаква по-стара идеология, която вече не се подкрепя от общественото мнение и от законодателното мнозинство. Вследствие на това те биха могли да използват правото си на съдебен надзор, за да пречат на реформите, както се е случвало понякога в Съединените щати – известен е примерът с периода на големите реформи от 1933 до 1937 г., проведени от президента Франклин Д. Рузвелт. Поучени от американския опит, някои демократични страни, които в конституциите си, писани след Втората световна война, са предвидили съдебен надзор, се отказват от доживотния мандат на съдиите и приемат огра-

ничен, макар и дълъг мандат. Такива са Германия, Италия и Япония.

*Референдуми?* Трябва ли да има национални референдуми? А може би когато на дневен ред са поправки в конституцията, те са и задължителни? Едната крайност е Швейцария – там референдумите по национални въпроси са допустими, а за поправки в конституцията те са задължителни и се провеждат често. На другия полюс са Съединените щати – националната конституция не предвижда референдуми (национални референдуми там не са се провеждали никога), макар те да са обичайно явление в много от щатите. За разлика от САЩ обаче в повече от половината останали демократични страни референдум е бил провеждан поне веднъж.

*Президентска или парламентарна?* В президентската система водещата фигура на изпълнителната власт се избира отделно от законодателното тяло и по конституция разполага с големи правомощия. В парламентарната или правителствената система лидерът на изпълнителната власт може да бъде избран и отстраняван от длъжност от парламента. Класически пример за президентско управление са Съединените щати. Класически пример за парламентарно управление е Великобритания.

Президентското управление е създадено през 1787 г. от делегатите на американския Конституционен конвент. Повечето от тях се възхищават от британската (неписана) конституция заради „разделянето на властите“ на съдебна, която е независима както от законодателната, така и от изпълнителната; законодателна (парламент), който е независим от изпълнителната власт; и изпълнителна (монархията), която е независима от законодателната. Въпреки че делегатите се стремят да имитират достойнствата на английската конституция, ясно е, че за монархия не може да става и дума; така че те е трябвало да решават проблема с изпълнителната власт. При липсата на подходящи исторически модели делегатите спорят по въпроса близо два месеца, преди да стигнат до решение.

Въпреки че делегатите на Конституционния конвент са талантиви конституционалисти, изминалото време им приписва много по-голяма прозорливост, отколкото личи от съществуващите исторически материали или отколкото изглежда

да да позволява човешката погрешимост. Както става с много други изобретения, създателите на американската президентска система (която е по-точно президентско-конгресна) не са могли да предвидят как ще се развие творението им през следващите две столетия. Нито пък те са могли да предвидят, че парламентарното управление ще се развие като алтернативно и много по-широко разпространено решение.

Макар че сега парламентарната система на управление е едва ли не немислима за повечето американци, ако Конституционният конвент се бе състоял някакви си трийсет години по-късно, по всяка вероятност делегатите са щели да препоръчат парламентарна система. Защото тогава те (а и наблюдателите от Великобритания) не са осъзнавали факта, че самата британска конституционна система преживява бързи промени. Казано накратко, тя се превръща в парламентарна система, при която изпълнителната власт е изцяло в ръцете на министър-председателя и на кабинета, а не на монарха. Въпреки че министър-председателят се назначава от монарха, в действителност го избира парламентарното мнозинство (след време Камарата на представителите) и той може да остане на власт само с подкрепата на това мнозинство. Министър-председателят посочва останалите членове на кабинета. Тази система се оформя до голяма степен към 1810 г.

Както се оказва след това в повечето от по-старите, стабилни демократични страни, в които демократичните институции се развиват през XIX и началото на XX в., се възприемат различни варианти на парламентарно, а не на президентско управление.

*Избирателни системи?* Как точно се разпределят местата в националния законодателен орган в съответствие с предпочитанията на гласоподавателите в изборите? Например дали партия, чиито кандидати са получили 30 % от гласовете, ще получи 30 % от местата в парламента? Или може би само 15 %? Макар че не е задължително избирателната система да се описва подробно в „конституцията“, както споменах по-рано, би било полезно да смятаме избирателната система за част от конституционната предвид начина, по който избирателната система взаимодейства с други части на конституцията. Ще се спрем по-подробно на този въпрос в следващата глава.

Макар че списъкът на алтернативите може да бъде продължен още, казаното дотук е напълно достатъчно, за да демонстрира голямото разнообразие от конституционни системи сред по-старите демокрации. Нещо повече – вариантите, които споменах, са доста общи. Ако се задълбочим в детайлите, ще открием още съществени различия.

И така, сега можем да направим извода, че конституциите на демократичните страни се различават значително помежду си. Дали обаче тези различия правят някоя от конституциите *по-добра* или *по-демократична* от останалите? Дали съществува най-добър тип демократична конституция?

Тези въпроси пораждат и още един: как можем да оценим качествата на различните конституции? Очевидно се нуждаем от някакви критерии.

#### КАКВО ЗНАЧЕНИЕ ИМАТ КОНСТИТУЦИИТЕ

Конституцията може да влияе на демокрацията в дадена страна по много начини.

**Стабилност.** Конституцията може да осигури *стабилност* за основните демократични политически институции, описани в Глава 8. Тя може не само да положи демократична рамка на управлението, но също така и да осигури основните права и гаранции, които са нужни за основните политически институции.

**Основни права.** Конституцията може да защити правата на мнозинството и на малцинството. Макар че този критерий имплицитно се включва в първия поради различията в демократичните конституции, ще бъде полезно да отделим специално внимание на основните права и задължения, които осигуряват гаранции както за мнозинството, така и за малцинството.

**Неутралност.** Конституцията би могла да поддържа неутралност между гражданите на страната. Осигурявайки основни права и задължения, тя също така би могла да гарантира, че законодателният процес няма да фаворизира и накарва възгледите или легитимните интереси на отделни граждани и на група граждани.

**Отговорност.** Конституцията може да бъде така изградена, че да позволява на гражданите да държат политически-

те лидери отговорни за техните решения, действия и поведение в рамките на „разумен“ времеви интервал.

**Честно представителство.** Какво точно означава „честно представителство“ при демокрацията, е обект на безкрайни спорове отчасти поради факта, че то е свързано със следващите два критерия.

**Информиран консенсус.** Конституцията може да помага на гражданите и на лидерите да постигат информиран консенсус по проблемите на законите и на политическите стратегии. Това може да стане, като в конституцията се предвидят възможности и стимули политическите лидери да се ангажират с преговори, компромиси и коалиране, които да улесняват помиряването на разнопосочни интереси. За това ще говорим по-подробно в следващите глави.

**Ефективно управление.** Под ефективност разбирам управлението да се справя с проблемите и въпросите, които гражданите смятат за най-съществени, бидейки убедени, че действията на управлението са правилни. Ефективното управление е от особена важност в кризисни моменти, свързани с войни, международно напрежение, икономически трудности и други подобни. То обаче е важно и в нормални ситуации, когато гражданите и политиките трябва да решават важни обществени въпроси. Разбира се, в краткосрочен план едно недемократично правителство би могло да отговори на този критерий по-добре от едно демократично правителство, но в дългосрочен план това е съмнително. Във всеки случай тук се занимаваме с управления, които функционират в демократични рамки. В тези рамки изглежда разумно да настояваме за конституционна система, предвиждаща процедури, чрез които се осуетяват опитите за протакане, бавене или избягване на решаването на важни проблеми и се стимулира своевременното им решаване.

**Компетентни решения.** Колкото и желателно да е ефективното управление, едва ли бихме се възхитили от конституция, която стимулира решителните и бързи действия и въпреки това пречи на управлението да се възползва от най-добрите съществуващи знания във връзка с решаването на определен проблем. Решителните действия не могат да заместят мъдрата политика.

**Прозрачност и разбираемост.** Този двоен критерий означава действията на управлението да са достатъчно открити за

публичния поглед и да са достатъчно прости в съществената си част, за да могат гражданите без проблеми да разбират какво прави то и как го прави. Управлението не бива да е толкова сложно конструирано, че хората да не разбират какво става и поради тази причина да не могат да държат лидерите си отговорни, особено по време на избори.

**Еластичност.** Една конституционна система не бива да бъде конструирана толкова монолитно или да е толкова здраво обвързана с текстове и традиции, че да не може да се адаптира към нововъзникнали ситуации.

**Легитимност.** Ако една конституция отговаря на споменатите дотук десет критерия, тя несъмнено е легитимна, а гражданите и политическите елити ще я зачитат достатъчно, за да осигурят оцеляването ѝ. Все пак в отделни страни някои конституционни постановки може да са по-съвместими с широко приетите традиционни норми на легитимност от други. Например колкото и парадоксално да се струва това на много републиканци, поддържането на монарх като държавен глава, като в същото време монархията е приспособена към изискванията на полиархията, придава допълнителна легитимност на демократичните конституции в скандинавските страни, Холандия, Белгия, Япония, Испания и Великобритания. В повечето демократични страни обаче евентуален опит да се постави монарх начело на държавата би бил в разрез с широко разпространените републикански убеждения. Предложението, което прави Александър Хамилтън по време на Конституционния конвент на Съединените щати през 1787 г., да има държавен глава с пожизнен мандат – „изборна монархия“ – е отхвърлено почти без дебат. Както отбелязва друг от делегатите, Елбридж Джери: „Нямаше и един на хиляда от нашите съграждани, който да не е против всякакво движение в посока към монархия.“<sup>5</sup>

#### ДОКОЛКО СА СЪИЗМЕРИМИ РАЗЛИЧИЯТА В КОНСТИТУЦИИТЕ?

Наистина ли различията в конституциите са от значение?

За да отговорим на този въпрос, към примерите с двайсет и двете по-стари демокрации трябва да добавим още два. Единият е от „по-новите“ демокрации, страните, в които ос-

новните демократични институции са установени и съществуват от втората половина на XX в. Другият е трагичният, макар и поучителен пример на страните, в които са установени демократични институции през определен период на XX в., но след това тези институции се разпадат поне за известно време и отстъпват мястото си на авторитарен режим.

Макар че тези три типа примери не са изцяло проучени или анализирани, струва ми се, че въз основа на тях могат да са направят някои важни заключения.

Най-напред, всяка от изброените конституционни алтернативи е съществувала най-малко в една стабилна демокрация. Следователно е съвсем разумно, дори логически необходимо да заключим, че множество различни конституционни постановки са съвместими с основните политически институции на полиархичната демокрация, които описахме в Глава 8. Както изглежда, политическите институции на полиархията могат да приемат множество специфични форми.

Защо е така? Определени условия, много благоприятни за стабилността на основните демократични институции (за които стана дума в Глава 12), са преобладавали във всичките тези стари и много стабилни демокрации. При наличието на тези благоприятни условия конституционните различия като тези, които описах, не оказват голямо влияние върху *стабилността* на основните демократични институции. Ако се съди само по този критерий, различията, за които стана дума, сякаш не оказват влияние. В такъв случай демократичните страни в едни широки граници имат голям избор от конституции.

Там обаче, където фоновите условия са твърде неблагоприятни, е малко вероятно демокрацията да бъде запазена, *независимо* каква е конституционната уредба.

Със съвсем малко преувеличение можем да синтезираме тези два пункта по следния начин:

Ако фоновите условия са достатъчно благоприятни, каквато и конституция да приеме дадена страна, стабилността ѝ вероятно ще бъде налице. Ако условията са много неблагоприятни, *никаква* конституция не може да опази демокрацията.

Има обаче трета, по-интригуваща възможност: в страна, в която условията не са нито благоприятни, нито неблагоприятни, а смесени, тоест където демокрацията е въпрос на шанс, но не е невъзможна, изборът на конституционно

устройство може да се окаже от значение. Накратко: Ако в дадена страна фоновите условия са смесени, тоест някои от тях са благоприятни, а други не, една добре изградена конституция би могла да помогне на демократичните институции да оцелеят, докато една лошо изградена конституция може да допринесе за рухването на демократичните институции.

И най-накрая, колкото и важна да е, стабилността не е единственият релевантен критерий. Ако съдим за едно конституционно устройство и по други критерии, те могат да имат съществени последици дори и в страни, в които съществуват условия, силно благоприятстващи стабилността на демокрацията. И те наистина имат. Те оформят конкретните политически институции в демократичните страни: изпълнителни органи, законодателни органи, съдилища, партийни системи, местно самоуправление и така нататък. Формата на тези институции може на свой ред да окаже важно влияние върху честността на представителството в законодателните тела и в резултат на това може дори да се отрази върху легитимността на управлението. В страните, където фоновите условия са смесени, а перспективите за стабилност на демокрацията са повече или по-малко несигурни, тези различия могат да се окажат много важни.

Изглежда, че това е така. На причините ще се спрем в следващата глава.

## ПАРТИИ И ИЗБИРАТЕЛНИ СИСТЕМИ

Вероятно никоя политическа институция не оформя политическия пейзаж на една демократична страна до такава степен, колкото изборителната система и нейните политически партии. И никоя не се проявява в по-голямо многообразие.

Вариантите са толкова много, че един човек, свикнал само с изборителната система и партиите на своята страна, може да сметне политическия пейзаж в друга демократична страна за неразбираем или най-малкото за странен или непривлекателен. За човек, в чиято страна се състезават само две големи политически партии, страна с множество партии може да изглежда като затишала в политически хаос. За човек от страна с множество партии възможността да избира само между две алтернативи може да изглежда като политическа усмирителна риза. Ако всеки от тях трябва да проучи партийната система в другата страна, различията могат да му се сторят още по-объркващи.

Как да си обясним тези различия? Дали някои изборителни и партийни системи са по-добри или по-демократични от други в някои отношения?

Да започнем с основните видове изборителни системи.

