

ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ МИД РФ
ИНСТИТУТ АКТУАЛЬНЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРОБЛЕМ

Diplomaticheskaja Akademiya
mid'rf Institut Aktualnyh
Mezhdunarodnyh Problem

ДЕМОКРАТИЯ
В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

Demokratija v Sovremennom
mire



A 99 - 02577

Москва

МОСКВА
НАУЧНАЯ КНИГА
1997

Nauchnaja Kniga

Под общей редакцией
профессора Е.П. БАЖАНОВА

Е. П. Бажанов

Редактор-составитель И.Н. Кравченко

Отв. за выпуск Н.П. Сидорова

В книге рассмотрен опыт демократического развития различных стран, а также функционирования основных институтов демократии.

Может представить интерес для широкого круга читателей.

В подготовке издания принимали участие:

*Афанасьева И.В., Гераскина Н.П., Дедюрина А.К., Долгов К.М.,
Дымин А.З., Загуляев С.Л., Куликов В.И., Луценко Н.Б.,
Моисеева Ю.В., Молчанова И.М., Развин П.А., Ситников В.О.*

ISBN 5-7671-0032-2

© Институт актуальных международных
проблем ДА МИД РФ, 1997

DEMOCRACY IN THE CONTEMPORARY WORLD

Edited by Prof. Eugene P. Bazhanov

Compiled by Igor N. Kravchenko

MOSCOW
NAUCHNAYA KNIGA
1997

ОТ РЕДАКЦИИ	5
ВВЕДЕНИЕ	7

РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ	
<i>ПЕРЕХОД К ДЕМОКРАТИИ: ОПЫТ РАЗЛИЧНЫХ СТРАН</i>	9

А.С. ДЗАСОХОВ. Россия	9
Р. ШМИДТ. Германия	17
Э. БРЕГОЛАТ. Испания	23
Т. КИНТЕЛЛА. Бразилия	34
Е. ШИРАН. Израиль	37
Дж. БЕНТЛИ. Австралия	44
Э. КАРТЕР. Великобритания	53
М. ХОНГ. Сингапур	58
Т. ГЕЛЖЕЦКИ. Польша	70

РАЗДЕЛ ВТОРОЙ	
<i>ИНСТИТУТЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ОБЩЕСТВА</i>	75

Ю.А. ТИХОМИРОВ. Законодательная власть	75
Т.В. ПОЛОСКОВА. Исполнительная власть в демократическом обществе	80
В.О. ЕЛЕОНСКИЙ. Правовая основа деятельности государства	85
Р. УИНФРЕЙ (США). Вооруженные силы в демократическом обществе	94
В.Н. МАТЯШ. Демократическая внешняя политика	103
Ю ЧУН КЮН (Республика Корея). Демократия на практике и средства массовой информации	109

РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ	
<i>ВЫСТУПЛЕНИЯ В СВОБОДНОЙ ДИСКУССИИ</i>	120

С.В. ЧЕРНИЧЕНКО. На основе и в рамках права	120
Дж. МИЛЛАР. Демократия и рыночная экономика	125
В.М. ЧИГАРЕВ. Демократия: "народ безмолвствует"?	127
К.М. ДОЛГОВ. Демократия как выражение кризиса власти	131
<i>Е.П. БАЖАНОВ. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ СЛОВО</i>	140

ОТ РЕДАКЦИИ

В данной работе обобщены материалы Международной научно-практической конференции, проведенной в Дипломатической академии Министерства иностранных дел Российской Федерации в мае 1996 г.

В определенной степени это закономерное продолжение усилий по теоретической разработке комплексной темы "Власть, политика, демократия", ранее начатой в Дипломатической академии. Теперь тема исследуется в более узком и прагматически избранном ракурсе.

По сложившейся традиции в ходе научной дискуссии основное внимание уделено общим закономерностям демократического развития, новым намечившимся тенденциям, попыткам обоснованно заглянуть в обозримое будущее. В фокусе обсуждения неизбежно оказались проблемы, порожденные уникальным геополитическим положением нашей страны, спецификой национально-государственных интересов России, особенностями ее демократических преобразований.

В девяти материалах первого раздела сборника отражены характерные черты конкретно-исторического опыта перехода к демократии различных стран. Инициаторы конференции и соответственно составители появившегося на ее основе сборника имели целью дать возможность сопоставить конкретику путей к демократическому устройству общества, которыми проследовали такие во многом непохожие друг на друга государства, как послевоенная Германия и Испания после Франко, латиноамериканская Бразилия и ближневосточный Израиль, поначалу колониальная Австралия и "владычица морей" Великобритания, централизованно реформированный Сингапур и посттоталитарная Польша. В каждом случае сведения были предоставлены что называется "из первых рук" - авторами материалов любезно согласившись быть компетентными представителями этих стран, аккредитованные в нашей столице, хотя истины ради необходимо учесть, что многие из них специально подчеркивали, что выступают в личном экспертном качестве и высказывают соображения, не обязательно совпадающие с официальной позицией своего правительства.

Во втором разделе сгруппированы проблемно-тематические материалы конференции, проливающие свет на основные аспекты функционирования институтов демократического общества - в их логической очередности, последовательности и взаимосвязи. Рассмотрены функции законодательной и только затем - исполнительной власти, что непрерываемо в правовом государстве, опирающемся на верховенство закона. Отсюда и третья тема - разбор правовой основы деятельности государства. Особое внимание уделено роли силовых и внешнеполитического ведомств в условиях демократии, а также задачам средств массовой информации.

В третий раздел сведены выступления в свободной дискуссии, привлекательные как своей неординарностью, так и вниманием к спорным моментам обсуждаемой проблематики.

Предлагаемая работа предназначена, в первую очередь, для использования в учебном процессе преподавателями и слушателями Дипломатической академии МИД РФ, профессурой других академий и институтов. Однако ее аналитические положения и фактический материал, различные экспертные точки зрения могут представить значительный интерес и для практических работников парламентских структур, внешнеполитических и иных ведомств страны, сотрудников посольств России в ведущих государствах мира, а также научно-исследовательских учреждений и центров.

Редакция заранее признательна за возможные пожелания, замечания и предложения, которые читатели сочтут целесообразным высказать в связи с выпуском в свет данного сборника в интересах совершенствования учебного процесса, государственно-правовой и внешнеполитической практики. Просьба направлять их в адрес Института актуальных международных проблем (ИАМП) Дипломатической академии Министерства иностранных дел Российской Федерации.

*И.Н. Кравченко,
доктор исторических наук*

ВВЕДЕНИЕ

Одна из примечательных тенденций сегодняшнего дня - переход большой группы стран на всех континентах к демократическим формам существования. Эта тенденция, безусловно, положительная. Вместе с тем демократизация сопровождается многими негативными явлениями, требующими научного осмысления.

Во-первых, следует задуматься над тем, когда и почему возникают предпосылки к демократии. По какой, скажем, причине греки установили демократические порядки более двух тысяч лет назад, а некоторые народы по сей день не могут или не хотят принять демократический способ бытия?

Во-вторых, возникает далеко не праздный вопрос: как сделать демократию стабильной? Ведь та же Греция, избравшая демократию в пятом веке до нашей эры, затем потяряла ее и на протяжении веков жила в условиях деспотизма. Даже когда большинство соседних государств в Европе уже вышло на дорогу свободы и народного самоуправления, плотомки обитателей Древней Эллады вплоть до самого недавнего времени продолжали терпеть власть тиранов.

Есть еще немало примеров, когда страны, выбравшие демократический путь развития, впоследствии срывались в пропасть экстремизма и тоталитаризма. Это и Германия, и Россия, и Япония, и Перу, и Чили, и Италия, а равно десятки других государств.

В-третьих, неясно, каким образом безболезненно и быстро наладить в демократическом обществе нормальную жизнь. Ведь мы видим в сегодняшнем мире, как попытки внедрения демократических процедур вызывают подчас дестабилизацию, хаос, а то и гражданские войны.

В-четвертых, спорным, по крайней мере на первый взгляд, представляется тезис о том, что демократизация способствует развитию экономики. В самом деле, возьмем опыт СССР - России. В 1987 г. М.С. Горбачев провозгласил курс на демократизацию, подчеркивая, что она необходима для раскрепощения производительных сил. В результате Россия

стала свободной, но ее достижения в экономической области пока весьма скромны.