## ИЗБИРАТЕЛНИ СИСТЕМИ

Разнообразието на изборителните системи е безкрайно.<sup>1</sup> Една от причините за това разнообразие е фактът, че нито една от тях не може да отговори на всички критерии, чрез които човек може разумно да ги преценява. Както винаги и тук се правят компромиси. Ако предпочетем една система, по-

стигаме положителни резултати в някои отношения за сметка на други.

Защо е така? За да дам по-кратък отговор, ще сведа огромното множество възможности само до две.

**Пропорционална.** Най-често срещаната избирателна система сред по-старите демокрации е тази, която осигурява най-добро съответствие между всички гласове, дадени за една партия, и броя на местата, които тази партия получава в законодателния орган. Например една партия с 53 % от гласовете ще получи 53 % от местата. Тази система обикновено се нарича *пропорционално представителство*, или *пропорционална система*.

**Мажоритарна.** Щом пропорционалната система изпълнява критерия за честност, може да се предположи, че всички демократични страни ще я възприемат. Все пак това не е така. Вместо това някои са предпочели система, която може съществено да увеличи броя на местата, които получава партията, спечелила най-много гласове. Например партия с 53 % от гласовете може да получи 60 % от местата в парламента. При вариантите на тази система, възприети в Англия и в Съединените щати, от всеки район се избира един кандидат и печели кандидатът с най-много гласове. Поради аналогията с конно надбягване тази система понякога се нарича „първи на финала“.

#### *Думи за думите*

В Съединените щати тази система често се нарича *система на относителното мнозинство*, защото печели кандидатът, който спечели относително най-много гласове (не непременно мнозинството от гласовете). Политолозите често определят тази система и като „едномандатни райони с мажоритарни избори“. Това е по-точна, но доста тровава фраза.

**Пропорционална срещу мажоритарна.** Както вече стана дума, дебатите за това коя система най-добре отговаря на изискването изборите да се свободни и честни все още продължават. Критиците на мажоритарната система твърдят, че тя като цяло не осигурява честно представителство, дости-

гайки понякога до абсурдни несъответствия. Например в британските парламентарни избори през 1997 г. лейбъристите спечелиха 64 % от местата в парламента – най-голямото мнозинство в модерната парламентарна история, – но само с 44 % от подадените гласове. Консервативната партия спечели само 25 % от местата с 31 % от гласовете, а нещастните либералдемократи, които бяха подкрепени от 17 % гласоподаватели, получиха 7 % от местата! (Кандидатите на останалите партии спечелиха общо 7 % от гласовете и 4 % от местата.)

Как се получават тези различия между процента на подадените гласове и процента на получените места? Да си представим малка демократична система, състояща се само от хиляда души, които са разделени в десет еднакви района, като от всеки район гласоподавателите трябва да изберат само по един представител в законодателния орган. Да си представим, че в тази малка демокрация 510 гласоподаватели (или 51 %) гласуват за Синята партия и 490 (49 %) гласуват за Червената партия. А сега да си представим (колкото и невероятно да изглежда), че подкрепата за двете партии е еднаква във всички райони на нашата минидемокрация – във всеки от районите има по 51 гласуващи в синьо и 49 гласуващи в червено. Как ще завършат изборите? Синята партия печели във всеки район и по този начин взема 100 % от местата, тоест мнозинство в парламента е равно на 10 към 0 (таблица 2, пример 1). Размерът на системата може да се увеличи, така че да се включи цяла държава с много по-голям брой избирателни райони, но резултатът ще остане същият. Можем да сме сигурни, че никоя демократична страна няма да запази мажоритарната система при подобни обстоятелства. Това, което не допуска такъв куриозен – и определено недемократичен резултат, – е фактът, че подкрепата за партиите не е разпределена равномерно в цялата страна – в някои райони Синята партия може да има 65 % от гласовете, в други само 40 %, а Червените да разполагат с останалите 60 %. Подадените гласове в различните избирателни окръзи варират около средните цифри за страната. Хипотетична илюстрация е дадена в таблица 2, пример 2.

Таблица 2

Хипотетична илюстрация на мажоритарната изборителна система. Има десет района, всеки от които по сто гласоподаватели, разделени между двете партии (Синя и Червена), както е показано.

Пример 1. Подкрепата за партиите е еднаква

| Окръг | Подкрепа за |               | Спечелени места |         |
|-------|-------------|---------------|-----------------|---------|
|       | Сини (бр.)  | Червени (бр.) | Сини            | Червени |
| 1     | 51          | 49            | 1               | 0       |
| 2     | 51          | 49            | 1               | 0       |
| 3     | 51          | 49            | 1               | 0       |
| 4     | 51          | 49            | 1               | 0       |
| 5     | 51          | 49            | 1               | 0       |
| 6     | 51          | 49            | 1               | 0       |
| 7     | 51          | 49            | 1               | 0       |
| 8     | 51          | 49            | 1               | 0       |
| 9     | 51          | 49            | 1               | 0       |
| 10    | 51          | 49            | 1               | 0       |
| ОБЩО: | 510         | 490           | 10              | 0       |

Пример 2. Подкрепата за партиите не е еднаква.

| Окръг | Подкрепа за |               | Спечелени места |         |
|-------|-------------|---------------|-----------------|---------|
|       | Сини (бр.)  | Червени (бр.) | Сини            | Червени |
| 1     | 55          | 45            | 1               | 0       |
| 2     | 60          | 40            | 1               | 0       |
| 3     | 40          | 60            | 0               | 1       |
| 4     | 45          | 55            | 0               | 1       |
| 5     | 52          | 48            | 1               | 0       |
| 6     | 51          | 49            | 1               | 0       |
| 7     | 53          | 47            | 1               | 0       |
| 8     | 45          | 55            | 0               | 1       |
| 9     | 46          | 54            | 0               | 1       |
| 10    | 55          | 45            | 1               | 0       |
| ОБЩО: | 502         | 498           | 6               | 4       |

Очевидно е, че за да може мажоритарната система да постигне приемливо представителство, подкрепата за различните партии не бива да е разпределена равномерно във всички изборителни райони. И обратно – колкото по-равномерно са разпределени гласовете, толкова по-голямо ще е несъответствието между гласовете и получените места. Ако разликите по региони в дадена страна намалеят, както, изглежда, е станало в Англия през 1997 г., несъответствието нараства.

Ако това е така, тогава защо демократичните страни с мажоритарна система не преминат към пропорционално представителство? Най-напред, не бихме могли да пренебрегнем огромната значимост на историческите традиции в страни като Великобритания и Съединените щати, където тази система се използва още от възникването на представителното управление. Характерен пример са Съединените щати. Американската изборителна система може да лиши едно значително малцинство на чернокожите от представителство в щатските законодателства и в националния законодателен орган. За да се гарантира чернокожите американци да имат поне някакви представители в щатското законодателство или в Конгреса, съдиите и законодателите често са променяли границите на изборителните окръзи така, че да се получат райони с преобладаващо чернокожо население без никаква връзка с географията, икономиката или историята. При една пропорционална система, ако чернокожите американци гласуват за чернокожи кандидати, те биха били представени пропорционално на броя на дадените гласове: ако 20 % от изборителите в един щат са чернокожи, техните кандидати със сигурност ще заемат около 20 % от местата.

След като е така обаче, защо не се приеме пропорционалната система като добро решение на проблема? Преди всичко, защото в Съединените щати съществува толкова дълбоко вкоренена враждебност към пропорционалната система, че нито законодателите, нито съдиите биха помислили сериозно за някаква алтернатива на прекрояването на изборителните райони по расов признак.

*Прекрояването на изборните райони*, за да се постигнат политически цели, е стара практика в Съединените щати и на английски се нарича *gerrymandering*. Думата произлиза от името на Елбридж Джери, когото вече споменахме като делегат на Конституционния конвент. Избран за губернатор на Масачусетс, през 1812 г. Джери предизвикал прекрояване на изборните райони, така че в изборите за щатски законодателен орган демократите да запазят мнозинството си. Когато някой обърнал внимание, че един от районите по форма приличал на саламандър, един от опонентите на Джери възкликнал: „По-скоро прилича на джеримандър.“ Думата впоследствие добива популярност и влиза в американския политически речник.

Историческите предразсъдъци в полза на мажоритарната система обаче са подкрепени и от по-разумни аргументи. Според привържениците ѝ фактът, че тази система увеличава законодателното мнозинство на победилата партия, има две положителни следствия.

*Двупартийна срещу многопартийна система.* Често зачитават мажоритарната система тъкмо защото тя е спирачка за трети партии и по този начин съдейства за установяването на двупартийна система. За разлика от нея пропорционалната система най-често води до установяването на многопартийна система. В англоговорещите страни двупартийните системи се ползват с всеобщо одобрение, което не може да се каже за многопартийните. Кое е по-добро?

За относителните достойнства и недостатъци на многопартийните и двупартийните системи се води непрекъснат дебат. Общо взето, предимствата на всяка отразява огледално нейните недостатъци. Например едно от предимствата на двупартийната система е това, че улеснява задачата на избирателите, като намалява възможностите за избор до две. От гледна точка на защитниците на пропорционалната система обаче това рязко намаляване на наличните алтернативи драстично нарушава свободата на избор на избирателя. Изборите може да са напълно свободни, биха казали те, но поради факта, че не осигуряват представителство на малцинствата, те в никакъв случай не са честни.

*Ефективно управление.* Застъпниците на двупартийната система подкрепят мажоритарната изборителна система, защото тя води и до още едно следствие. Като увеличава законодателното мнозинство на победилата партия, мажоритарната изборителна система пречи на партията на малцинството да се коалира и да възпрепятства мнозинството да изпълнява програмата си – или, както биха казали лидерите на мнозинството, техния „мандат от народа“. С увеличеното мнозинство от партийни членове в законодателното тяло партийните лидери обикновено имат на разположение предостатъчно гласове, дори ако някой от тяхната парламентарна група реши да гласува за опозицията. По този начин, както се твърди, мажоритарната система спомага за ефективното управление. За разлика от нея в някои страни пропорционалната система е допринесла за появата на толкова много спореци и борещи се една с друга партии и коалиции в парламента, че е изключително трудно да се формира мнозинство, а ако такова се формира, то е много нестабилно. В резултат на това ефективността на управлението рязко намалява. За пример често се дава Италия.

Привържениците на мажоритарната система обаче често забравят, че в немалко страни с пропорционална изборителна система има стабилни парламентарни мнозинства от две или три партии, които осъществяват успешни реформи. Няколко демокрации с пропорционални системи, като Холандия и скандинавските страни, са образец за прагматично реформаторство и стабилност.

#### НЯКОИ ОСНОВНИ ВАРИАНТИ ЗА ДЕМОКРАТИЧНИ КОНСТИТУЦИИ

Сега вече можем да си дадем сметка защо на задачата да се изработи нова конституция или да се коригира старата не бива да се гледа с леко око. Тя е почти толкова трудна, колкото и да се проектира пилотиран космически кораб за междупланетни експедиции. Точно както никой разумен човек не би поверил конструирането на такъв кораб на аматьори, така и създаването на конституция изисква участието на най-добрите специалисти в държавата. За разлика от кораб обаче, ако искаме новата конституция да се запази дъл-

го, тя трябва да получи одобрението и съгласието на управляваните.

Основните варианти на конституционно устройство и възможните комбинации между тях предоставят значително многообразие от алтернативи. Тук едва ли е нужно да повтарям и предишното си предупреждение, че всеки от общите варианти позволява почти безкрайно разнообразие от конкретни решения.

Все пак, като не забравяме горните уговорки, ще предложа някои общи ориентири за обмисляне на конституционни варианти.

Добро начало са петте възможни комбинации от изборителни системи и ръководство на изпълнителната власт.

*Континентално-европейска: парламентарно управление с пропорционална изборителна система.* Парламентарното управление е предпочетено от повечето по-стари демокрации и в тях то като цяло преобладава пред президентското.<sup>2</sup> По-старите демокрации, както видяхме, са склонни да възприемат парламентарната система на управление в комбинация с пропорционалната изборителна система. Тъй като тази комбинация преобладава в Европа, където новите демокрации също тръгнаха по традиционния за континента път, ще я нарека континенталноевропейска.

*Британска (или уестминстърска): парламентарно управление с мажоритарни избори.* Заради произхода ѝ и това, че преобладава в англоговорещите страни без Съединените щати, ще я нарека британска. (Понякога я наричат и уестминстърски модел, по името на седалището на британското управление.) Само четири от по-старите демокрации са запазили този модел за по-продължителен период. Няма нищо изненадващо във факта, че това са Обединеното кралство, Канада, Австралия и Нова Зеландия (която обаче го изостави през 1993 г.).<sup>3</sup>

*Американска: президентско управление с мажоритарни избори.* Тъй като от по-старите демокрации тази комбинация се използва само в Съединените щати, можем да я наречем американска. Няколко нови демокрации също избраха този вариант.

*Латиноамериканска: президентско управление с пропорционална изборителна система.* Подобно на Съединените щати, латиноамериканските страни са предпочели прези-

дентско управление. В избора си на изборителна система обаче през втората половина на XX в. те като цяло възприемат европейския модел. В резултат на това, в петнайсетте страни в Латинска Америка, където в началото на 90-те години основните демократични институции са повече или по-малко налице, основната конституционна рамка е комбинация между президентско управление и пропорционална изборителна система.<sup>4</sup> Можем да наречем тази комбинация латиноамериканска.

Прави впечатление, че с едно изключение – Коста Рика – никой от по-старите демокрации не е предпочел тази комбинация. Макар и пропорционалната изборителна система да е предпочитана от по-старите демокрации, те определено не възприемат президентската система на управление. Коста Рика, която е демократична от 50-те години, поради което я причислявам към по-старите демокрации, е изключение, защото приема президентско управление.

*Смесени варианти: други комбинации.* Наред с изброените повече или по-малко „чисти“ типове, няколко от по-старите демокрации са изработили конституционни структури, които се отличават от чистите варианти в някои съществени отношения. Целта е да се избегнат нежеланите последици от чистите модели, като същевременно се запазят предимствата им. Франция, Германия и Швейцария са интересни примери за конституционна находчивост.

Конституцията на френската Пета република предвижда едновременно избираем президент със значителна власт и министър-председател, който е зависим от парламента. Освен това Франция модифицира мажоритарната изборителна система. В изборителните райони, в които никой кандидат не спечели мнозинството от гласовете, се провежда втори кръг на изборите, в който могат да участват всички кандидати, които на първия кръг са спечелили повече от 12,5 % от гласовете. По този начин малките партии получават шанс да спечелят места в парламента на първия кръг; по време на втория кръг обаче те и привържениците им могат да решат да дадат гласовете си на някой от основните двама кандидати.

В Германия половината от членовете на Бундестага се избират по мажоритарната система, а другата половина – по пропорционалната. Вариант на германската система е възприет и в Нова Зеландия.

За да приспособят политическата си система към много-етническият състав на населението, швейцарците са създали плуралистично изпълнително тяло, което включва седем съветници, избирани за срок от четири години от парламента. Това е уникална практика сред по-старите демокрации.<sup>5</sup>

#### НЯКОИ ОРИЕНТИРИ, КОГАТО РАЗМИШЛЯВАМЕ ВЪРХУ ДЕМОКРАТИЧНИТЕ КОНСТИТУЦИИ

Предвид опита на по-старите демокрации, за който стана дума по-горе, бих предложил следните заключения:

- Повечето от основните проблеми на една страна не могат да бъдат решени чрез конституционна уредба. Някоя конституция не би могла да запази демокрацията в страна, в която условията са твърде неблагоприятни за това. В страните, в които има много благоприятни фонове условия, основните демократични институции могат да се съхранят чрез множество различни конституционни структури. Внимателно изготвената конституция обаче може да помогне за съхраняването на демократичните институции в страни, в които фоновите условия са смесени – те са и благоприятни, и неблагоприятни. (За това по-подробно ще стане дума в следващата глава.)
- Колкото и това да е важно, поддържането на фундаментална демократична стабилност не е единственият критерий за добра конституция. Честността в представителството, прозрачността, еластичността и ефективното управление са не по-малко важни елементи. Конкретните конституционни условия могат и вероятно оказват влияние върху изброените ценности.
- Всички конституционни уредби имат своите недостатъци. Някои от тях не отговарят на всички смислени критерии. От гледна точка на демокрацията не съществува съвършена конституция. Нещо повече, резултатите от въвеждането или от промяната на една конституция са повече или по-малко неясни. Следователно новата конституция или промяната на съществуващата конституция изисква преценки относно алтернативни цели и относно рисковете на промяната.

- През двете столетия на своята история американците са достигнали политическа култура, умения и практически опит, които дават възможност тяхната президентско-конгресна система с мажоритарни избори, федерализъм и строг съдебен надзор да функционира задоволително. Американската система обаче е твърде комплицирана и вероятно няма да работи така добре в друга страна. Във всеки случай тя не се възприема масово. Вероятно така и трябва.
- Някои учени твърдят, че именно латиноамериканската комбинация между президентско управление и пропорционална избирателна система е довела до честите срывове на демокрацията в републиките на Централна и Южна Америка.<sup>6</sup> Макар че е трудно да се отделят ефектите на конституционната форма от неблагоприятните условия, предизвикващи политическа поляризация и кризи, може би за демократичните страни ще е по-разумно, ако избягват латиноамериканския вариант.

Подтикнат от оптимизма си по отношение на революциите във Франция и Америка, Томас Джефърсън казва, че би било добре всяко поколение да има своята революция. Тази романтична идея претърпя крах през XX в., когато многобройни революции се провалиха по трагичен или патетичен начин и доведоха до появата на тиранични режими. Независимо от това обаче не би било зле, ако веднъж на двацет години във всяка демократична страна се събират конституционни експерти, политически лидери и информирани граждани, за да подлагат конституцията си на оценка не само в светлината на собствения си опит, но и на бързо натрупващия се обем знания, извлечен от опита на останалите демократични страни.

#### ЧАСТ IV

---

## БЛАГОПРИЯТНИ И НЕБЛАГОПРИЯТНИ УСЛОВИЯ

## КОИ ФОНОВИ УСЛОВИЯ СА БЛАГОПРИЯТНИ ЗА ДЕМОКРАЦИЯТА?

Двайсети век е време на чести провали на демокрацията. В повече от седемдесет случая тя рухва и отстъпва мястото си на авторитарни режими.<sup>1</sup> Наред с това обаче нашето столетие е и време на големи демократични успехи. Към своя край XX в. бележи истински триумф на демокрацията. Глобалното разпространение и влияние на демократичните идеи, институции и практики превръща XX в. в епоха на най-голям разцвет на демокрацията в цялата човешка история.

И така, изправени сме пред два въпроса – или по-скоро пред един и същ въпрос, зададен по два различни начина. Как можем да обясним установяването на демократични институции в толкова много страни, в толкова много части на света? И как бихме могли да обясним техния провал? Макар че е невъзможно да се даде изчерпателен отговор, несъмнено два фактора играят особено важна роля.

### ПРОВАЛ НА АЛТЕРНАТИВИТЕ

Първо, в течение на столетието основните алтернативи до голяма степен загубиха състезанието с демокрацията. Още в края на първата четвърт на XX в. недемократичните форми на управление, които от незапомнени времена преобладават по целия свят – монархия, наследствена аристокрация, открита олигархия, – драматично губят своята легитимност и идеологическа сила. Заменят ги антидемократични алтернативи, които търсят широката поддръжка на народните маси – фашизъм, нацизъм, ленинизъм и други авторитарни

идеологии и управления, – но те се задържат сравнително за кратко. Фашизмът и нацизмът се оказват безвъзвратно компрометирани с победата на съюзниците в края на Втората световна война. По-късно множество военни диктатури, предимно в Латинска Америка, рухват под тежестта на собствените си неуспехи – икономически, дипломатически, дори военни (Аржентина). С приближаването на последното десетилетие внезапно се срути и другият най-важен тоталитарен съперник на демокрацията – ленинизмът, олицетворяван от съветския комунизъм, който бе безнадеждно отслабен от вътрешно разложение и външен натиск.

В такъв случай можем ли да кажем, че демокрацията е в безопасност навсякъде по света? През 1919 г., след края на Първата световна война, американският президент Удроу Уилсън заяви оптимистично (и, както се оказа, погрешно), че светът най-накрая е „станал безопасен за демокрацията“.

За жалост това не бе така. Демокрацията не е постигнала окончателна победа, дори не се е приближила до нея. Най-многолюдната страна и една от големите световни сили – Китай – все още не е демократизирана. През четирите хилядолетия бляскава история китайският народ никога не е живял при демократични условия. Изгледите Китай да се демократизира скоро също са много съмнителни. Недемократичните режими продължават да съществуват и в много други части на света – Африка, Югоизточна Азия, Близкия изток, някои от останките на разпадналия се Съветски съюз. В повечето от тези страни условията не са много благоприятни за демокрацията, така че не е ясно дали и как те ще осъществят преход към демокрация. И най-накрая, в много от страните, които осъществиха този преход и въведоха основните политически институции на полиархичната демокрация, условията не са достатъчно благоприятни, за да гарантират необратимото оцеляване на демокрацията.

Фонові условия? Споменах нееднократно, че някои фонові или дълбочинни условия в дадена страна благоприятстват стабилността на демокрацията и там, където тези условия са слабо изразени или отсъстват, демокрация е малко вероятно да съществува или ако съществува, то тя е много нестабилна.

И така, сега е време да се запитаме кои са тези условия.

За да отговорим, можем да се позовем на големия опит, натрупан през XX в.: страни, които осъществиха преход към

демокрация, консолидираха демократичните си институции и ги задържаха в продължение на много десетилетия; страни, в които след прехода последва срыв; страни, които изобщо не са осъществили прехода. Тези примери за демократичен преход, консолидация и разпад подсказват, че върху шансовете за демокрацията в дадена страна влияят до голяма степен пет условия, като вероятно има и други (диаграма 8).

#### Диаграма 8. Кои условия благоприятстват демократичните институции?

*Основни условия за демокрация:*

1. Контрол над армията и полицията от избрани представители
2. Демократични убеждения и политическа култура
3. Липса на силен външен контрол, който се противопоставя на демокрацията

*Благоприятни за демокрацията условия:*

4. Модерна пазарна икономика и модерно общество
5. Слаб плурализъм на субкултурите

#### ЧУЖДА ИНТЕРВЕНЦИЯ

Демократичните институции нямат големи възможности да се развият в страна, която е обект на интервенцията на друга страна, отнасяща се враждебно към демократичното управление на тази страна.

Това условие понякога е достатъчно, за да се обясни защо демократичните институции не се развиват или не се задържат на места, където са налице други благоприятни условия. Например ако не беше нахлуването на Съветския съюз в Чехословакия след Втората световна война, вероятно днес щяхме да смятаме тази страна за стара демокрация. Съветската интервенция попречи също така и на Полша и Унгария да развият демократични институции.

По-изненадващ обаче е тъжният рекорд от интервенции на Съединените щати в Латинска Америка, където чак до последните десетилетия на века те в редица случаи подкопа-

ват устоите на демократично избрани правителства, за да защитят американския бизнес или (според официалните версии) американската национална сигурност. Истина е, че повечето от тези латиноамерикански страни, в които демокрацията беше задушавана още в зародиш, не бяха напълно демократични, но ако те не бяха подпомогнати активно в първите си стъпки към демократизация, след време може би щяха да имат развити и устойчиви демократични институции. Особено неприятен пример са подривните действия на американските разузнавателни служби в Гватемала през 1964 г., чиято цел бе да се свалят избраното от народа правителство на левичарски настроения президент Джакопо Арбенц.

С разпадането на Съветския съюз страните от Централна Европа и балтийските републики започват да изграждат демократични институции с много бързи темпове. От своя страна Съединените щати и международната общност започват да се противопоставят на диктатурите в Латинска Америка и на други места по света и да подкрепят изграждането на демократични институции в глобален мащаб. Никога през историята на човечеството – политическа, икономическа, културна – международните сили не са подкрепяли толкова активно демократичните идеи и институции. През последните десетилетия на XX в. настъпва епохална промяна в политическия климат, която силно подобрява перспективите за демократично развитие.

#### КОНТРОЛ НАД АРМИЯТА И ПОЛИЦИЯТА

Ако армията и полицията не са под пълния контрол на демократично избрани служители, демократичните политически институции трудно биха се развили и устояли във времето.

В сравнение с външната заплаха от чужда интервенция може би най-опасната вътрешна заплаха за демокрацията идва от лидери, които имат достъп до главните средства за физическа принуда – армия и полиция. Ако избрани длъжностни лица трябва да упражняват ефективен контрол над армията и полицията, хората, които служат в тях, особено офице-

рите, трябва да им се подчиняват. И мисълта, че трябва да се подчиняват на избрани лидери, трябва да е толкова дълбоко вкоренена в съзнанието им, че да не могат да се освободят от нея. Защо гражданският контрол се е установил в някои страни, а в други не, е твърде сложен въпрос, за да бъде дискутиран тук. За нашите цели е важно да изтъкнем, че без него перспективите пред демокрацията са мрачни.

Да си спомним нерадостната история на Централна Америка. От четирийсет и седем правителства, управлявали Гватемала, Салвадор, Хондурас и Никарагуа между 1948 и 1982 г., повече от две трети са дошли на власт по други начини, а не чрез свободни и честни избори – най-често след военен преврат.<sup>2</sup>

За разлика от тях Коста Рика е демократична още от 1950 г. Защо тази страна е успяла да развие и да поддържа демократични институции, а нейните съседки не са? Част от отговора може да се търси в наличието на други благоприятни условия. Но дори и те не биха могли да защитят съществуването на демократично управление от евентуален военен преврат, каквито в Латинска Америка стават много често. През 1950 г. обаче Коста Рика премахва тази опасност с един замах – демократичният президент взема дръзкото решение да разпусне армията!

Никоя друга страна не е последвала примера на Коста Рика, нито пък е вероятно да го направи. Така или иначе, едва ли можем да срещнем по-добър пример за това колко важно е да съществува контрол над военните и полицията, ако искаме демократичните институции да бъдат опазени.

#### КУЛТУРНИ КОНФЛИКТИ: СЛАБИ ИЛИ ЛИПСВАЩИ

Демократичните политически институции имат по-големи шансове да се развият и запазят в страни със сравнително хомогенна култура и по-малки в страни с рязка диференциация и конфликти на субкултурите.

Отделните култури често се оформят около различия в езика, религията, расата, етническото самосъзнание, региона, понякога идеологията. Техните членове имат обща идентичност и общи емоционални връзки: те категорично разграничават „нас“ от „тях“. Личните отношения се изграждат

най-често с членове от същата група – приятели, компании, брачни партньори, съседи, гости. Ритуалите и церемониите са общи и също спомагат за очертаване на границите на групата. По този начин културата буквално може да се превърне в „начин на живот“ за членовете си, държава в държавата, нация в нацията. В този случай, така да се каже, обществото е вертикално стратифицирано.

Културни конфликти могат да се появят и на политическата арена и това се случва много често: заради религия, език, облеклото в училище например, заради равния достъп до образованието; заради дискриминация на една група над друга; по въпроса дали правителството трябва да подкрепя религиите или религиозните институции и ако трябва, кои и как; заради практики, които една от групите не одобрява и иска да забрани, като абортите, клането на крави или „неприлично“ облекло; заради това как и дали териториалните и политическите граници трябва да се прекроят, за да отговарят на желанията на групата, и т. н., и т. н.