Вместе с тем известен пример КНР, экономический потенциал которой вот уже 18 лет подряд увеличивается стремительными темпами. Компартия Китая сознательно и открыто, без стеснения сдерживает политические реформы. В Пекине заявляют, что народ не готов к самоуправлению, что если предоставить свободу действий 900 миллионам крестьян и 200 миллионам неграмотных китайцев, то возникнут такие беспорядки, о которых пожалеет весь мир. От экономики же КНР вообще, мол, ничего не останется.

Примечателен и опыт Южной Кореи. В 1945 г., после изгнания с Корейского полуострова японских захватчиков, США возражали против предоставления Кореи независимости. Вашингтон полагал, что корейцы слишком примитивны и отсталые, они не смогут самостоятельно вести дела. Но Южная Корея не только смогла, но и сотворила экономическое чудо: это государство вот-вот прорвется в десятку самых развитых на земном шаре. Причем успехи были достигнуты в условиях жесткой военной диктатуры.

В-пятых, жизнь не всегда подтверждает ранее принятое мнение, что демократические правительства проводят миролюбивую внешнюю политику и не враждуют между собой. Происходит подчас нечто совершенно иное: молодые демократические режимы проявляют агрессивность, преследуют этнические меньшинства, выдвигают необоснованные территориальные претензии к соседям и т.д.

Для рассмотрения всех упомянутых явлений и организовали мы сегодняшнюю конференцию. Приглашены представители 10 стран, которые расскажут об их национальном опыте построения и функционирования демократического общества. Ряд проблемно-тематических докладов позволит выделить наиболее актуальные для учебного процесса и практической деятельности внешнеполитического ведомства аспекты развития демократии в нашем взаимозависимом и столь переменчивом мире.

*Е.П. БАЖАНОВ,
проректор ДА МИД РФ,
директор ИАМП, доктор
исторических наук, профессор*

ПЕРЕХОД К ДЕМОКРАТИИ: ОПЫТ РАЗЛИЧНЫХ СТРАН

*А.С. ДЗАСОХОВ**

РОССИЯ

Ежедневно в столице проходят десятки разного рода мероприятий, в том числе научных. Однако тема, которая нас здесь собрала, действительно является чрезвычайно актуальной. Есть добрые символы нашей конференции. Один из них то, что мы собрались именно в те дни, когда 90 лет назад начала свою работу первая российская Государственная Дума. И это лишь одна из дат становления российского парламентаризма, неустанных устремлений нашего народа и государства к демократии.

Прежде всего я хочу от имени руководства Государственной Думы приветствовать участников конференции, инициатора Дипломатическую академию Министерства иностранных дел России, уважаемых послов государств, аккредитованных в Москве. У нашей конференции существует по крайней мере три слагаемых: демократия, где законодательная и представительная власть являются одной из основных составляющих; дипломатия как средство реализации сформированных демократическим путем внешнеполитических интересов; наука как исследовательский и аналитический ее

* ДЗАСОХОВ Александр Сергеевич - заместитель Председателя Межпарламентской группы Федерального Собрания Российской Федерации, доктор исторических наук.

компонент. Но общим знаменателем этих слагаемых, безусловно, является участие в формировании новых демократических принципов.

Можно сказать, что по всей планете - на Севере, Юге, Востоке и Западе идет поиск демократии. Повсеместно в разных странах раздаются призывы к научным изысканиям по становлению демократических принципов общественного устройства и жизни людей в целом. Мы слышим призывы к тому, чтобы международный контекст геополитических изменений в мире не был абстрактным от человека, этой центральной фигуры нашей заботы. Американский президент заявляет, что преступные синдикаты внедряются в хрупкие демократии. У нас в России говорят, что коррупция - почва для того, чтобы утратить доверие к демократическим ценностям и власти. Президент Никарагуа Чаморро призывает к единству. По его мнению, в мире более 70 государств, где восстанавливается демократия. Известный южнокорейский правозащитник и политик Ким Дэ Чжун собирает конференцию демократических лидеров Азиатско-Тихоокеанского региона. Вчерашний министр иностранных дел Великобритании, после становления в Южной Африке государства расовой гармонии, открыто перед международным сообществом говорит о том, что события на Юге Африки, происшедшие там изменения и ретроспективный взгляд на политику государств метрополии, в том числе Великобритании, показывают цинизм ее политиков. Словом, сплошь призывы к нравственной революции. Новая Россия неотделима от мирового сообщества.

Справедливо заявление прибывающего днями с официальным визитом в Москву генерального секретаря ООН Бутроса Гали о том, что для стабильности в мире нам нужна сильная Россия.

Конечно, у меня существует огромный соблазн вступить в полемику насчет того, когда начался российский парламентаризм: 90 лет назад или еще раньше. Но это тема отдельной конференции. Нельзя, однако, согласиться с бытующим иногда мнением, что российский парламентаризм молод настолько, насколько молоды по стажу и опыту своей политической деятельности те или иные государственные деятели или депутаты: они, к великому сожалению, летоисчисление парламентаризма и демократии начинают с собственной персоны, пытаются надеть историю, как колпак, на свою голову. Вслед за этим ложным построением они

устремляются в поисках передового опыта по всем континентам и странам. Поэтому прежде всего необходимо учитывать, что российская государственность создается на исторических пластах целого тысячелетия. Элементы гражданского общества и представительной власти, федеративного характера государственного устройства берут начало еще со времен Киевской Руси. Да, действительно, известные понятия гражданского общества, такие как, к примеру, права человека, появились в России гораздо позднее, чем в Европе. Но если взять первый Свод законов Киевской Руси под названием "Русская правда" Ярослава Мудрого и посмотреть, как там описываются права, скажем, смердов, характер их взаимоотношений с хозяином, то становится понятным, почему в России в отличие от тогдашней Европы рабовладельческие отношения так и не получили своего развития. Или традиции земских соборов в России, о чем сейчас много пишут и говорят. Без выборных представителей не решались никакие государственные вопросы, с тем чтобы, по словам известного историка Ключевского, "при каждом акте государственной важности присутствовала по возможности вся Земля в лице своих представителей и этим присутствием засвидетельствовала, что дело велось открыто и прямо, а не келейным, застеночным заговором против народа".

Не случайно, скажем, что посольство митрополита Филарета и князя Голицына к королю Сигизмунду в 1610 г. сопровождала свита из 1000 человек выборных из разных слоев. Или еще один пример: жалованная грамота Екатерины II городам России в 1785 г. в соответствии с этой грамотой в городах, где на постоянной основе проживали иностранцы, последние получали право наряду с российскими подданными избирать из своего числа депутатов в городскую Думу. Можно ли, к примеру, представить, что в современной Москве иностранцы голосуют, а их представители - в составе городской Думы?

История, как известно, не знает сослагательного наклонения, в ней своя внутренняя логика развития. Она отображается на каждом из своих поворотов все отжившее, диктует в каждом конкретном случае необходимость приведения всей государственной системы в соответствие с новыми условиями. Таким механизмом переналадки и выступают реформы на различных этапах развития того или иного государства. И нынешние реформы у нас не являются чем-то

исключительным. Однако главная цель их всегда и во всем сводится к совершенствованию общественного устройства. Если в нашей истории есть хорошее, то надо его востребовать. Это относится к временам Ивана Даниловича Калиты, Петра I, Екатерины Великой, Александра II, Столыпина и, конечно, к периоду существования СССР тоже.

Поэтому второй ключевой момент, на который следует обратить внимание, - это необходимость правильно оценить историческую тенденцию, вектор исторического развития и определить потребности общества, его цели и методы их достижения. Я говорю об интересах абсолютного большинства населения. Эта задача общегражданская. Она встает каждый раз на крутых поворотах исторического развития.

Вот пример возникшего не по указу или закону, а по логике жизни ренессансного явления - стремление народов республик, входящих в состав Содружества Независимых Государств, к сближению на новой, равноправной, отвечающей интересам народов основе. Особенно велика в этих ключевых вопросах роль органов государственной власти, как исполнительной, так и представительной, которые призваны взаимодействовать друг с другом. И когда они взаимодействуют конструктивно, то дело развивается поступательно. Когда появляются признаки конфронтационности и еще более, чем конфронтационности, тогда наступают печальные времена, которые наносят серьезный ущерб демократическим институтам. В результате падает престиж государственности.

Государственная Дума не только как важнейший институт формирующейся в России новой политической системы, но и как выразитель интересов самых разных социальных слоев и профессиональных групп российского общества, их согласования и разрешения в форме принятия законов и постановлений по важнейшим вопросам жизнедеятельности играет в этом историческом процессе не последнюю роль.

И хотя повсеместно на земном шаре наблюдается недооценка роли законодательной и представительной властей, мы одновременно, к нашему удовлетворению, наблюдаем солидарное поведение парламента мира как выразителей, во всяком случае призванных быть таковыми, интересов своих народов. И если сегодня на очередной осенней Генеральной Ассамблее ООН в повестке дня вопрос о сотрудничестве Организации Объединенных Наций с Межпарламентским союзом, то это шанс для того, чтобы аккумулиро-

вать лучший опыт для его широкого использования международным сообществом.

Нынешняя Дума осуществляет свою деятельность в сложных внутренних и внешних условиях. Я скажу два слова о том, что представляет из себя законодательная власть. Наше Федеральное Собрание, и это важно, было сформировано в конституционные сроки и в порядке, предусмотренном законами, принятыми на основе Конституции и в соответствии с основополагающими принципами современной демократии. А именно: многопартийность, политический плюрализм, разделение властных полномочий между различными ветвями власти. Всему этому предшествовали всеобщие выборы. В истории российского парламентаризма декабрьские 1995 г. выборы ознаменовали, если подходить взыскательно, объективно, а не тенденциозно, важный этап развития российской государственности. Плодотворно функционирует, кроме Государственной Думы, Совет Федерации - другая палата российского Федерального Собрания. Следует отметить, что в отличие от депутатского корпуса Государственной Думы I-го или 5-го созыва депутатский корпус, избранный на выборах 1995 г., с самого начала полностью соответствует конституционным нормам. Я имею в виду, прежде всего, географическую конфигурацию Госдумы через депутатов, представляющих различные территории нашего федерального государства.

Подավляющее большинство депутатов - это дипломированные специалисты, или, говоря иными словами, профессионалы. Среди них 30 докторов наук, 52 кандидата наук, 46% непосредственно перед избранием в состав Госдумы работали в законодательных органах областей, краев и республик. Это обязательное условие - иметь опыт законотворческой деятельности. По сравнению с предыдущей Думой, где были организованы и зарегистрированы, если хотите, 8 депутатских фракций и 3 депутатские группы, в Думе второго созыва в январе 1996 г. образовано 4 фракции и 3 депутатские группы. Но хотелось бы верить, что это тенденции к политическому структурированию нашего общества, хотя здесь могут быть откаты и сюрпризы.

Согласно статье 103 Конституции, к ведению Госдумы относятся (назову лишь несколько): дача согласия Президенту на назначение председателя правительства, решение вопроса о доверии правительству, весь комплекс бюджетных вопросов, назначение на должность и освобождение от дол-

жности уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным законом, объявление амнистии. Принятое постановление Госдумы предыдущего состава "Об амнистии" сыграло историческую роль для того, чтобы вывести общество и страну из надвигавшейся политической конфронтации. Дума дает согласие на назначение глав дипломатических миссий. Это лишь некоторые prerogatives парламента. Вместе с тем я согласен с оценкой тех, кто считает, что объем полномочий Госдумы по действующей Конституции является усеченным.

24 мая мы посвящаем целый день тому, чтобы в открытой атмосфере рассмотреть порядок, приоритеты, методы и способы принятия законов. Работа над законопроектами - приоритетная сфера деятельности. Однако было бы несправедливо призывать к тому, что Госдума должна заниматься исключительно рассмотрением законопроектов и ничем иным. Трибуна Госдумы - это одна из главных трибун, поэтому пусть компонент политической функции представительной власти тоже будет иметь свое место. Итак, главная трибуна Госдумы - это одновременно трибуна и законодателя, и политика. Необходимо отметить, что правовая база России до сих пор не является одноэтажной системой. По объяснимым причинам у нас действуют законы разного поколения, времен и СССР, и Российской Федерации. Из этого закономерно вытекает задача, чтобы мы, но не в ущерб качеству, ускорили процесс создания свода законов, корреспондирующих во всем с конституционными положениями.

Государственная Дума первого созыва за два года своего существования приняла 327 законов. Новые законы укрепляют или, скорее, призваны укреплять государственность, выступают гарантами реализации российскими гражданами своих прав. Трудно, например, переоценить значение таких законодательных актов, как "Гражданский кодекс" или "Закон о Конституционном суде Российской Федерации", "Об арбитражных судах". Это все правовая база для гражданского общества. Принят наконец закон об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации. Он рассматривался несколько лет. Одобрено несколько десятков поправок к действующим уголовному и уголовно-процессуальному кодексам в целях укрепления прав человека, в этом смысл поправок. Внесены изменения в федеральный закон об общих принципах организации

местного самоуправления. Мы все понимаем, когда говорим о демократии, значение правового каркаса органов местного самоуправления. Этих самых близких непосредственно к гражданам органов самоуправления. Вслед за законом об основах государственной службы Госдума приняла закон об основах муниципальной службы Российской Федерации. Недавно принят закон о национально-культурной автономии. Это очень важно тем более, что наша страна на 49-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН выдвинула предложение о защите прав национальных меньшинств. Это важно и потому, что система нашего государственного устройства преимущественно основывается в нашем многоэтническом обществе на самоуправлении народов на конкретных территориях.

В экономической сфере созданию гражданского общества, несомненно, содействуют законы в области собственности, об акционерных обществах, договорных товариществах, обеспечении прав акционеров и т.д. Приведено в действие целое поколение законов в сфере внешнеэкономической деятельности. Вчера состоялась встреча, созванная Министерством иностранных дел, по очень актуальному вопросу: соответствие внешнеэкономических связей субъектов РФ положениям Конституции и федеральных законов. Да, нужен демократический простор внешнеторговым, гуманитарным, культурным, научным связям, инициаторами которых являются субъекты Российской Федерации и даже органы местного самоуправления. Но всегда эти инициативы должны укладываться в концептуальные положения Конституции РФ. И здесь я хотел бы вспомнить слова Эдмунда Берка, английского политического деятеля, общепризнанного "отца" и основателя консерватизма. Я полностью разделяю его мысль о том, что плохие законы - это худший вид тирании над народом. Поэтому, конечно, в борьбе за демократию мы должны развивать правовую базу таким образом, чтобы общество воспринимало эти законы, чтобы общество располагало информацией, чтобы правовые знания широко популяризировались.

Перехожу к заключительной части своего выступления. Произошло важное событие в конце января. 164 депутата парламентской ассамблеи Совета Европы при 15 против и 35 воздержавшихся проголосовали за принятие Российской Федерации в состав Совета Европы. И хотя мы - тридцать девятое государство в Совете Европы, в этой самой старой

европейской организации, вступление России не 39-е явление. Потому что новая конфигурация, и географическая, и демографическая, - воистину до Находки, до Владивостока. Теперь население государств, входящих в Совет Европы, с вступлением России составляет 750 миллионов. Мы все время под взыскательной критикой активной части наших граждан. Нас спрашивают, а соизмерима ли была цена наших усилий по вступлению с тем, что мы получим? Мы вступили в Совет Европы для того, чтобы быть расположенными к восприятию европейской демократии. Мы и сами хотим внести свой вклад в будущее Европы. И если раньше мы были теми, кто выслушивал упреки, теперь мы сами можем в спокойной аргументированной форме продвигать наши идеи. Предстоит следующее: рассмотреть 160 Конвенций, к которым нам надо присоединиться. В переводе на реальный язык это равняется приблизительно сорока тысячам двусторонних соглашений.