Проблеми от този род са сериозни предизвикателства за демокрацията. Принадлежащите към конкретна култура често смятат, че политическите им искания са принципен въпрос, въпрос на дълбоко религиозни или квазирелигиозни убеждения или пък на запазване или оцеляване на групата. Вследствие на това те смятат исканията си за твърде важни, за да допуснат какъвто и да било компромис с тях, поради което и отказват всякакви договаряния. А при мирния демократичен процес уреждането на политическите конфликти по принцип изисква диалог, помирение, компромис.

Не е изненадващ фактът, че повечето по-стари и политически стабилни демокрации най-често успяват да избегнат острите културни конфликти. Дори и между гражданите им да съществуват големи културни различия, в повечето случаи на преден план в политическия живот изникват проблеми, които подлежат на договаряне (икономически например).

Има ли изключения от тази привидно идилична картина? Да, има. Културните различия са особено значителни в Съединените щати, Швейцария, Белгия, Холандия и Канада. Щом различията обаче заплахват да породят непреодолими конфликти, как тези страни успяват да поддържат демократичните си институции?

Техният опит, макар и много различен, показва, че там, където всички останали условия са благоприятни за демокрацията, потенциално неблагоприятните последици от културните различия понякога стават по-лесно преодолими.

*Асимилация.* Това е американското решение. От 40-те години на XIX в. до около 1920 г. доминиращата култура, наложена непоколебимо по време на двата века колониално управление и на независимост от белите заселници, дошли предимно от Англия, посреща емигрантските вълни от Ирландия, Скандинавия, Полша, Италия и от други страни – емигранти, които лесно се различават по език (с изключение на ирландците), религия, облекло, кухня, обичаи, поведение и други важни характеристики. Към 1910 г. близо един на всеки пет бели жители на Съединените щати е роден извън страната, родителите на повече от един на всеки четири от родените в страната бели граждани също са родени в друга страна. Така или иначе обаче, само едно или две поколения след пристигането на емигрантите в Съединените щати техните потомци вече са асимилирани в доминиращата култура толкова пълно, че макар днес много американци да са запазили (или в момента да развиват) някаква привързаност към родината или културата на предците си, политическата им лоялност и идентичност си остава американска.

Въпреки този успех на асимилацията обаче, загладяваща конфликтите, които иначе неизбежно биха възникнали при такъв масиран емигрантски поток в Съединените щати, американският опит демонстрира и някои сериозни недостатъци на това решение.

Най-напред, процесът на асимилация е силно улеснен поради факта, че повечето емигранти пристигат в страната, за да търсят по-добрия живот, който тя обещава, и са готови да бъдат асимилирани, да станат „истински американци“. Техните потомци – още повече. С други думи, асимилацията е предимно доброволна или наложена чрез социални механизми (като чувството за срам от произхода например), което свежда до минимум нуждата да се прибегва към принуждаващата сила на държавата.<sup>3</sup>

Въпреки успешното асимилиране на големи маси емигранти обаче ограниченията на този подход проличават много бързо, когато американското общество се сблъсква с по-дълбоки расови и културни различия. В отношенията между

бялото население и коренното население на Новия свят асимилацията отстъпва пред принудата, пред насилственото преселване и изолацията от основното общество. Американското общество не съумява да асимилира и големите маси чернокожи роби и техните потомци, които подобно на индианците живеят в Америка доста преди да са пристигнали повечето от емигрантите. Насилствено наложените кастови бариери, основаващи се на расовите различия, пречат на всякаква асимилация. Подобно е положението и с емигрантите от Азия, които започват да пристигат от края на XIX в., за да работят по железопътните строежи и фермите.

Има и още едно разделение, което асимилацията се оказва неспособна да преодолее. В началото на XIX в. в южните щати се формират специфична субкултура, икономика и общество, основаващи се на робството. Американците, живеещи в южните щати, и сънародниците им от северните и западните щати се оказват разделени от два фундаментално несъвместими начина на живот. Резултатът е конфликт, който не може да бъде разрешен по мирен път, чрез преговори и компромиси въпреки положените усилия.<sup>4</sup> Избухналата вследствие от това гражданска война трае четири години и взема много жертви. Конфликтът обаче не приключва с поражението на Юга и с премахването на робството. В южните щати се оформя специфична социална структура и субкултура, която продължава да държи в подчинение чернокожото население чрез заплахи, насилие и терор.

Толкова по въпроса за асимилацията. Към края на XX в. не е ясно дали историческата американска практика на асимилация ще успее да се справи с постоянно нарастващото латиноамериканско малцинство, както и с други, придобили самосъзнание малцинства. Няма ли да станат Съединените щати мултикултурно общество, в което асимилацията вече не ще може да гарантира мирно преодоляване на културните конфликти посредством демократични процедури? Или пък това ще бъде общество, в което културните различия пораждаат по-високо равнище на взаимно разбиране, толерантност и зачитане на личността?<sup>5</sup>

*Решаване с консенсус.* Специфични и потенциално заредени с конфликт субкултури съществуват и в Швейцария, Белгия и Холандия. Какво можем да научим от опита на тези три демократични страни?

И в трите са изработени политически процедури, които налагат кабинетът и парламентът да вземат решенията си единодушно или с широк консенсус. Принципът на мажоритарно управление в тях е отстъпил (в различна степен) пред принципа на единодушието. Всяко управленческо решение, което би засегнало сериозно интересите на една или повече от субкултурите, се взема само с изричното съгласие на представителите на съответната група в кабинета или в парламента. Този процес е улеснен от пропорционалната избирателна система, благодарение на която всички групи от населението са честно представени в парламента. Те имат свое представителство и в кабинета. По силата на консенсусните практики членовете на кабинета от всяка субкултура имат право на вето над решенията и политиката, с които не са съгласни. (Подобни процедури, които учените наричат „консоциационална демокрация“, се различават значително по своите детайли във всяка от трите страни. (Вж. Приложение Б.)

Очевидно е, че консенсусни системи като тези не могат да бъдат създадени или пък да функционират успешно освен при наличието на някои специални условия. Сред тях са способността за помирение; висока толерантност към компромисите; ползващи се с доверие лидери, способни да преговарят за решаване на конфликтите, които са приемливи за последователите им; консенсус по основните цели и ценности, който е достатъчно широк, за да могат договореностите да са изпълними; чувство за национална идентичност, което възпрепятства претенциите за отделяне; ангажираност с демократични процедури, които изключват насилствените или революционните средства.

Тези условия не се срещат често. Там, където ги няма, вероятността за постигане на консенсус е минимална. Дори и по някакъв начин да бъдат въведени, както ни показва трагичният пример с Ливан, те много лесно могат да рухнат под натиска на остри межкултурни конфликти. Даван навремето от политическите изследователи като пример за „консоциационална демокрация“, Ливан се оказа въввлечен в продължителна гражданска война през 1958 г., когато вътрешното напрежение се оказа непосилно за неговата консенсусна система.

*Избирателни системи.* Културните различия често излизат от контрол, защото се подклаждат от политици, които се състезават за подкрепа. Авторитарните режими понякога ус-

паяват да използват огромната си принуждаваща мощ, за да смажат и потиснат културните конфликти, но те неизбежно избухват с още по-голяма сила при най-малката стъпка към демократизация. Изкушени от лесните политически дивиденди, които могат да се жънат на етническа и културна основа, много политици умишлено злоупотребяват с чувствата за етническа и верска принадлежност на хората от собствената културна група, като по този начин превръщат недоверието в омраза и ненавист, чиято кулминация е „етническото прочистване“.

За да се избегне подобен резултат, политолозите предлагат да се изградят такива варианти на изборителна система, които превръщат в стимул за политиките търсенето на помирение, а не на конфликта. Предлага се кандидатите да не могат да се избират с гласовете само на една от групите, а да се налага да се борят за гласовете на няколко от тях. Проблемът, разбира се, е да бъдат убедени политическите лидери в началото на процеса на демократизация да приемат подобна система. След като веднъж бъде наложена разделяща културните групи изборителна система, може да се окаже, че конфликтът е необратим.

*Обособяване.* Когато културните различия са толкова дълбоки, че да не могат да се преодолеят чрез някое от изброените досега решения, единственият възможен изход е обособяването на културните групи в различни политически единици, в рамките на които те да имат достатъчно голяма автономия, за да поддържат идентичността си и да постигат основните си културни цели. В някои случаи решението може да е федерална система, чиито единици – канти, щати, провинции – разполагат с достатъчна автономия, позволяваща адаптирането на различните групи. Много съществен елемент от забележително хармоничното многонационално общество, създадено от швейцарците, е тяхната федерална система. Повечето от кантоните са хомогенни в културно отношение; например в един кантон могат да живеят франкофонни католици, а в друг – немскоезични протестанти. Властта в кантоните е адекватна на културните нужди.

Както и при другите демократични решения на проблема с мултикултурализма, швейцарският вариант също се нуждае от някои специални условия – поне от две в този случай. Първо, гражданите в различните субкултури вече трябва да

са обособени териториално, така че решението да не налага тежки изпитания. Второ, макар и разделени поради някаква причина в различни автономни единици, гражданите трябва да имат чувство за национална идентичност, общи цели и ценности, които са достатъчно силни, за да поддържат федералния съюз. И двете условия са налице в Швейцария, но те не са често срещано явление.

Там, където е налице първото условие, но не и второто, културните различия по всяка вероятност ще доведат до искания за пълна независимост. Ако една демократична страна се раздели на две части по мирен път, решението изглежда безупречно, ако се съди по чисто демократични критерии. Например след близо столетие автономност в съюз с Швеция през 1905 г. Норвегия по мирен път се сдоба с пълна независимост.

Ако обаче първото условие не е изпълнено изцяло, защото групите живеят смесено, независимостта може да доведе до сериозни проблеми за малцинствата, които ще влязат в новите държави. На свой ред те могат да предявят претенции или за независимост, или за оставане по някакъв начин в рамките на държавата-майка. Този проблем усложнява например проблема с отделянето на провинция Квебек от Канада. Макар че голяма част от френскоезичното население иска да придобие пълна независимост, в провинцията живеят и много хора, които не говорят френски – англоговорещи, индианци, емигранти, – които предпочитат да останат канадски граждани. Макар че е теоретически възможно усложнено териториално решение, което да позволи на повечето хора, които желаят, да останат канадски граждани, не е ясно дали това е политически възможно.<sup>6</sup>

Обезкуражаващият факт е, че успешното решаване на потенциалните проблеми на мултикултурализма в една демократична страна, които току-що описах – а може да има и други такива, – зависи от сравнително рядко срещани специфични условия. Тъй като повечето от старите демократични държави са само относително хетерогенни, те до голяма степен са успели да избегнат острите културни конфликти. Към края на XX в. обаче започнаха промени, които през XXI в. почти сигурно ще сложат край на това щастливо състояние.

Рано или късно всички страни преживяват дълбоки кризи – политически, идеологически, икономически, военни, международни. Следователно, ако една демократична система иска да оцелее, тя трябва да е в състояние да надживее подобни кризи и предизвикания от тях хаос. Постигането на стабилна демокрация не е само плаване в спокойни води – понякога това означава и плаване в бурно море.

По време на остри и продължителни кризи се увеличават шансовете демокрацията да бъде ликвидирана от авторитарни лидери, които обещават да сложат край на кризата чрез енергични диктаторски средства. Разбира се, тези методи налагат премахването на основните демократични институции и процедури.

Както показват седемдесетте случая от началото на тази глава, през XX в. има много примери за провал на демокрацията. Виждаме обаче и как някои демократични страни съумяват нееднократно да укротят бурите и ураганите. Някои, както видяхме, успяват дори да преодолеят опасностите, породени от дълбоки културни различия. В определени държави след подобни кризи демокрацията укрепва още повече. Оцелелите след такива бури са тъкмо страните, които сега наричаме „стари демокрации“.

Защо демократичните институции надмогват кризите в някои страни, а в други не? Към вече споменатите благоприятни условия ще трябва да добавим още едно. Перспективите за стабилна демокрация в дадена страна се подобряват, ако гражданите и лидерите подкрепят демократичните идеи, ценности и практики. Тази подкрепа е най-надеждна, когато демократичните убеждения са здраво вкоренени в политическата култура на страната и се предават в по-голямата си част от поколение на поколение. С други думи, когато в страната е налице демократична политическа култура.

Демократичната политическа култура спомага за формиране на гражданство, което е убедено, че: демокрацията и политическото равенство са желани цели; контролът над армията и полицията трябва да се повери на избрани след избори лидери; основните демократични институции, описани в Глава 8, трябва да се поддържат; политическите различия и несъгласия между гражданите трябва да бъдат толерирани и защитавани.

Не казвам, че всеки човек в една демократична страна трябва да бъде възпитан като съвършен демократичен гражданин. И слава богу, че е така, защото в противен случай никоя демокрация нямаше да просъществува! Ако обаче едно значително мнозинство от гражданите не предпочитат демокрацията и нейните политически институции пред която и да било недемократична алтернатива и не подкрепят политически лидери, които отстояват демократичните идеи и практики, демокрацията едва ли би надживяла неизбежните кризи. Вероятно би било достатъчно и едно значително малцинство войнстващи и проповядващи насилие антидемократи, за да бъде поразена способността на държавата да поддържа демократичните си институции.

Как гражданите на една страна да повярват в демократичните идеи и практики? Как демократичните идеи и практики да станат неразделна част от културата на една страна? Всеки опит да отговорим на тези въпроси би наложил едно дълбоко навлизане в историческите процеси, всеобщи или специфични за дадена страна, което надхвърля задачите на тази книга. Тук ще кажа само следното: страните, чиято история е довела до такъв резултат, са имали късмет!

Разбира се, историята невинаги е толкова щедра. Тя е надарила много страни с култура, която в най-добрия случай подкрепя демократичните институции и идеи твърде слабо, а в най-лошия – толерира безрезервно авторитарни методи на управление.