Можно обратить внимание на другие самые разные вопросы. Разве возможность для молодежи перемещаться по просторам большой Европы и учиться в университетах - это не есть демократия? Это - демократия. Разве признание нашего диплома высшего учебного заведения, который до нашего вступления в Совет Европы подвергался дискриминации, - это разве не демократия? Разве внимание Европейского банка реконструкции и развития к проектам, которые создаются в том числе в исторических местах - Ростове Великом, на Золотом русском Кольце, в Новгороде и т.д., - не является свидетельством понимания ценностей российской культуры? Конечно, является. И разве мы не заинтересованы в том, чтобы наша правовая культура и наши законы и уголовные кодексы соответствовали гуманистическим принципам? Никто не навязывает России в одночасье отладить себя под европейские стандарты. Более того, мы считаем, что кое-что можно будет и у нас взять как опыт. Поэтому не следует вступление России в Совет Европы сводить к отдельным, очень драматическим сюжетам в жизни человека, например, требованию смертной казни или условиям содержания в тюрьмах. В то же время в высшей степени актуально менять дело к лучшему, вести дело к отмене высшей меры наказания, изменять жуткие условия в местах заключения.

Словом, может быть, нигде еще не назван точный день какого-то года, когда началась борьба за демократические

преобразования, но это веление времени. Наступила эпоха поиска демократических ценностей. Поэтому наша конференция вполне идет в ногу с главными заботами человечества, государственных деятелей, дипломатов, науки и всех, кто верит в лучшее будущее человечества.

Р. ШМИДТ *

ГЕРМАНИЯ

ПЕРЕфразируя Льва Николаевича Толстого, можно сказать, что все состоявшиеся демократии похожи друг на друга, в то время как проблемы и просчеты на пути к демократии различны от страны к стране. И все-таки из этих проблем и просчетов можно извлечь уроки, чтобы избежать ошибок и учесть положительный исторический опыт других стран. Будет ли и каким образом будет какая-либо страна использовать опыт, накопленный другими, зависит исключительно от неё самой. Я ограничусь здесь лишь проблемами Германии в переходе к демократии и, наконец, нашими положительными примерами из недавнего прошлого.

Первая демократическая революция в Германии - она представляла собой тогда конфедерацию монархий - была вызвана Февральской революцией во Франции 1848 г. Революционное движение выдвинуло несколько проблем. Особенно непреодолимым оказалось противоречие между национальным и демократическим принципами. В конце концов Пруссия и Габсбургская монархия договорились оставить существующую конфедерацию.

Тридцатью годами позже была основана единая Германская империя. Это стало возможным по инициативе Пруссии и ее всемогущего канцлера Отто фон Бисмарка. Объединение не было результатом движения снизу. Тем не менее империя в высокой степени гарантировала права че-

* ШМИДТ Рудольф - Полномочный министр Посольства Федеративной Республики Германии в Российской Федерации.

ловека. Демократически избранный рейхстаг становился все сильнее и сильнее. Дальнейшее развитие демократии было приостановлено разразившейся первой мировой войной, той самой первой катастрофой, которая определила европейскую историю XX столетия.

Германские кайзеры, особенно кайзер Вильгельм II, несли по меньшей мере часть ответственности за самоизоляцию Германии перед войной, за широко распространенное чувство, что война неизбежна. В октябре 1918 г. при активном участии солдат возникли революционные движения, которые были успешны во многих частях Германии. 9 ноября 1918 г. кайзер оставил трон, и представителям вновь провозглашенной республики ничего не оставалось делать, как подписать акт о капитуляции от 11 ноября и позднее Версальский мирный договор. Условия этого договора, продиктованные странами-победительницами, были восприняты большинством немцев как в высшей степени жесткие и даже унижительные. Германия не только потеряла огромные области (что отчасти противоречило "четырнадцати пунктам" президента США В.Вильсона). Она должна была выплачивать колоссальные репарации. Все это оказалось тем грузом, который не могли выдержать новые демократические институты. И именно это способствовало неудачам веймарской демократии. Ниже мы увидим, что страны-победительницы извлекли из этого урок и после второй мировой войны избрали другой путь.

С самого начала новый демократический режим был атакован как радикалами справа, так и радикалами слева. Консервативные силы, среди них высокопоставленные генералы, критиковали демократические правительства из-за того, что был принят и выполнялся Версальский договор. Некоторые из них даже утверждали, что армия была побеждена не на поле боя, а ударом революционных движений в спину. Этим объяснялось поражение армии. Партии левых радикалов, среди них коммунистическая партия, которая все больше и больше подпадала под влияние Коминтерна, рассматривали Веймарскую республику как буржуазное государство, которое должно быть разрушено - и чем раньше, тем лучше - и заменено на коммунистический режим.

Между этими двумя крайностями имелось некоторое число центристских партий, которые сформировали целый ряд коалиционных и чаще всего нестабильных правительств. К ним относились социал-демократы, Центр и либерально-

патриотическая немецкая народная партия. Вместе с растущими экономическими трудностями исчезала и поддержка этих партий.

Трудности правительства особенно росли в период канцлерства Х.Брюнинга во время мирового экономического кризиса 1929 г. Брюнинг уже не имел в рейхстаге большинства, необходимого для экстренных мер по режиму экономии, для мер, которые он считал необходимыми. Поэтому он просил президента в соответствии со статьей 48 Конституции о разрешении издавать чрезвычайные декреты. Президентом был в то время маршал фон Гинденбург. Хотя он был явным монархистом, консерваторы его уговорили выдвинуть свою кандидатуру на пост президента. Это было в 1925 г.

В 1932 г. Гинденбург выдвинул свою кандидатуру снова - ему было 80 лет. На этот раз его соперником был Адольф Гитлер, кандидат правых радикалов. В то же время Гинденбурга поддерживали центристские партии. Выборы выиграл Гинденбург. Позже его окружение способствовало тому, что он резко поправил Брюнинга он отстранил. У преemников Брюнинга все больше ускользала возможность контроля. Поэтому Гинденбурга убедили ввести в правительство нацистов, надеясь "ограничить" их активность с помощью консервативных политиков. 30 января 1933 г. Гинденбург назначил Гитлера рейхсканцлером. Само по себе это не противоречило Конституции, но означало конец демократической системы. Гитлер повел Германию по губительному пути агрессивных войн, угнетения и даже уничтожения народов.

Пятнадцатью годами позже, когда разрабатывался новый проект конституции, были предприняты меры, которые препятствовали бы в будущем ограничению влияния демократических сил. Институт президентства был ослаблен. Президент не должен был больше избираться народом - только федеральным собранием, состоящим из членов бундестага, и равным числом представителей земельных парламентов. Президент больше не имел полномочий управлять страной с помощью чрезвычайных декретов. Согласно основному закону, его место в государстве можно уподобить положению монарха в конституционной монархии. С другой стороны, власть главы правительства - федерального канцлера - была укреплена. Он избирается бундестагом, в котором ему надо иметь большинство. Он может быть отстранен бундестагом только в том случае, если одновременно изби-

рается преемник. В действительности Федеративная Республика Германия за 47 лет своего существования имела только шесть канцлеров - намного меньше, чем Веймарская республика за 14 лет своего существования.

Настолько значительны были уроки Веймарской республики! Разумеется, катастрофа 1945 г. была страшнее и очевиднее. День капитуляции в мае 1945 г. был справедливо назван в Германии нулевым днем, или, лучше сказать, часом "ноль". Все немцы были убеждены: надо начинать все заново. Но как немцы отнеслись к ужасному прошлому своей страны?

Федеративная Республика Германия признала с самого начала свою ответственность за все то, что случилось. Она приступила к осуществлению широкой программы оздоровления, самоочищения. Те, кто, находясь на службе нацистского режима, совершал преступления, привлекались к судебной ответственности. ГДР, напротив, объявила себя антифашистским германским государством, которое ничего не хотело делать со своим недавним прошлым. Но это, разумеется, было неправильно. И в номенклатуре ГДР были люди, которые делали карьеру при нацистском режиме. В конце концов, я полагаю, что демократия в Западной Германии смогла окрепнуть благодаря готовности современных немцев признать себя причастными к мрачным страницам германской истории, с тем чтобы их осмыслить и изменить.

Раздел Германии был, конечно, следствием "холодной войны". Раздел начался в конце 40-х годов. Три западные оккупационные власти не могли договориться с Советским Союзом о том, как должна управляться Германия. Однозначно ясным было намерение Сталина распространить советское влияние на всю Германию или, если это не удастся, получить возможность полного контроля в советской зоне оккупации. Ни западные власти, ни немецкий народ не были согласны с первой альтернативой. Второй альтернативы они, однако, не могли избежать.

На Западе планы оккупационных властей совпадали с устремлениями немцев. С учетом недавнего опыта была создана новая демократическая система. С самого начала ставилась цель не изолировать новое государство и, более того, интегрировать его в структуры наднациональной Европы. Для восстановления, возрождения Европы Германия была также вовлечена в "план Маршалла", без которого возрождение, подъем старого континента не был бы возможен.

Конрад Аденауэр, первый канцлер ФРГ, политике интеграции в западные структуры следовал с большим упорством. Он решил отложить вопрос германского единства, не отказываясь, однако, от него как от долгосрочной цели. По вопросу приоритетов в то время шли жаркие споры. И, тем не менее, Аденауэр выиграл выборы 1953 г. и 1957 г. с убедительным результатом.

Этому способствовали тенденции в новосозданном государстве ГДР, которая полностью зависела от Советского Союза. Руководство ГДР большинством населения никогда не признавалось как действительно легитимное. 17 июня 1953 г. рабочие Восточного Берлина вышли на демонстрацию, но были разогнаны. Официальный Союз писателей ГДР заявил в связи с этим, что народ потерял доверие правительства, но может, однако, своим удвоенным усердием восстановить его. В одном ставшем знаменитым стихотворении Б.Брехт задаст вопрос: "Было бы не лучше, если бы правительство распустило народ и выбрало другой?"

Народ, который не мог выразить свою волю на свободных выборах, избрал другой путь: почти десятая часть населения ГДР покинула страну и перешла на Запад. Поэтому Ульбрихт в 1961 г. решил соорудить внутригерманскую стену, которая также разделила и Берлин. Этот безобразный архитектурный элемент был показательным для каждого, кто хотел видеть, что раздел Германии был и оставался искусственным. Спустя 28 лет как раз у этой стены продолжилась мирная демократическая революция, приведшая к быстрому падению восточногерманского режима. И это событие должно рассматриваться только в международном контексте.

Когда начались реформы в Советском Союзе, генеральный секретарь ЦЕПГ Эрих Хонеккер не понял, что произошло. Его режим не был готов гарантировать народу больше свобод и больше демократических прав. Режим не был также способен держать всю внутригерманскую границу на замке, к тому же все другие границы Европы стали прозрачны. Два германских государства должны были теперь найти путь к объединению. Как должно было это случиться? Прежде всего восточные немцы должны были получить демократически избранное правительство. Выборы состоялись в 1990 г. При этом практически была принята партийная система Федеративной Германии. Партия Гельмута Коля - ХДС - получила большинство голосов и образовала новое

правительство. Возник вопрос: надо ли разрабатывать новую общую конституцию или ГДР должна просто присоединиться к ФРГ? Конечно, было много аргументов в пользу новой конституции. В её поддержку выступили диссиденты, самые активные оппозиционные силы в ГДР. Большинство населения ГДР было, однако, нетерпеливо. 40 лет жили они жизнью намного более трудной, чем на Западе. Теперь они не хотели ждать. Оба правительства сошлись на договоре, который предусматривал в октябре 1990 г. вступление ГДР. Демократические институты, как и обычно, продолжали работать дальше. Первые всеобщие германские выборы состоялись в декабре 1990 г. Процесс объединения продолжался. Не обходилось, конечно, без трений и трудностей. В новых федеральных землях критиковалось высокомерное поведение некоторых западных немцев. Посткоммунистическая партия (ПДС) использовала эти чувства, а также разочарование в связи с существующими экономическими трудностями в некоторых регионах. Однако и ПДС не ставит под вопрос демократическую систему.

Население новых федеральных земель должно также учиться жить со своим недавним прошлым. Особенно болезненным был вопрос, насколько служба безопасности ГДР втянула собственный народ в осведомительную работу. Имелись дела Штази на шесть миллионов человек, составленные с помощью ста тысяч активных сотрудников Штази и многих сотен тысяч информантов. Люди в новых федеральных землях притязали на право заглянуть в эти дела. Они обнаружили, что коллеги, близкие друзья, даже члены семьи Штази - часто под давлением - поставляли информацию.

Эта болезненная проблема напомнила мне о большой речи Хорхеа Семпруна, с которой он выступил в октябре 1994 г. во Франкфурте. Он сказал, что немцы единственный народ в Европе, который должен изжить две тоталитарные системы XX столетия: нацизм и сталинизм. Задача немцев, согласно Х.Семпруну, - эти факты, как часть нашей истории, принять, осознать и преодолеть.

Это, можно сказать, вдохновляющее послание человека, который прошел через ад концентрационного лагеря в Бухенвальде. Он не говорит, как некоторые, что в нас, немцах, есть что-то наследственное, почему мы якобы порождали недемократические и даже тоталитарные и преступные режимы. Если мы и в самом деле поверим, что наша история

предопределена нашим национальным характером, то история нас ничему не научит, и мы как бы должны будем повторить ее. Я полагаю, для нас всех будет лучше, если мы прислушаемся к посланным к сердцу каждого этим словам Хорхеа Семпруна, прожившего долгую и трудную жизнь.

Э. БРЕГОЛАТ *

ИСПАНИЯ

Двадцатого ноября 1975 г. на улицах Москвы со мной приключился весьма необычный случай. В то время я работал в торгпредстве Испании. В районе трех вокзалов я превысил скорость, и меня остановил милиционер. Я вышел из машины. Мы немного с ним поговорили. Он обнял меня и сказал: "Но пасаран". Я снова сел в машину. Милиционер перекрыл движение, чтобы пропустить меня. Хотите знать, что мною было сказано? Очень мало. Я ему сказал тогда: "Сегодня умер Франко". Это было 20 ноября 1975 г.

Со смертью Франко начался период мирного политического перехода к демократии в Испании, который, можно сказать, длился семь лет, вплоть до 28 октября 1982 г., когда, впервые победив на выборах, испанская социалистическая рабочая партия пришла к власти.

Переход от диктатуры к демократии в Испании стал возможным благодаря глубоким социально-политическим переменам, которые имели место в 60-е и 70-е годы, т. е. в последние 15 лет жизни Франко. Все началось в 1959 г., с принятия Плана по стабилизации экономики, результатом которого стало бурное экономическое развитие страны. Таким образом, были заложены основы для превращения Испании в современную капиталистическую страну. Глубокие экономические изменения привели, в свою очередь, к изменениям социальным, в том числе к возникновению широкого среднего класса, а также к изменениям в мировоззрении

* БРЕГОЛАТ И ОБИОЛС, *Эухенио* - Чрезвычайный и Полномочный Посол Испании в Российской Федерации.

населения.

Противоречия между политической системой и реальностями общественной жизни становились все ощутимее. Впервые, возник широкий средний класс, с высоким уровнем образования, который желал демократии. Во-вторых, деловые круги страны были заинтересованы во вступлении Испании в европейский Общий рынок, так как это открывало для них широкий доступ туда. А для этого были необходимы политические преобразования в сторону демократии. В-третьих, к тому времени существовали очень тесные отношения между Испанией и Европой: торгово-экономические связи, капиталовложения, туризм (миллионы европейских туристов посещали ежегодно Испанию) и, наконец, очень большое количество испанцев работало в Европе. Все эти связи способствовали тому, что испанцы начинали проникаться европейскими ценностями.

Следует также отметить и роль монархии. Франко назначил Хуана Карлоса своим преемником, и королевская семья, которая искренне стремилась к установлению демократии в Испании, превратилась в основную движущую силу политического механизма переходного периода. Это было вовсе не то, что Франко и его окружение ожидали от монархии. Но все произошло именно так. Большую роль сыграл отец Хуана Карлоса, Дон Хуан де Борбон, граф Барселонский, умерший в прошлом году. Всю свою жизнь он был и оставался демократом. И хотя Хуан Карлос воспитывался во франкистской Испании, он не следовал советам Франко, а был верен убеждениям своего отца. И после смерти Франко в 1975 г. все еще сохранялась политическая настройка старого режима, однако экономические, социальные и политические реальности, жившие под ней, были уже совершенно другими. Потому-то и переход к новой политической системе оказался легким.

Как сказал Адольфо Суарес, великий архитектор перехода к демократии: "философия перехода заключалась в том, чтобы возвести в норму политическую жизнь то, что на уровне улицы давно стало нормой".