## ИКОНОМИЧЕСКИ РАСТЕЖ С ПАЗАРНА ИКОНОМИКА

Исторически погледнато, развитието на демократичните възгледи и на демократичната култура са тясно свързани с това, което най-общо може да се нарече пазарна икономика. По-точно, едно много благоприятно условие за демократичните институции е пазарната икономика, при която икономическите предприятия са предимно частна, а не държавна собственост, тоест когато икономиката е капиталистическа, а не социалистическа или държавна. Независимо от това обаче тесната връзка между демокрация и пазарен капитализъм крие един парадокс: пазарно-капиталистическата икономика неизбежно поражда неравенство в политическите ресурси, до

които имат достъп отделните граждани. Пазарно-капиталистическата икономика следователно сериозно нарушава политическото равенство – граждани, които са неравни в икономическо отношение, трудно могат да бъдат равни в политическо отношение. Изглежда, че в страна с пазарно-капиталистическа икономика не е възможно да се постигне пълно политическо равенство. Вследствие на това налице е перманентно напрежение между демокрация и пазарно-капиталистическа икономика. Съществува ли реалистична алтернатива на пазарния капитализъм, която не би накърнявала толкова много политическото равенство? Ще се върна към този въпрос и по-специално към отношението между демокрация и пазарен капитализъм в следващите две глави.

Междувременно не можем да не направим заключението, че пазарно-капиталистическата икономика, обществото, което създава тя, и икономическият растеж, който тя предизвиква, са много благоприятни условия за развитието и поддържането на демократичните политически институции.

#### РЕЗЮМЕ

Вероятно и други условия оказват благоприятно влияние – принципът на правото, трайният мир, а без съмнение и някои други. Сред най-важните обаче, струва ми се, са петте условия, които вече описах.

Можем да резюмираме аргументите в тази глава в три общи твърдения: Първо, страна, в която са налице тези пет условия, почти сигурно ще развие и ще поддържа демократични институции. Второ, страна, в която липсват тези пет условия, е почти невъзможно да развие демократични институции, а ако някак си го направи, няма да успее да ги задържи. Какво можем да кажем за страните, в които условията са смесени – някои са благоприятни, други не са? Ще дам отговор малко по-късно заедно с третото общо твърдение, след като разгледаме страшния случай *Индия*.

#### ИНДИЯ: ЕДНА НЕВЕРОЯТНА ДЕМОКРАЦИЯ

Може би вече сте си задавали въпроси за Индия. Нима в Индия не липсват и петте благоприятни условия? Ако е така, не влиза ли този факт в противоречие с аргументацията ми до този момент? Не съвсем.

Фактът, че Индия съумява да поддържа демократични институции толкова дълго време, на пръв поглед изглежда съвършено невероятен. Населението на страната, което наближава един милиард към края на XX в., е разделено по повече признаци, отколкото където и да било другаде по света. Сред тях са език, каста, класа, религия, регион – с безброй подразделения в рамките на всеки един от тях.<sup>7</sup> Помислете:

Индия няма национален език. Индийската конституция официално признава петнайсет езика. Но дори този факт не отразява мащабите на езиковия проблем, защото поне един милион индийци говорят един от трийсет и петте отделни езици. Наред с това в Индия съществуват около двайсет и две хиляди отделни диалекта.

Въпреки че 80 % от хората са индуисти (останалите са предимно мюсюлмани, макар че в един от щатите, Керала, живеят и много християни), обединяващият ефект на тази религия е силно ограничен от кастовата система, която индуизмът предписва от около 1500 г. пр. н. е. Подобно на езика, кастовата система има също силно разделящ характер. Най-напред, огромен брой хора са изключени от четирите предписани наследствени касты: това са „отхвърлените“ или „парияте“ – хората, с които е позорно да имаш контакти. В добавка, всяка от кастите е разделена на безброй на-следствени подкасти, които здраво обвързват хората в своите социални, географски и нерядко професионални граници.

Индия е една от най-бедните страни в света. Съдете сами: от 1981 до 1995 г. около половината население на страната живее с по-малко от един щатски долар на ден. По този критерий само четири страни са по-бедни. През 1993–1994 г. над една трета от населението на Индия – повече от триста милиона души – официално са признати за крайно бедни; те живеят предимно в малките села със земеделски поминък. През 1996 г. според индекса на човешката бедност Индия е на четирийсет и седмо място, преди Руанда, в списъка от седемдесет и осем развиващи се страни. Освен това около полови-

ната население над петнайсетгодишна възраст (и повече от 60 % от жените над шестнайсет) са неграмотни.

Макар че Индия получава независимост през 1947 г., а и приема демократична конституция през 1950 г., при условията, за които стана дума, едва ли някой би се учудил на съществуващите много сериозни недостатъци на политическата практика от демократична гледна точка. Основните права се нарушават непрекъснато.<sup>8</sup> Хората на бизнеса поставят Индия в списъка на десетте най-корумпирани страни в света.<sup>9</sup> И още нещо – през 1975 г. демократичните институции на страната са премахнати и заменени с диктатура, след като министър-председателят Индира Ганди извършва преврат, обявява извънредно положение, суспендира гражданските права и хвърля в затворите хиляди свои опоненти.

Въпреки всичко обаче повечето индийци подкрепят демократичните институции. Две години след като Индира Ганди завзема властта, тя е отстранена при едни сравнително честни избори – нещо, което не би направил народ, който не е достатъчно зрял за демокрацията. Оказва се, че не само политическите елити, но и индийският народ като цяло са привързани към демократическите традиции и практики, отколкото е предполагала Индира Ганди; и че те не биха й позволили да прилага авторитарни методи.

Въпреки че политическият живот в страната е много бурен и често придружен с насилие, по някакъв начин основните демократични институции, с всичките им недостатъци, продължават да функционират. Този факт сякаш обърква всичките ни разумни очаквания. Как можем да го обясним? Всеки отговор, отнасящ се до индийската загадка, би трябвало да е относителен. Колкото и да е изненадващо обаче, някои аспекти на живота в Индия допринасят да се обясни как тази страна успява да поддържа демократичните си институции.

Най-напред, няколко от благоприятните условия, които описах, съществуват в страната. Благодарение на миналото си като британска колония, военните в страната са свикнали да се подчиняват на избрани от народа цивилни лидери. Това освобождава Индия от най-голямата заплаха за демокрацията в повечето развиващи се страни. За разлика от Латинска Америка например традициите в индийската армия не осигуряват подходящи условия за осъществяване на военен преврат или за въвеждане на военна диктатура. Полицията, ма-

кар и силно корумпирана, не е независима политическа сила, способна да осъществи преврат.

Освен това основателите на модерна Индия, които помогнаха страната да извоюва независимостта си и да изгради своята конституция и политическите си институции, бяха убедени привърженици на демократичните идеи. Водените от тях политически движения защитаваха демократичните идеи и институции. Може да се каже, че демокрацията е национална идеология на Индия. Няма никаква друга. Колкото и слабо развито да е съзнанието за нация в страната, то е толкова здраво свързано с демократичните идеи и схващания, че почти няма индийци, които да проповядват недемократични методи на управление. По-нататък, независимо от културното разнообразие на Индия това е единствената страна в света, в която индуизмът е толкова масово разпространен. В края на краищата осем от всеки десет индийци са индуисти. Въпреки разделящия характер на кастовата система и факта, че индийските националисти представляват заплаха за мюсюлманското малцинство, индуизмът всъщност представлява един вид обща идентичност за повечето индийци.

Независимо от факта, че тези условия благоприятстват до известна степен демократичните институции в Индия, масовата бедност в съчетание с дълбоките мултикултурни разделения в страната са много плодородна почва за израстване на антидемократични движения, които са достатъчно силни, за да премахнат демокрацията и да установят авторитарна диктатура. Защо не се е случило това? Един по-внимателен поглед разкрива няколко изненадващи обстоятелства.

Първо, всеки индиец принадлежи към толкова малка културна група, че членовете ѝ не биха могли да управляват страната самостоятелно. Огромният брой отделни групи, на които е разделено населението, означава, че всяка е прекалено малка, за да оформи мнозинство и да управлява един обширен и разнообразен субконтинент. Никое индийско малцинство не може да управлява, без да осъществява принуда чрез армията и полицията. Армията и полицията обаче, както видяхме, не позволяват да бъдат използвани за тази цел.

Второ, с малки изключения, членовете на културните малцинства не живеят компактно в обособени райони, а са пръснати из цялата територия на страната. Вследствие на това повечето малцинства не могат да се надяват да откъснат

територия от страната и да създадат отделна държава. Независимо дали им харесва, или не, повечето индийци ще си останат граждани на Индия. Тъй като разделението е невъзможно, единствената алтернатива е съюзът в рамките на страната.<sup>10</sup>

И най-накрая, за повечето индийци просто не съществува реалистична алтернатива на демокрацията. Никое от малцинствата не може да ликвидира самостоятелно демократичните институции и да установи авторитарен режим, не може да разчита, че армията и полицията ще окажат нужната подкрепа на едно авторитарно правителство, не може да се надява, че ще изгради отделна държава, нито пък, че ще предложи присмливна алтернатива на демокрацията. Опитът показва, че една достатъчно голяма коалиция от малцинства би била твърде разделена, за да осъществи успешен преврат или пък да управлява авторитарно. За повечето индийци демокрацията е единствената реална възможност.

Разбира се, историята на демокрацията в Индия е посложна, както при всяка друга страна. В крайна сметка обаче Индия потвърждава третото твърдение, за което стана дума по-горе. В страните, където липсват едно или няколко, но не всичките пет условия, благоприятни за демокрацията, тя е несигурна, може дори да изглежда невероятна, но в никакъв случай не е невъзможна.

#### ЗАЩО ДЕМОКРАЦИЯТА СЕ Е РАЗПРОСТРАНИЛА ПО ЦЕЛИЯ СВЯТ

В началото на тази глава споменах колко често през XX в. демокрацията е търпяла поражение и колко широко разпространение е получила при все това към края му. Сега можем да обясним този триумф: благоприятните условия, които описах, в наши дни са разпространени много широко в целия свят.

- С разпадането на колониалните империи намалява и опасността от интервенция на външни сили, враждебни на демокрацията. Народите извоюваха независимостта си, основните тоталитарни режими рухнаха, а международната общност като цяло подкрепя демокрацията.

- Военната диктатура като начин на управление загуби привлекателността си, защото стана ясно не само на цивилишите, но и на военните, че тя не е в състояние да отговори на предизвикателствата на модерното общество. Оказа се, че военните много често са свършено некомпетентни да управляват и така в много страни по света една от най-старите и най-сериозни заплахи за демокрацията беше елиминирана или силно ограничена.
- Много от страните, които се демократизираха, са достатъчно хомогенни, за да избегнат сериозни културни конфликти. Често това са малки държави, а не големи агломерации от различни култури. В някои културно нехомогенни страни са намерени консенсусни решения. В страна като Индия нито едно малцинство не е достатъчно голямо, за да управлява, а там, където има остри културни сблъсъци, както на места в Африка и в бивша Югославия, демократизацията се превърна в катастрофа.
- При явния провал на тоталитарните системи, на военните диктатури и на много други авторитарни режими антидемократичните идеологии и възгледи загубиха привлекателността си в по-голямата част от света. Никога в човешката история демократичните идеи и институции не са били подкрепяни от толкова много хора.
- Институциите на пазарния капитализъм се въвеждат във все повече страни. Пазарният капитализъм доведе не само до икономически растеж и до увеличено благосъстояние, но също така чрез формирането на голяма и влиятелна средна класа, която подкрепя демократичните идеи и институции, той промени облика на обществото.

Поради тези причини, а може би могат да се добавят и други, XX в. се превърна във век на демократичен триумф. Независимо от това обаче трябва да сме предпазливи. Най-напред, в много „демократични“ страни основните политически институции са слаби или некачествени. В диаграма 1 (с. 14) към демократичните страни причислих шейсет и пет държави, които сега бихме могли да разделим на три групи: най-демократични – 35, умерено демократични – 7 и слабо демократични – 23 (вж. Приложение В за източници).<sup>11</sup> Оказва се, че „триумфът на демокрацията“ не е толкова пълен, колкото понякога го описват.

Резонно е също така да си зададем въпроса дали успехът на демокрацията ще остане устойчив и през ХХІ в. Отговорът ще зависи от това до каква степен демократичните страни се справят с предизвикателствата пред себе си. Едно от тях, както вече стана дума, произтича от противоречивите последици на пазарния капитализъм – в някои отношения той е благоприятен за демокрацията, в други обаче е препятствие. Ще видим защо е така в следващите две глави.

## 13

### ЗАЩО ПАЗАРНИЯТ КАПИТАЛИЗЪМ Е БЛАГОПРИЯТЕН ЗА ДЕМОКРАЦИЯТА?

Демокрацията и пазарният капитализъм напомнят двама души, свързани в бурен, раздиран от конфликти брак, който обаче не се разтрогва, защото никой от партньорите не желае да напусне другия. Ако прибегнем до езика на ботаниката, можем да кажем, че двете съществуват в нещо като антагонистична симбиоза.

Въпреки че връзката помежду им е много сложна, въз основа на богатия и постоянно увеличаващ се опит с политическите и икономическите системи можем, струва ми се, да направим пет важни заключения. Две от тях ще изложим в тази глава, а останалите три – в следващата.

*1. Полиархичната демокрация се оказва трайна само в страни с преобладаваща пазарно-капиталистическа икономика. В страни с непазарна икономика тя никога не е имала устойчиво присъствие.*

Макар и да ограничим това твърдение до полиархичната демокрация, то важи със същата сила и за народното управление, развило се в гръцките градове-държави, в Рим, в средновековна Италия, както и за развитието на представителните институции и разширяването на гражданското участие в Северна Европа. Сега обаче няма да се спираме на историята, за която споменахме в Глава 2, за да насочим вниманието си изцяло към институциите на модерната представителна демокрация – т. е. на полиархичната демокрация.