Прямо в своей речи на коронации король заявил, что он является королем всех испанцев, инструментом национального примирения и дает возможность встретиться двум Испаниям, благодаря чему наступает конец гражданской войне. Испанская корона стала подлинным двигателем реформы. Она использовала могучие полномочия, которыми ее

наделил Франко с тем, чтобы осуществить политические преобразования, которые, по сути, означали отказ от этих полномочий. Монархия вернула суверенитет испанскому народу. Поэтому один из биографов Хуана Карлоса смог озаглавить свою книгу следующим образом: "Хуан Карлос - король республиканцев".

Правильно было сказано когда-то, что король стал им-пресарио демократического перехода, Фернандес Миранда, который когда-то был наставником короля, а в тот момент занимал пост председателя генеральных кортесов, - автором сценария, а Адольфо Суарес - исполнителем главной роли в пьесе.

Задача стояла нелегкая: в то время как силы старой франкистской системы ратовали за ее сохранение, оппозиция требовала разрыва с прошлым. Однако удалось найти третий путь - реформистский. Отбросив дилемму правого или левого решения, Адольфо Суарес сумел интуитивно понять, что правильный путь лежит посередине, в центре, в равновесии, в умеренности. Исходя из действующего законодательства, удалось прийти к новой, демократической законности, сделав так, что прежняя законодательная власть согласилась на самороспуск, на замену ее народным суверенитетом. Торкуато Фернандес Миранда сказал будущему королю: "Вы можете дать присягу на верность принципам франкистского движения. Потом мы их будем заменять один за другим". Так и было сделано. Политическая структура страны была радикальным образом изменена изнутри, не порывая с существующей законностью.

Причем одним из ключевых условий успеха перехода к демократии в Испании стало то обстоятельство, что франкистские кортесы согласились на самороспуск. Если бы они отказались от этого шага, создалась бы очень серьезная ситуация. История воздаст им должное за такое самопожертвование.

Адольфо Суарес рассказывал, что когда дон Хуан Карлос еще не был королем, он обратился к молодым испанским политикам, которые, по его мнению, могли бы сыграть определенную роль в становлении монархии, с просьбой изложить ему на бумаге, что бы они сделали, если бы им дали власть. Суарес утверждает, что в записке, которую он тогда вручил дону Хуану Карлосу, уже содержалась вся его стратегия перехода к демократии. Возможно, именно поэтому дон Хуан Карлос и Торкуато Фернандес Миранда, человек, хо-

рошо знавший Суареса, остановили свой выбор на нем. Этот выбор стал настоящим сюрпризом для всех, и большинство расценило его как большую ошибку.

Этапами переходного периода стали: легализация политических партий, начало конституционных реформ, проведение свободных выборов и принятие новой конституции.

В стратегии переходного периода политической реформы в Испании необходимо было соблюдать интересы социальных и политических групп как не враждебных по отношению к старому режиму, так и враждебных.

Рассмотрим каждую из этих групп.

Что касается социальных и политических групп, не враждебных старому режиму, необходимо было, чтобы они приняли реформу. В частности, требовалось их согласие по двум вопросам. Это прежде всего - легализация партий и профсоюзов, что полностью противоречило ортодоксальному режиму прошлого. Партии, находившиеся в подполье, должны были быть легализованы. Кроме того - разблокирование политических перемен: cortesсы должны были утвердить закон о политической реформе, и Национальный совет Movimiento (франкистское движение) должен был с этим согласиться. Было жизненно необходимо, чтобы франкистский парламент согласился на проведение демократических выборов, а следовательно, на самороспуск.

Решение этих двух проблем стало возможным только потому, что во франкистских организациях, в парламенте и в Национальном совете Movimiento имелись группы здравомыслящих людей, которые прежде боролись за обновление политической системы и оказались способными поставить свой патриотизм и свою гражданскую сознательность выше любых других сиюминутных привилегий. Если бы эти органы стали цепляться за сохранение старой политической системы, если бы они бросили клич: "Но пасаран!", возникший кризис мог бы привести к непредсказуемым последствиям.

Таким образом, было очень важно, что определенная часть приверженцев старой системы поняла необходимость перемен и приняла их. Произошло это по нескольким причинам.

Первое. Патриотизм.

Второе. Реализм, т. е. осознание того, что старая система уже не годилась для будущего, а, наоборот, истерпала себя. Адольфо Суарес, сам вышедший из прежней системы,

был первым, кто это понял. Очень важным было то, что значительное число людей, принадлежавших к старой системе, были убеждены в том, что ее нужно менять, что страна должна двигаться к демократии, и сами стали искренними демократами.

Третье. Изменилось общество. Мы уже упоминали об этом раньше. В эту перемену была вовлечена и часть франкистской политической элиты.

Четвертое. Адольфо Суарес и король сыграли очень важную роль в деле убеждения старого политического класса в том, что перемены необходимы. Для этого им потребовалась определенная стратегия, основанная на двух постулатах. Во-первых, никого не заставят платить по счетам за поступки, совершенные при прежнем режиме. Во-вторых, персонажи старой системы смогут продолжать играть свои роли в новой, демократической пьесе, организовываясь в политические партии и получая долю власти в соответствии с собранными на будущих выборах голосами.

На историческом заседании генеральных cortesов 18 ноября 1976 г. был принят Закон о политической реформе. За него проголосовало 425 депутатов из общего числа 497 голосовавших.

Открылся период конституционных реформ, которые позволили изменить основополагающие законы и подготовить текст конституции.

Выборы в конгресс депутатов и в сенат должны были пройти на основе всеобщего избирательного права. Первой задачей вновь избранного конгресса депутатов должна была быть подготовка новой конституции.

Все вышесказанное показывает, что имело место не сопротивление переменам, а желание сделать их возможными. Здесь можно говорить о собственном разрыве с прошлым.

Левая оппозиция не приняла этот путь. Когда в декабре 1976 г. был организован референдум для принятия политической реформы, левая оппозиция провела кампанию в пользу отказа или неучастия в нем. Это была последняя попытка добиться форсирования демократической реформы вопреки реформистскому пути, предложенному правительством. В ходе своей кампании против референдума левые утверждали, что не было еще прецедентов, когда бы авторитарный режим решил честно и добровольно преобразоваться в демократическую систему, а посему этому эксперименту нельзя доверять.

На референдуме народ продемонстрировал массовую поддержку политической реформы, за которую было подано более 90% голосов. Испанский народ не желал ни зачеркивания прошлого, ни чисток, ни скачков назад, ни сведения счетов. Главным было отсутствие духа реванша. Замысел Адольфо Суареса не выбрасывать ничего из истории Испании, наоборот, он объединял две Испании. Не было ни плохих ни хороших, мы все были испанскими гражданами, а гражданской войне объявлялся конец. Не было и речи о том, чтобы победителей превратить в побежденных, а побежденных в победителей. Речь шла о том, чтобы не было ни победителей, ни побежденных, но чтобы зажили раны, нанесенные гражданской войной. Во многом помогло то, что со времени окончания этой гражданской войны прошло почти сорок лет. Те, кто участвовал в гражданской войне, либо в большинстве своем умерли, либо предали ее забвению. Если бы попытка такого перехода была предпринята в 50-е годы, было бы совершенно невозможно, чтобы она прошла подобным образом.

Сегодня абсолютно все признают, что решение, найденное Адольфо Суаресом, было правильным. Вначале левые считали Суареса продолжателем франкизма, а правые видели в нем предателя. Оказалось, что и то и другое было неверно. Немецкий мыслитель Ханс Магнус Энценсбергер назвал Суареса героем нашего времени: "Кто оставляет собственные позиции, не только лишается конкретной почвы, но также частицы самого себя. Тот, кто берется за демонтаж политической системы, проявляет моральную доблесть еще и потому, что берет на себя ответственность за неопределенность процесса. Адольфо Суарес является также героем за его добровольный уход "в отставку". Наградой таким героям бывает только одно: неблагодарность собственного народа".

Несмотря на приведенное суждение Энценсбергера, сегодня, спустя четырнадцать лет после того, как Суарес отошел от власти, можно утверждать, что положительная оценка его деятельности как главного действующего лица политического перехода является общепризнанной. На последних выборах как правящая социалистическая рабочая партия, так и народная партия - основная партия оппозиции - выступали как преемники Адольфо Суареса.