Тук свидетелствата са изумително недвусмислени. Полиархичната демокрация е съществувала само в страни, в които преобладава пазарно-капиталистическата икономика, и никога (или за съвсем кратко) в страни с преобладаваща непазарна икономика. Защо е така?

2. Тази строга зависимост съществува, защото някои от основните характеристики на пазарния капитализъм го правят благоприятен за демократичните институции. И обратно, някои от основните характеристики на преобладаващата непазарна икономика допринасят тя да накърнява демокрацията.

При една пазарна капиталистическа икономика икономическите единици са или отделни индивиди или предприятия (фирми, ферми и пр.), които са приобладващо частна – на индивиди или групи, – а не държавна собственост. Основната цел на тези единици са икономическите придобивки под формата на заплати, печалби, лихви и ренти. Тези, които управляват предприятията, нямат нужда да се стремят към широки, възвишени и неясни цели като всеобщо благосъстояние или публично благо. Те се ръководят единствено от собствения си интерес. Тъй като пазарът осигурява на собствениците, мениджърите, работниците и на други участници в него достатъчно информация, те могат да вземат своите решения, без някой да ги ръководи централно. (Това обаче не означава, че могат да се справят без закони и правила, за което ще стане дума в следващата глава.)

Обратно на това, което ни подсказва интуицията, пазарът служи за координация на икономическите единици и за контрол над решенията им. Историческият опит показва недвусмислено, че система, в която се вземат безброй икономически решения от огромно множество независими, но конкуриращи се участници, всеки от които се ръководи единствено от своя тесен интерес и от информацията, която му осигурява пазарът, произвежда стоки и услуги много по-ефективно от която и да било друга известна алтернатива. Нещо повече, това става с удивителна системност и съгласуваност.

В крайна сметка се оказва, че в един дългосрочен период пазарният капитализъм като правило води до растеж, а икономическият растеж е благоприятен за демокрацията. Най-напред, с премахването на най-отчайващата бедност и с подобряването на жизнения стандарт икономическият растеж спомага за намаляването на социалните и политическите конфликти. Освен това, когато възникват икономически конфликти, растежът осигурява много повече ресурси за постигане на взаимно удовлетворително решение, при което всяка страна печели нещо. (При липсата на икономически растеж

икономическите конфликти се превръщат в „игра с нулев резултат“, ако използваме един израз от теорията на игрите: това, което печеля аз, губиш ти, което печелиш ти, губя аз. В такъв случай сътрудничеството е безсмислено.) Освен това растежът осигурява на индивидите, групите и правителствата допълнителни ресурси за образование, което помага за стимулирането на образовано и информирано гражданство.

Пазарният капитализъм също така благоприятства демокрацията поради своите социални и политически последици. Той формира голяма средна прослойка от собственици, които се стремят към образование, автономност, лична свобода, право на собственост, правов ред и участие в управлението. Средните класи, както първи посочва Аристотел, са естествен съюзник на демократичните идеи и институции. И последният, но може би най-важен фактор е това, че чрез децентрализирането на голяма част от икономическите решения до сравнително независими индивиди и фирми пазарната капиталистическа икономика не се нуждае от силно, дори авторитарно централно управление.

Една непазарна икономика може да съществува там, където ресурсите са ограничени, а икономическите решения са малко на брой и очевидни. В едно по-комплексно общество обаче, за да се избегне икономическият хаос и за да се осигури поне скромнен жизнен стандарт, трябва да се въведе някакъв заместител на координиращата и контролната функция на пазара. Единственият възможен заместител е държавното управление. Независимо чия е юридически собствеността в едно непазарно стопанство, решенията в икономиката се вземат и контролират фактически от държавата. Без координиращата функция на пазара задача на държавното управление неизбежно става разпределението на дефицитните ресурси – капитали, труд, машини, земя, сгради, потребителски стоки, жилища и т. н. За да я осъществи, държавата се нуждае от подробен и всеобхватен централен план и следователно от държавни служители, които да изготвят този план, да го осъществяват и да следят за изпълнението му. Това е огромна задача, изискваща невероятно количество надеждна информация. За да осигурят следване на директивите, държавните служители трябва да намерят и да прилагат подходящи стимули. Те могат да варират от възнаграждения – както законни (заплати и премии), така и незаконни (подкупи напри-

мер) – до принуда и наказания (като смъртна присъда за „икономически престъпления“). Освен при наличието на някои редки и преходни условия, за които ще стане дума след малко, никое държавно управление не се е оказало годно да изпълни задачата.

Но не неефективността на централното планиране в икономиката е най-големият враг на демократичната перспектива, а социалните и политическите последици от този тип икономика. При икономиката с централно планиране всички ресурси са на разположение на държавните ръководители. За да си представим евентуалните последици от подобно политическо решение, можем да си припомним афоризма „Властта корумпира, абсолютната власт корумпира абсолютно“. Централно планираната икономика буквално подканва държавните лидери: *Свободни сте да използвате всичките тези икономически ресурси, за да затвърдите и укрепите властта си!*

Политическите лидери би трябвало да притежават нечовешка самоотверженост, за да не се поддадат на изкушението. Уви, тъжната поука на историята е недвусмислена: всички лидери, получили достъп до огромните ресурси на държавата при централно планирана икономика, са доказали по безспорен начин мъдростта на горния афоризъм. Несъмнено лидерите могат да използват деспотизма си за добри и лоши цели. В историята срещаме примери и за двете. Като цяло обаче ми се струва, че деспотите са донесли повече беди, отколкото добри дела. Така или иначе, централното планиране винаги е вървяло ръка за ръка с авторитарни режими.

## НЯКОИ УГОВОРКИ

Макар че двете заключения са валидни, те се нуждаят от няколко уговорки.

Най-напред, икономическият растеж не е присъщо само на демократичните страни явление, нито пък икономическата стагнация е присъща само на недемократичните нации. Всъщност, изглежда, че няма връзка между икономически растеж и тип управление в дадена страна.<sup>1</sup>

Освен това, макар демокрацията да съществува само в страни с пазарна икономика, пазарният капитализъм може да

съществува и в недемократични страни. В някои от тях, особено Тайван и Южна Корея, факторите, които споменах по-горе, придружават икономическия растеж и пазарната икономика и на свой ред спомагат за демократизацията. Авторитарните лидери на тези страни, чиято политика стимулира успешното развитие на пазарната икономика, износа, икономическия растеж и появата на голяма, образована средна класа, наред с това неволно посяват и семената на собственото си унищожение. В този смисъл може да се каже, че макар пазарният капитализъм и икономическият растеж да са благоприятни за демокрацията, в дългосрочен план те са доста по-неблагоприятни, дори направо вредни, за недемократичните режими. Развързката на една мащабна историческа драма, която ще се разиграе през XXI в., ще покаже дали китайският недемократичен режим ще успее да устои на демократизиращите сили, генерирани от пазарния капитализъм.

Не е задължително обаче пазарният капитализъм да съществува само в познатите ни градско-индустриални и постиндустриални форми от XX в. Той може да бъде – и е бил – и аграрен. Както видяхме в Глава 2, през XIX в. основните демократични институции – без изборителните права за жените – се развиват в няколко страни: Съединените щати, Канада, Нова Зеландия и Австралия, които са предимно аграрни. През 1790 г., първата година от въвеждането на новата (все още валидна и днес) Американска конституция, от цялото население, което е по-малко от четири милиона души, само 5 % живеят в населени места с повече от 25 000 души. Останалите 95 % живеят предимно в аграрни региони и най-вече във ферми. Към 1820 г., когато политическите институции на полиархичната демокрация (предназначени за мъже от бялата раса) са стабилизиращи, от население под десет милиона души повече от 90 % продължават да живеят в аграрни райони. В навечерието на Гражданската война през 1860 г., когато населението на страната надхвърля трийсет милиона, осем от всеки десет американци все още живеят извън градовете. Описаната в „Демокрацията в Америка“ от Алексис дьо Токвил страна е аграрна, а не индустриална. Икономическите предприятия в тази аграрна страна са, разбира се, предимно ферми, които се владеят и управляват от отделни фермери и семействата им. По-голямата част от продукцията отива за собствено потребление.

Важното обаче е това, че икономиката е силно децентрализирана (дори повече, отколкото по-късно, след индустриализирането на страната); че политическите лидери имат незначителен достъп до нейните ресурси; и че възниква голяма средна класа от свободни фермери. Всичко това е много благоприятно за развитието на демокрацията. В идеята на Томас Джефърсън за република необходимият фундамент на демокрацията е аграрно общество, състоящо се от независими фермери.

Дали този предииндустриален произход на няколко от най-старите демокрации е без значение за страните от постиндустриалната епоха? Не. Този опит потвърждава един много съществен факт: независимо каква е преобладаващата дейност, една децентрализирана икономика, която спомага за формирането на нация от независими граждани, е много благоприятна за развитието и поддържането на демократичните институции.

Преди малко споменах, че се е случвало при наличието на някои „редки и преходни условия“ правителствата да се справят успешно с управлението на централно планираната икономика. Нещо повече – тези правителства са демократични. Така е с правителствата на Великобритания и САЩ по време на Първата и особено по време на Втората световна война. В тези случаи обаче планирането и разпределението на ресурсите имат ясно дефинирана цел – да бъдат посрещнати военните нужди и да се осигурят основните стоки и услуги за населението. Военните цели са подкрепяни масово. Макар и да се появяват черни пазари, те не са толкова големи, че да намалят ефективността на централизираната система за разпределение на ресурсите и за контрол над цените. Тази система е премахната с настъпването на мира. В резултат, политическите лидери се оказват лишени от възможността да използват доминиращата си роля в икономиката за политически цели.

Ако оставим настрана тези военновременни системи, централно регулирани икономики са съществували само в страни, чиито лидери са противници на демокрацията. Поради това е трудно да отделим нахърняващите демокрацията последици от икономическия ред от нахърняващите демокрацията последици от възгледите на съответните лидери. Ленин и Сталин са толкова враждебно настроени към демокра-

цията, че със или без централно регулирана икономика не биха допуснали развитието на никакви демократични институции. Централно планираната икономика просто е улеснила задачата им, като им е осигурила по-големи ресурси, чрез които да налагат волята си над другите.

По-точно казано, досега не е осъществяван исторически експеримент, при който в мирно време да се комбинира централно планирана икономика с демократични институции. Лично аз се надявам това да не става никога. Вероятните последици са напълно предвидими и вещаят лоши дни за демокрацията.

Независимо от това, че пазарният капитализъм е много по-благоприятен за демократичните институции от всяка непазарна икономика, която е съществувала досега, той има и някои дълбоко неблагоприятни последици. Ще се спрем на тях в следващата глава.

## ЗАЩО ПАЗАРНИЯТ КАПИТАЛИЗЪМ НАКЪРНЯВА ДЕМОКРАЦИЯТА?

Ако подходим към пазарния капитализъм от гледна точка на демокрацията, ще открием, че той има две лица. Подобно на двуликия гръцки бог Янус, те са обърнати в противоположни посоки. Едното, дружелюбното, гледа към демокрацията. Другото, враждебното, я е загърбило.

*3. Демокрацията и пазарният капитализъм се намират в непрекъснат конфликт, при който те взаимно се променят и ограничават.*

Към 1840 г. във Великобритания вече е установена пазарна икономика със саморегулиращи се пазари на труд, земя и капитали. Пазарният капитализъм триумфира над съперниците си по всички фронтове, при това не само в икономическата теория и практика, но също така и в областта на политиката, правото, идеите, философията и идеологията. Съперниците, както изглежда, търпят пълно поражение. Независимо от това обаче в страна като Англия, където гласът на хората се чува дори и в преддемократичните времена, подобна пълна победа не може да бъде трайна.<sup>1</sup> Както винаги пазарният капитализъм донася придобивки за едни, но наврежда на други.

Въпреки че изборителните права са силно ограничени, останалите политически институции вече функционират. С времето – през 1867 г. и още веднъж, през 1884 г. – изборителните права се разширяват. След 1884 г. повечето мъже имат право на глас. По този начин политическата система осигурява възможност открито да се изразяват несъгласията с нерегулирания пазарен капитализъм. Тези, които се чувстват онеправдани от нерегулираните пазари, се обръщат за защита към политическите и държавните лидери. Противниците

на свободния пазар изразяват ефективно несъгласията си чрез политически лидери, движения, партии, програми, идеи, философии, идеологии, книги, списания и, най-важното, чрез гласовете си по време на избори. Новосъздадената Лейбъристка партия насочва цялото си внимание към тежкото положение на работниците.

Макар че някои от опонентите предлагат само да се регулира пазарният капитализъм, други настояват за цялостното му премахване. Някои търсят компромис: да се регулира веднага, настояват те, а да се премахне по-късно. Тези, които настояват да се премахне пазарният капитализъм, не постигат целите си. Тези, които се стремят към намеса на държавата и към регулиране, често успяват.

Подобна е ситуацията и в Западна Европа и в останалите англоезични страни. Във всяка страна, чието правителство може да бъде повлияно от недоволството на хората, идеологията на *laissez-faire* не може да бъде поддържана дълго. Пазарен капитализъм без държавна намеса и контрол се оказва невъзможен най-малко поради две причини.

Първо, самите основни институции на пазарния капитализъм изискват широка държавна намеса и регулиране. Конкуриращите се пазари, собствеността на икономическите единици, налагането на изпълнението на договорите, предотвратяването на монополизма, защитата на правото на собственост – тези и много други елементи на пазарния капитализъм зависят изцяло от закони, политически стратегии, наредби и други действия на държавното управление. Една пазарна икономика не е и не може да бъде напълно саморегулираща се.

Второ, без намеса от страна на държавата пазарната икономика неизбежно нанася сериозни вреди на някои хора, така че те или тези, които очакват подобни вреди, сами настояват за такава намеса. Икономическите субекти, които се ръководят от собствения си интерес, нямат причина да се съобразяват с интересите на останалите. Напротив, те имат силни мотиви да не ги вземат предвид, ако вследствие на това самите те биха спечелили. Съвестта често се приспива с изкусителното оправдание за нанесени вреди: „Ако не го направя аз, ще го направи някой друг. Ако моята фабрика не изпуска отпадъци в реката и дим във въздуха, ще бъде фабриката на някой друг. Ако не продавам продуктите си, дори и да

са некачествени, някой друг ще продава некачествени продукти. Ако не съм аз... ще бъде друг.“ При една повече или по-малко конкурентна среда е съвсем сигурно, че... другите ще действат така.

Когато вредите са следствие от решения, определени от нерегулираната конкуренция и пазарите, неизбежно възникват въпроси. Възможно ли е вредите да бъдат елиминирани или поне намалени? И ако е така, може ли това да стане без прекалено големи разходи, които не биха оправдали ползите? Когато някои хора търпят големи щети, а други в същото време тришат ползи, както обикновено се случва, как можем да преценим кое е желателно? Кое е най-доброто решение? Или ако не най-доброто, поне най-приемливото? Как трябва да се вземат тези решения и от кого? По какъв начин и от кого ще бъде налагано изпълнението на тези решения?

Ясно е, че това не са чисто икономически въпроси. Те са също така морални и политически. Гражданите, които търсят отговорите им в една демократична страна, неизбежно ще гравитират към политиката и управлението. Най-лесно достъпният кандидат за намеса в пазарната икономика, за да се предотврати нежелан или вреден резултат, а също така и най-ефективният е... държавното управление.

Дали недоволните граждани ще успеят да принудят държавата да се намеси, зависи, разбира се, от множество фактори, включително и от относителната политическа тежест на съперниците. Историческият опит обаче е недвусмислен – във всички демократични страни\* очакваните или реални щети от нерегулираните пазари принуждават държавата да се намесва, за да предотврати евентуалните вреди за някои граждани.

В една страна, известна като несъмнен привърженик на пазарния капитализъм – Съединените щати, – националното, щатските и местните управления се намесват в икономиката по толкова много начини, че би било трудно да се изброят. Ще приведа само няколко примера:

- Застраховки при безработица
- Пенсии по старост

\*Също и в много недемократични страни. Тук обаче ни интересува отношението между демокрация и пазарен капитализъм.

- Фискална политика, целяща избягване на инфлацията и икономическите рецесии
- Безопасност: хранителни продукти, лекарства, авиолинии, железници, пътища, улици
- Публично здравеопазване, контрол над инфекциозните заболявания, задължително ваксиниране на децата в училище
- Здравни застраховки
- Образование
- Продажби на акции, облигации и други ценни книжа
- Зониране – за бизнес, жилища и така нататък
- Въвеждане на стандарти в строителството
- Осигуряване на конкурентна среда на пазара, предотвратяване на монополизма и други ограничения върху търговията
- Налагане и намаляване на мита и квоти върху вноса
- Лицензиране на лекари, зъболекари, адвокати, счетоводители и други професии
- Създаване и поддържане на щатски и национални паркове, области за отдих, резервати
- Намеса в работата на фирмите с цел предотвратяване или намаляване на вредните последствия за околната среда
- И една малко закъсняла мярка: регулиране продажбите на тютюневи изделия с цел намаляване на пристрастяването, заболяванията от рак и други вредни последствия

И т. н. и т. н.

В резюме: В никоя демократична страна не съществува пазарен капитализъм (нито е вероятно да просъществува дълго), без значителна намеса от страна на държавата с цел намаляване на вредните последствия.

И така, съществуването на демократични институции в дадена страна влияе значително върху функционирането на пазарния капитализъм, но и пазарният капитализъм в тази страна също оказва силно влияние върху функционирането на демократичните политически институции. Влиянието е двупосочно, така да се каже – от политиката към икономиката и от икономиката към политиката.

4. Тъй като пазарният капитализъм неизбежно поражда неравенство, той ограничава демократичния потенциал

на полиархичната демокрация, като създава неравномерно разпределение на политическите ресурси.

#### *Думи за думите*

Политическите ресурси включват всички средства, до които даден индивид или група имат достъп, за да могат да влияят пряко или косвено върху поведението на други хора. В зависимост от времето и мястото огромен брой аспекти на човешкото общество могат да бъдат превърнати в политически ресурси: физическа сила, оръжия, пари, богатство, стоки и услуги, производствени ресурси, доход, статус, чест, уважение, привързаност, харизма, престиж, информация, знания, образование, комуникации, информационни средства, организации, социална позиция, юридически статут, контрол над убеждения и доктрини, гласове на избиратели и много други. На единия теоретичен полюс ресурсите може да са разпределени по равно, както е при гласуването в демократичните страни. На другия полюс те може да са концентрирани в ръцете само на един човек или на една група. Възможните варианти на разпределение между равенство и пълна концентрация са безброй.

Значителна част от ресурсите, които току-що изброих, на повечето места са разпределени много неравномерно. Въпреки че пазарният капитализъм не е единствената причина за това, той играе съществена роля при неравномерното разпределение на множество ключови ресурси: богатство, доход, статус, престиж, информация, организация, образование, знания...

Поради неравномерното разпределение на политическите ресурси някои граждани получават значително по-голяма възможност да влияят върху държавната политика, решения и действия от други. Тези нарушения за жалост не са тривиални. Вследствие на това гражданите не са политически равни – далеч не – и така моралните устои на демокрацията, политическото равенство между гражданите, са сериозно накърнени.

*5. Пазарният капитализъм силно благоприятства развитието на демокрацията до равнището на полиархична де-*

*мокрация. Поради неблагоприятните му последици за политическото равенство обаче той не съдейства за развитието на демокрацията отвъд нивото на полиархията.*

Поради посочените по-горе причини пазарният капитализъм е мощен „разтворител“ за авторитарните режими. Той трансформира земевладелците и селяните на едно общество в работодатели, служители и работници; превръща необразовани селски маси, които едва успяват да оцеляват, а често дори и не успяват, в общност от образовани, сравнително осигурени градски жители; разбива монопола над почти всички ресурси, които са в ръцете на малоброен елит, олигархия или управляваща класа, и осигурява значително по-широк достъп до тези ресурси; подкопава една система, в която мнозинството не може да направи кой знае какво, за да предотврати господство на малцина в управлението, и я превръща в система, в която мнозинството може ефективно да комбинира ресурсите си (не само своите гласове), като по този начин принуди управлението да действа в негова полза – когато пазарният капитализъм спомага за постигането на гореизброените цели, както се е случвало и ще се случва в много страни с развиваща се икономика, той се превръща в средство за революционно преобразуване на обществото и на политиката.

Когато авторитарните режими в по-малко модернизирани страни се опитат да въведат динамична пазарна икономика, с това те вероятно хвърлят семената на собственото си унищожение.

След като обаче обществото и политиката бъдат трансформирани от пазарния капитализъм, след като демократичните институции започнат да функционират, картината се променя рязко. Сега неравенството при разпределянето на ресурсите, което е резултат на пазарния капитализъм, генерира сериозно политическо неравенство сред гражданите.

Дали и как бракът между пазарния капитализъм и полиархичната демокрация може да стане по-благоприятен за понататъшната демократизация на полиархичната демокрация, е много сложен въпрос, на който няма лесни, нито пък кратки отговори. Връзката между демократичната политическа система в дадена страна и нейната недемократична икономическа система беше сериозно предизвикателство по пътя към постигането на демократичните цели и практики през целия XX в. То със сигурност няма да изчезне и през XXI в.

## НЕЗАВЪРШЕНОТО ПЪТУВАНЕ

Какво ни очаква? Както видяхме, XX в., който мнозина съвременници са смятали за мрачен и трагичен период за демокрацията, се оказа ера на безпрецедентен демократичен триумф. Макар и да ни се ще да вярваме, че XXI в. ще бъде също толкова благодатен към демокрацията, колкото XX в., историята ни подсказва, че в човешкия опит демокрацията е, общо взето, рядко явление. Дали ѝ е съдено отново да бъде заменена от недемократични системи под формата може би на някаква нова версия на стражите от страна на политическите и бюрократичните елити? Или ще продължи своето глобално разпространение? Или може би ще претърпи още една трансформация – това, което наричаме „демокрация“, ще обхване по-широки територии, но същевременно качествата му ще отслабнат значително?

Струва ми се, че бъдещето е твърде несигурно, за да можем да дадем категорични отговори. След като проучихме въпросите, изложени в Глава 3, напускаме познатата ни територия. Познатият свят, картографиран чрез опита ни, ще трябва да отстъпи пред бъдещето, чиито карти са в най-добрия случай ненадеждни – скици на картографи, които не разполагат с убедителни свидетелства за далечни земи. Въпреки всичко обаче бихме могли да прогнозираме доста уверено, че някои от проблемите, с които в момента се сблъскват демократичните страни, ще продължат да съществуват и дори ще се задълбочат.

В тази последна глава ще очертая накратко няколко предизвикателства. Ще съсредоточа вниманието си предимно върху по-старите демокрации, защото, от една страна, така задачата ми ще стане по-лека, но и защото рано или късно –

и по-скоро рано – страните, които в момента са в преход или са наскоро демократизирани, ще се изправят пред проблемите на тези по-стари демокрации.

Като имаме предвид случилото се досега, никой от тези проблеми не би трябвало да ни изненадва. Не се съмнявам също така, че ще се появят и нови предизвикателства. За жалост не мога да се надявам да предложа решения в настоящата книга, защото за тази задача е нужна не една, а много книги. Все пак можем да сме сигурни в едно: качеството и природата на демокрацията до голяма степен ще зависят от това как демократичните граждани и техните лидери ще се справят с предизвикателствата, които ще опипа в следващите редове.

ПЪРВО ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВО:  
ИКОНОМИЧЕСКИЯТ РЕД

Пазарният капитализъм едва ли ще бъде заменен с нещо друго в демократичните страни. Следователно антагонистичното съжителство, за което стана дума в Глава 13 и 14, ще продължи да съществува под една или друга форма.

Не се забелязва гарантирано по-добра алтернатива на преобладаващо пазарната икономика. При претърпяната от света сеизмична промяна във възгледите в края на XX в. малцина граждани на демократичните страни смятат, че е възможно да се открие и осъществи на практика някаква непазарна икономическа система, която да е благоприятна за демокрацията и за политическото равенство и същевременно да е достатъчно ефективна, за да произвежда нужните стоки и услуги на приемливо ниво. През миналите две столетия социалисти, привърженици на планирането, технократи и много други са подхранвали утопии, в които пазарите ще бъдат повсеместно и завинаги заменени от, както са си мислели, по-подредени, по-добре планирани и по-справедливи процеси за вземане на икономически решения във връзка с производството, ценообразуването и разпределението на стоки и услуги. Тези утопии сега са почти забравени. Каквито и да са недостатъците на преобладаващо пазарната икономика, тя, изглежда, е единствената възможност за демократичните страни през XXI в.

Дали преобладаващо пазарната система изисква икономическите предприятия да бъдат владени и контролирани в тяхната предимно капиталистическа форма, не е толкова сигурно. Вътрешните „правителства“ на капиталистическите фирми най-често са недемократични – понякога са истински мениджърски тирании. Освен това собствеността върху фирмите, както печалбите и останалите придобивки, произтичащи от собствеността, се разпределят много неравномерно. Неравенството в собствеността и контрола над големите икономически предприятия на свой ред допринася значително за неравенството в политическите ресурси, както стана дума в Глава 14, а оттам и за сериозното нахвърляване на политическото равенство между демократичните граждани.

Въпреки тези проблеми обаче към края на XX в. историческите алтернативи на капиталистическата собственост и контрол загубиха повечето си привърженици. Лейбъристките, социалистическите и социалдемократическите партии отдавна изоставиха национализацията на индустрията като желана цел. Правителствата, сформирани от такива партии или в които тези партии участват, приватизират по най-бързия начин съществуващите държавни предприятия. Единственият по-сериозен опит за „социалистическа пазарна икономика“, при която „обществено притежаваните“ предприятия, функциониращи в пазарна среда, се управляват от работниците (поне на хартия), загина заедно с разпадането на Югославия и на нейния хегемонистки комунистически режим. Наистина, в по-старите демокрации съществуват и процъфтяват фирми, които са собственост на служителите им, но независимо от това профсъюзите, лейбъристките партии и изобщо работниците не настояват сериозно за икономически ред, при който предприятията са предимно собственост на служителите и на работниците в тях.

И така, напрежението, което съществува между демократични цели и пазарна капиталистическа икономика, несъмнено ще продължи да съществува неопределено дълго. Има ли някакви по-добри начини да запазим предимствата на пазарния капитализъм, като в същото време снижим произтичащото от него политическо неравенство? Отговорът, който ще дадат гражданите и лидерите в демократичните държави, до голяма степен ще определи облика на демокрацията през новото столетие.

## ВТОРО ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВО: ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗАЦИЯТА

Вече видяхме защо интернационализацията евентуално разширява сферата на решенията, вземани от политическите и бюрократичните елити за сметка на демократичния контрол. Както стана дума в Глава 9, от демократична гледна точка предизвикателството, което поставя интернационализацията, е да се направи така, че вземането на решения на международно равнище да не става за сметка на демокрацията и да се подсилат механизмите, чрез които политическите и бюрократичните елити се държат отговорни за техните решения. За жалост дали и как ще стане това, далеч не е ясно.

## ТРЕТО ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВО: КУЛТУРНОТО МНОГООБРАЗИЕ

Както видяхме в Глава 12, сравнителната културна хомогенност на населението е благоприятна за развитието и стабилността на демокрацията в много от по-старите демократични страни. През последните десетилетия на XX в. обаче културното многообразие в тези страни се разшири вследствие на два фактора. И двата по всяка вероятност ще продължат да действат и през следващия век.