До сих пор мы говорили о том, какова была стратегия переходного периода по отношению к социально-

политическим группам, не враждебным предыдущему режиму. Что касается социальных и политических групп, враждебных предыдущему режиму, прежде всего речь шла о вопросе легализации политических партий. Особенно остро этот вопрос стоял по отношению к коммунистической партии Испании, в которой старый режим видел воплощение зла на Земле. Однако без этого условия процесс перехода к демократии не пользовался доверием. Если бы коммунистическая партия была обречена на подполье, а может быть и на подрывную деятельность, переход к демократии вряд ли стал бы возможным. И прекрасно осознавая это, Адольфо Суарес решился на легализацию КПИ, чем сделал очень рискованный ход, так как почти все остальные политические партии были против.

Вооруженные силы также проявляли в этой связи большое беспокойство и противодействие. Но Суарес понял, что без легализации коммунистической партии не будет переходного периода вообще. И пошел на риск. Со своей стороны, партия коммунистов приняла монархию, согласилась на королевский флаг, обещала не прибегать к подрывным действиям против демократического режима и оказалась одним из прочных столпов мирного перехода к демократии.

Сейчас мне бы хотелось сказать несколько слов о знаменитых Пактах Монклоа, которые сыграли очень важную роль в процессе перехода. Пакты были подписаны 27 октября 1977 г.

После первых демократических выборов, состоявшихся 15 июня 1977 г., для закрепления демократии было необходимо составление текста новой, будущей Конституции Испании. В этот момент страна переживала очень тяжелый экономический кризис. Инфляция достигла 35% в год, в два раза больше, чем в странах-членах Организации по сотрудничеству и развитию в Европе. Испания импортировала 66% потребляемой энергии, в то время как упомянутые страны импортировали только 34%. Экспорт лишь на 45% покрывал импорт. В стране почти не было валютных запасов. Помимо этого, в Испании отмечался очень высокий уровень безработицы. Одним словом, основные экономические показатели находились в весьма плачевном состоянии.

И Адольфо Суарес понял, что, несмотря на большинство в парламенте, его партия - Союз демократического центра - все равно была не в состоянии в одиночку справиться с со стоящими перед страной задачами. Если другие

партии впадут в соблазн спровоцировать ухудшение экономической обстановки с тем, чтобы свалить правительство, тогда демократии не укрепиться. Если профсоюзы станут преследовать свои интересы, требуя повышения заработной платы без учета других обстоятельств, не говоря уже о том, если они перенесут свою борьбу на политическую почву, добиваясь отставки правительства, последствия будут пагубными для демократии. При франкистском режиме партий не было, а профсоюзы находились под жестким контролем. Теперь же возникла опасность, что партии и профсоюзы используют обретенную ими свободу в ущерб экономике и, соответственно, в ущерб демократии.

Основная угроза исходила от гиперинфляции, т.е. от неоправданных требований повышения заработной платы и от чрезмерного бюджетного дефицита.

Все это могло вызвать экономический и социальный хаос, который в свою очередь подорвал бы доверие к демократии. Люди стали бы говорить: "А при Франко мы жили лучше..." Это создало бы социальную и политическую нестабильность в обществе, настроило бы его против демократии. Военные, которые и так уже проявляли недовольство, могли бы, как следствие, задумать положить демократии конец. Иными словами: если бы политическая и профсоюзная борьба усугубила экономический кризис, который бы привел к катастрофе, пропала бы всякая демократическая легитимность. Без здоровой экономики было невозможно заложить фундамент демократии.

Исходя из таких соображений, Адольфо Суарес предложил консенсус. Партии должны были на некоторое время отказаться от возможных политических выгод ради принятия конституции и укоренения демократии и поставить государственные интересы выше интересов партийных. Таким образом, решив экономические проблемы, демократический режим смог бы приобрести легитимность. Удалось достичь компромисса между правительством и оппозицией. Все проявили образцовое чувство ответственности. Все партии осознали, что использование экономической ситуации и трудностей переходного периода в качестве инструмента в борьбе за власть могло бы обернуться самоубийством. Суарес попросил два года передышки. Социалистическая партия дала ему только один.

Что же представляли собой Пакты Монклоа? С одной стороны, они включали в себя проведение политики оздоро-

вления для восстановления экономического равновесия, а именно: контроль за уровнем зарплаты, за расходами бюджета и за денежной эмиссией. То есть прежде всего контроль за инфляцией. С другой стороны, Пакты ставили перед собой задачу реформирования экономики: исправление дисбалансов в производственной сфере, справедливое распределение тягот, вызванных осуществлением политических реформ, а также модернизацию экономической системы, например, через внедрение новой налоговой системы, которая предусматривала более высокие налоги по отношению к более высокому уровню доходов.

Адольфо Суарес пошел на серьезные политические уступки ради подписания Пактов. Так, например, я слышал, как он рассказывал, что ему пришлось принять некоторые пункты Пактов Монклоа, заранее зная, что он не сможет их выполнить, и что при этом он сказал следующие слова таким лидерам оппозиции, как Фелипе Гонсалес, Каррильо и другие: "Я подписываю эти пакты, зная заранее, что некоторые из них выполнить не смогу. Это и я знаю, и вы это знаете. Но я их подпишу ради того, чтобы на следующих выборах вы могли бы заявить своим избирателям, что Пакты не выполнил я. И это вам принесет дополнительные голоса". Это означает, что Пакты Монклоа потребовали уступить часть конкретной власти, которую правящая партия передала оппозиции.

Пакты Монклоа увенчались грандиозным успехом: в 1978 г. инфляция сократилась вдвое по сравнению с предыдущим годом. Дефицит платежного баланса сократился вдвое по сравнению с 1977 г., а в 1978-1979 гг. сальдо стало положительным. В 1978 г. удалось принять конституцию и упрочить демократию, что без Пактов Монклоа было бы невозможно.

Еще один решающий эпизод переходного периода произошел 23 февраля 1981 г., когда имела место неудачная попытка государственного переворота. Надо сказать, что процесс политического перехода не поставил перед военными какой-либо проблемы, связанной с их гражданской позицией, так как политические преобразования были проведены в соответствии с законом. Попытка переворота 23 февраля 1981 г. показала, что подавляющее большинство военных было на стороне короля и конституции. Все было бы совсем по-другому, если бы вместо того, чтобы сгладить последствия гражданской войны, что удалось сделать, не предъяв-

для никому никаких счетов, возникло желание кого-либо унижить или привлечь к ответственности победителей в той войне. Очень важным было то, что ни у кого не было никаких реваншистских устремлений.

28 октября 1982 г., с приходом к власти испанской социалистической рабочей партии, переходный период в Испании завершился.

И в заключение некоторые выводы.

1. Исторического детерминизма не существует. Многие думали в начале переходного периода, что Испания останется верна своему историческому прошлому и будет неспособна мирно завершить начатый политический процесс. Жизнь показала, что эта точка зрения была ошибочной. Как писал наш великий поэт Антонио Мачадо, повторяя древнюю метафору:

"Нет проторенных путей,
дорогу осилит идущий."

2. Необычайно важно было то, что франкистские кортесы согласились на самороспуск.

3. Испания, кажется, сумела извлечь уроки из своей собственной истории. Говорят, у Франко на столе в кабинете было две коробочки. На одной было написано: "Проблемы, которые разрешит время". А на другой было написано: "Проблемы, которые время уже разрешило". И он периодически брал один из конвертов, который находился в первой коробочке, и перекладывал его во вторую. Думаю, что после успешного завершения перехода к демократии можно сказать, что конверт, на котором было написано "Испания", перекочевал во вторую коробочку.

Судьбу перехода к демократии решили трезвость мышления и умеренность, которые проявили все. Лично я полагаю, что ужасы гражданской войны и вызвали, как у тех, кто ее пережил, так и у следующих поколений, как, например, мое, а это поколение Фелипе Гонсалеса, эту предельную умеренность. Все мы знали, без слов, нам даже и задумываться не приходилось, что прежде всего мы обязаны были предотвратить повторение той трагедии. И ради этого стоило заплатить любую цену. Эта мысль пронизывала все коллективное подсознание испанцев. И это привело, повторю, к всеобщей умеренности.