Първо, някои граждани, които традиционно са подложени на дискриминация, се обединяват със себеподобни в движения за културна идентичност, чрез които се стремят да защитят правата и интересите си. Тези движения обединяват цветнокожи, жени, хомосексуалисти и лесбийки, езикови малцинства, етнически групи, населяващи историческите си райони като шотландците и уелсите във Великобритания, френскоговорещите граждани на Квебек и други.

Второ, културното многообразие в по-старите демокрации се увеличава вследствие на нарасналите емигрантски потоци, чиито етнически, езикови, религиозни и културни характеристики ги отличават от основното население. Поради много причини емиграцията, както легална, така и нелегална, вероятно ще продължи неограничено дълго и ще увеличава културното многообразие в рамките на по-старите демокрации. Така например икономическите различия между богатите демократични страни и по-бедните страни карат

граждани от по-бедните страни да се надяват, че ще могат да се отърват от бедността, ако отидат да живеят в по-богата страна. Други просто искат да подобрят качеството на живота си и затова заминават за чужда страна, която дава по-големи шансове за това. Броят на желаещите да емигрират в по-старите демокрации нарасна през последните години на XX в. и поради потока подложени на насилие и терор хора, бягащи от репресии, геноцид, „етнически чистки“, глад и други ужаси, с които се сблъскват в родните си страни.

Към този натиск отвън се добавя и натиск отвътре. Работодателите често предпочитат да наемат емигранти, защото те са готови да работят за заплати и при условия на труд, които не биха удовлетворили гражданите на съответната държава. Наскоро емигриралите желаят близките им от родината да се присъединят към тях. На свой ред гражданите от хуманни съображения и в името на справедливостта не желаят да принуждават бежанците да стоят затворени в бежански лагери цял живот или да ги осъдят на нищета или на терор, ако те бъдат върнати в родината им.

Изправени пред този вътрешен и външен натиск, демократичните страни си дават сметка, че границите им са доста по-пропускливи, отколкото са предполагали. Незаконното влизане в страните по суша и море се оказва сериозен проблем, който не може да се реши без огромни разходи за охрана на границите по начин, който мнозина от гражданите смятат за крайно нехуманен и неприемлив.

Струва ми се малко вероятно през следващия век културното многообразие и предизвикателството, което то поставя, да изчезнат. По-вероятно е дори увеличаването на това многообразие.

След като в миналото демократичните страни невинаги са се справяли с проблемите на културното многообразие по начини, съвместими с демократичните практики и ценности, ще се справят ли те с тези проблеми по-добре в бъдеще? Различните варианти, описани в Глава 12 и в Приложение Б, предлагат няколко възможни решения – от асимилация на единия полюс, до даване на независимост на другия. Възможно е да има и други. Във всеки случай и в това отношение демокрацията до голяма степен ще зависи от моделите, които приемат демократичните страни за справяне с културното многообразие на гражданите си.

#### ЧЕТВЪРТО ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВО: ГРАЖДАНСКО ОБРАЗОВАНИЕ

Макар че досега не говорихме много за гражданското образование, може би ще си спомните, че един от критериите за демократичния процес е просветеното разбиране: в разумни граници по отношение на времето всеки гражданин трябва да има равни и ефективни възможности да проучи евентуалните алтернативни варианти на предприеманата политика и вероятните им последици.

Как на практика гражданите придобиват това гражданско образование? В по-старите демокрации са изградени множество пътища към разбирането на политическите решения. Най-напред, повечето граждани получават определено равнище на официално образование, гарантиращо им грамотност. Към това се прибавя изобилието от информация, която може да се получи на сравнително ниска цена от медиите. Политическото състезание между кандидатите за изборни длъжности, които най-често членуват в политически партии, също дава своя принос, като кандидатите и партиите трескаво предлагат на гласоподавателите сведения (понякога смесени, с подвеждащи данни) за намеренията и за миналото си. Благодарение на политическите партии и на заинтересованите групи количеството информация, от която гражданите се нуждаят, за да бъдат адекватно осведомени, за да участват активно в политическия живот и за да бъдат политически ефективни, всъщност е сведено до лесно достижими равнища. Историята на политическите партии в общи линии е известна на избирателите, а така също техните настоящи и бъдещи намерения. Вследствие на това не се налага гласоподавателите да разбират в подробности всеки публичен въпрос. Те просто гласуват за кандидатите от партията, която са избрали, като хранят известна убеденост, че ако тези кандидати бъдат избрани, в общи линии ще следват политика, която до голяма степен съвпада с техните интереси.

Много граждани също така принадлежат към сдружения, чиято цел е да защитава специфичните им интереси – това са различни лобита, групи по интереси, групи за натиск. Ресурсите, политическите умения и експертните познания, които са достъпни на организирани групи по интереси, осигуряват на гражданите особен вид представи-

телство в политическия живот, който често пъти е много ефективен.

Поради конкуренцията между партиите, влиянието на различните групи и конкуренцията по време на изборите политическите лидери обикновено смятат, че са длъжни да изпълняват или поне да се опитат да изпълнят партийните си програми и обещанията, дадени по време на предизборните кампании. Нещо повече – независимо че мнозина не биха се съгласили, в по-старите демокрации това обикновено се прави.<sup>1</sup>

И най-накрая, важните управленски решения се вземат постепенно, а не чрез резки скокове в неизвестното. Тъй като движението напред е плавно, общо взето, се избягват катастрофални резултати. Гражданите, експертите и лидерите се учат от грешките си, осъзнават какви корекции са нужни, променят политиката си и т. н. Ако се налага, даден процес може да бъде повторен отново и отново. Макар че всяка отделна стъпка напред може да изглежда разочаровашо малка, след време поредицата от такива стъпки може да доведе до дълбоки, дори революционни промени. Тези постепенни промени обаче се осъществяват мирно, печелейки широка обществена подкрепа и, общо взето, се оказват трайни.

Въпреки че според някои наблюдатели подобно постъпателно движение е безнадеждно ирационално, ако се замислим, не може да не си дадем сметка, че това е всъщност доста рационален начин за осъществяване на промени в един пълен с неизвестности свят.<sup>2</sup> Решенията, довели до най-големи катастрофи през XX в., са вземани от авторитарни лидери, освободени от спирачките на демокрацията. Докато демокрациите напредват бавно, деспотите, попаднали в плен на собствените си ограничени визии за света, сляпо следват политика, която води към собственото им унищожение.

При всичките си несъвършенства следователно това стандартно решение за постигане на адекватно ниво на гражданска компетентност изпълнява предназначението си добре.<sup>3</sup> Все пак, опасявам се, че в бъдеще то няма да продължи да е все така удовлетворително. Три взаимосвързани фактора, струва ми се, ще снижат силно ефективността на това стандартно решение.

*Промени в мащабите.* Поради увеличаващата се интернационализация действията, които сериозно засягат жите-

ните интереси на гражданите, се осъществяват върху все по-големи територии, така че обхващат все повече и повече хора.

*Сложност.* Въпреки че средното ниво на официалното образование се е повишило във всички демократични страни и вероятно ще продължи да се повишава, сложността на публичните дела също се задълбочава и не е изключено в определен момент тя да изпревари ефектите от по-високото ниво на образование. През последните петдесет години броят на различните въпроси, свързани с политиката, управлението и държавата, се е увеличил значително във всяка демократична страна. Факт е, че никой отделен индивид не може да бъде специалист по всички тях, всъщност по не повече от два-три. Наред с това преценките, свързани с политиката, са не само изпълнени с несигурност, но и изискват трудни решения по отношение на възможните печалби и загуби.

*Комуникации.* През XX в. социалната и техническата рамка на човешките комуникации в развитите страни претърпя невероятни промени: телефон, радио, телевизия, факс, интерактивна телевизия, Интернет, изследвания на общественото мнение почти в момента на събитията, фокусни групи и т. н. Поради сравнително ниската цена на комуникациите и на информацията обемът данни по въпросите на политиката от всички нива на трудност се увеличи неимоверно.<sup>4</sup> Този увеличен достъп до информация обаче може и да не доведе до по-голяма компетентност или до по-добро разбиране – мащабите, сложността и по-големите количества информация подлагат на още по-силни изпитания способностите на гражданите.

В резултат от това една от най-важните задачи на демократичните страни е да повишат възможностите на гражданите за интелигентно участие в политическия живот. Не искам да кажа, че институциите за гражданско образование, възникнали през XIX и XX в., трябва да бъдат изоставени. Смятам обаче, че в близко бъдеще тези по-стари институции ще трябва да бъдат подобрени чрез нови средства за гражданско обучение, политическо участие, информиране и разискване, използвайки творчески множеството техники и технологии, които ще бъдат достъпни през XXI в. За жалост едва сега започваме да мислим за тези възможности, да не говорим за изпробването им чрез експерименти.

Ще съумеят ли демократичните държави, независимо дали са стари, нови или в процес на преход, да се справят с трудностите, с които несъмнено ще се сблъскат? Ако не съумеят, пропадта между демократични идеали и реалност, която и без това е вече достатъчно голяма, ще се разшири още повече и ерата на триумф на демокрацията ще бъде последвана от влошаване и упадък.

През целия XX в. винаги е имало критици, които категорично са заявявали, че демокрацията е в криза, в сериозна опасност, че тя дори е обречена. Е, може би наистина е била изложена на голяма опасност в отделни периоди. Но в края на краищата никога не е била обречена. Песимистите винаги са били готови да се откажат от нея. Сякаш за да ги опровергае, опитът показва, че след като веднъж демократичните институции са установени и утвърдени в една страна, те се оказват удивително устойчиви и солидни. Демокрациите демонстрираха изумителна способност да се справят с проблемите си — наистина не особено елегантно и с много несъвършенства, но удовлетворително.

Ако по-старите демокрации се справят с предизвикателствата на XXI в., може би ще се трансформират след време в наистина напреднали демокрации. Успехът на напредналите демокрации би се превърнал в маяк за всички по земята, които вярват в демокрацията.

## ПРИЛОЖЕНИЕ А

### ЗА ИЗБИРАТЕЛНИТЕ СИСТЕМИ

Ако искате да научите повече за изборните системи, добро начало би било изданието *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, под редакцията на Андриу Ренълдс и Бен Райли (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1997).

В това изследване „светът на изборните системи“ е разделен на три основни семейства: мажоритарни, пропорционални и смесени. Английската система, за която стана дума в Глава 11, е само един от четирите типа мажоритарни системи. Сред тях са още системата за алтернативно гласуване (също известна като преференциално гласуване) и системата с два кръга, използвани във Франция.

Макар че системата на алтернативно гласуване се използва само в Австралия (и във видоизменен вид на тихоокеанския остров Науру), някои политолози я подкрепят силно. При тази система кандидатите могат да бъдат избирани от едномандатни райони както в Англия. Но за разлика от английската система избирателите имат възможност да класират кандидатите по реда на предпочитанията си — един за първата позиция, двама за втората, трима за третата и т. н. Ако никой от кандидатите не получи мнозинството от гласовете, се отстранява кандидатът с най-малък общ сбор и след това се броят вторите позиции на кандидата. Това продължава, докато някой кандидат не постигне 50 % от гласовете. Целта на френската система с два кръга цели подобен резултат. И двете системи избягват потенциалния недостатък на английската: ако повече от двама кандидати се борят за едно място, съществува възможност да спечели кандидатът, когото гласоподавателите биха отстранили, ако имаха избор. Системата за алтернативно гласуване позволява тъкмо това.

Пропорционалните системи се делят на три групи. Най-разпространена е системата с партийни листи, при която избирателите избират кандидати от списъци, представени от политическите партии. Броят на избраните кандидати е в строго съответствие с гласовете, подадени за партията им. При смесената пропорционална система, която се използва в Германия, Италия и напоследък в Нова Зеландия, някои от кандидатите, примерно половината, се избират от национална пропорционална листа, а останалите, от едномандатни райони. Привържениците на тази система твърдят, че, от една страна, тя осигурява някои от предимствата на пропорционалната система, като в същото време дава по-големи шансове за формиране на парламентарно мнозинство в сравнение с чистата пропорционална система.

Една от пропорционалните системи, която се подкрепя от политолозите, но се използва много рядко (изключението е Ирландия, където тази система се прилага от 1921 г.), е системата на единичен прехвърляем глас. Както и при алтернативното гласуване, описано по-горе, гласоподавателите класират кандидатите, само че за разлика от него тази система се прилага в *многомандатни райони*. Преброяването е твърде сложно, за да го описваме тук, но системата гарантира, че местата в многомандатните райони ще бъдат заети от кандидатите, които са класирани най-високо, като в същото време местата ще бъдат разпределени приблизително пропорционално между отделните политически партии. Макар че гласоподавателите в Ирландия изглеждат удовлетворени от тази система, сложността ѝ пречи тя да бъде въведена и на други места.

Книгата описва девет системи и резултатите, до които водят те. Освен това в нея има и „Съвети за създателите на избирателни системи“. Някои от препоръките (следвани от кратки обяснения) са следните:

- Не усложнявайте системата
- Не се бойте от нововъведения
- Грешете в приемливи граници
- Стремете се към легитимност и готовност за приемане сред ключовите действащи фигури
- Опитвайте се да увеличите до максимум влиянието на гласоподавателите

- Балансирайте горното с насърчаване на стабилните политически партии

Фактът, че съществуват голям брой алтернативни избирателни системи, подсказва три неща. Първо, ако една демократична страна има избирателна система, която не отговаря на нуждите ѝ, трябва да я смени. Второ, избирателната система в дадена страна по всяка вероятност може да се видоизмени до известна степен, така че да отговаря най-точно на специфичните условия – исторически, свързани с традициите, културни и така нататък. Трето, преди една страна да приеме нова избирателна система (или да вземе решение да запази съществуващата), алтернативите трябва да се проучат много внимателно с помощта на компетентни специалисти по избирателни системи.