Думаю, что не будет чрезмерным утверждение, что Испания сумела действительно извлечь уроки из своей истории. Есть еще одно стихотворение Антонио Мачадо, со-

державшее слова, долгие годы заставлявшие леденеть душу любого испанца, настоящее историческое проклятие:

Espacolino que vienes al mundo, te guarde Dios
una de las dos Espacas ha de helarte el corazon

В переводе на русский эти строки звучат примерно так:

Бедный испанец, что на свет явился, Бог тебя храни!

одна из двух Испаний сердце твоё разобьет.

Сегодня можно сказать, что это стихотворение потеряло свою актуальность.

4. Одним из ключевых моментов переходного периода было то, что не выставлялись счета, не выкапывали топор гражданской войны одних против других. Это было возможно потому, что со времени окончания гражданской войны прошло уже сорок лет. Если бы переход намечился в 50-е годы, было бы очень трудно, чтобы испанцы не предъявили друг другу счетов, поскольку раны, нанесенные войной, еще кровоточили.

5. Испании очень повезло с политическими лидерами эпохи переходного периода: король, Адольфо Суарес, Фелипе Гонсалес, генерал Гутьеррес Мельядо, Каррильо, кардинал Таранкон и многие другие. Решающим стало то, что король был энергичным сторонником демократии и настоящей движущей силой демократизации. Он знал, что Адольфо Суарес является самым подходящим человеком для такой ситуации, и назначил его на должность премьер-министра, несмотря на то, что многие в тот момент считали это решение ошибочным.

Итогом политического перехода к демократии стало то, что Испания ныне является молодой страной, которая вновь обрела самое себя и извлекла уроки из своей истории, прочно вошла в состав Европы и с надеждой смотрит в будущее.

БРАЗИЛИЯ

Бразилией накоплен весьма своеобразный опыт построения демократии, обеспечения финансовой стабильности, устойчивого экономического развития, социальной справедливости.

Бразилия располагает территорией в 8,5 млн. кв. км, населением более 150 млн. человек, а ВВП страны составляет 520 млрд. долларов (1994 г.). Она занимает первое место среди стран Латинской Америки по площади, населению и уровню жизни. С 1870 по 1994 г. ВВП Бразилии увеличивался ежегодно на 4,21%. С 1950 по 1994 г. - за более короткий и близкий к нам по времени период - средний рост ВВП был выше - 5,3%. Это тем более удивительно, если учесть экономическую стагнацию, которая поразила не только Бразилию, но и в целом Латинскую Америку в 80-х годах настолько серьезно, что этот период стали называть "потерянным десятилетием".

Несмотря на динамичное развитие бразильской экономики - а она занимает 10-е место в мире, - Бразилия до сих пор попадает в категорию развивающихся стран, так как и поныне в стране не решены тяжелые социальные проблемы, такие, как бедность, неравенство в распределении доходов, неравномерное развитие различных регионов, дифференциация в стандартах образования.

Президент Фернандо Энрике Кардосо достаточно ясно поставил задачу в своей инаугурационной речи 1 января 1995 г.: показателем развития страны является не сколько она производит продукции, а что она дает своему народу.

Бразилия добилась демократической стабильности в политической сфере, достигнута также финансовая стабильность благодаря реализации плана по борьбе с инфляцией, известного как "реальный план". Правительство успешно провело серию структурных реформ с целью либерализации, приватизации и модернизации экономики. Сознывая, что

автаркичная и самообеспечивающаяся экономика немыслима в современном мире с его высокой конкуренцией, правительство направило экономику Бразилии на поиск новых технологий и большего включения в соседние рынки.

Однако Бразилия еще должна преодолеть свои социальные проблемы прежде чем стать по-настоящему развитой и полностью демократической страной.

Ограничение во времени не позволяет мне углубиться в более детальный исторический анализ, но я попыталась дать основные принципы, которым мы, бразильцы, следовали для достижения современного положения и целей, которые мы поставили.

Укрепление демократии. В настоящее время в Бразилии свободно действуют политические партии, система выборов и конгресс. Однако так было не всегда. Например, 31 марта 1960 г. наши демократические традиции, которые были нарушены диктатурой Хетулио Варгаса в 1937-1945 гг., были опять подвергнуты опасности. Движение гражданских и военных лидеров в ответ на популизм и левые настроения правительства президента Жуано Гуларта привело военных к власти.

Хотя военные находились у власти до 1985 г., медленный, но устойчивый процесс возврата к демократии начался уже в 1974 г. благодаря усилиям многих слоев гражданского общества в организации протеста. В определенной степени военные сами начали этот процесс: "расширение" правительства Гейзела (1974-1978) и "раскрытие" при правительстве Фигейредо (1978-1984) имели результатом ослабление цензуры, некоторое восстановление свободы личности, освобождение политических заключенных, амнистию и возврат политических ссыльных наряду с другими мерами политической либерализации, мощную национальную кампанию мобилизации народа в целях положить конец авторитарному режиму, известную под лозунгом "Диретас я" (Прямые выборы сейчас!), не прямые выборы гражданского лица в качестве президента республики на период 1985-1990 гг., разработку Конституционной ассамблеи новой федеральной конституции, принятой в октябре 1988 г., и выборы путем прямого голосования Фернандо Колорде Мелью президентом республики в конце 1989 г. на первых прямых президентских выборах с 1959 г.

Финансовая стабильность и экономическое развитие. С экономической точки зрения положение в Бразилии

* КИНТЕЛЛА Тереза-Мария Машадо - Чрезвычайный и Полномочный Посол Федеративной Республики Бразилии в Российской Федерации.

представляется позитивным. За так называемым "бразильским чудом" 70-х годов, когда наша экономика росла в год на 9 или 10%, последовали 80-е годы, известные больше демократическим процессом, чем экономическим застоём.

Я должна отметить, что поскольку военные стали все больше понимать, что устаревшая экономическая модель не позволяет сдерживать обещания, их заинтересованность в сохранении власти уменьшилась. Экономические неудачи также способствовали желанию общества сплотиться и вытеснить военных.

Только в 1993 г. темп роста бразильской экономики начал снова увеличиваться. Наш ВВП в том же году вырос на 4,2%, на 5,7% в 1994 г. и 4,2% в 1995 г. В 1996 г. рост ВВП ожидается по крайней мере на 3%.

Эти цифры говорят о том, что экономические показатели начали опять расти даже до введения в 1994 г. "реального плана" финансовой стабилизации. В то время министром финансов был нынешний президент республики. Нет сомнений в том, что "реальный план" является наиболее эффективным стабилизационным планом в бразильской истории. В конце июня 1994 г., как раз перед введением "реального плана", инфляция была безудержной и держалась на немислимом уровне 7000% в год. Резко упав почти до 50% в течение того же июня 1994 г., она во второй половине года сократилась до 17,9% в месяц, а за весь 1995 г. составила только 18,8%. В 1996 г. мы ожидаем самую низкую инфляцию за последние 46 лет.

"Реальный план" был успешен, так как возросла платежеспособность большей части населения, и особенно рабочих и служащих, находящихся на окладе, и тех, кто имеет наиболее низкий доход. Кроме расширения потребительского рынка, план подготовил почву для инвестиций, без которых ускоренное развитие могло бы быть только временным. На деле инвестиции, как иностранные, так и внутренние, растут. Например, автомобильная промышленность резко увеличила производство. В 1990-1992 гг. прямые иностранные инвестиции в Бразилию насчитывали только 2,5 млрд. долларов. По оценкам, в 1996 г. они составят 5 млрд. долларов. Что касается национальных накоплений, то поставлена цель увеличить их до уровня, который был достигнут в 70-х годах.

ИЗРАИЛЬ

Когда 14 мая 1948 г. было образовано государство Израиль, его отцы-основатели постановили, что вновь создаваемое государство будет - как указывается в его Декларации о независимости - "основано на принципах свободы, справедливости и мира. Кроме того, как предусматривали проповедники Израиля, оно будет обеспечивать полное равенство социальных и политических прав всех его жителей, независимо от их вероисповедания, расовой принадлежности и пола; оно будет гарантировать свободу вероисповедания, убеждений, языка, образования и культуры".

Предусматривалось создание Израиля как светского демократического государства по образцу существовавших в то время демократий, управление которым будет осуществляться по воле и согласию его руководителей и при обеспечении гражданам гражданских и политических прав. В целом эта концепция была претворена: благодаря своим демократическим чертам Израиль является исключительным государством, расположенным в регионе, где демократические формы правления не являются преобладающими.

Эти его черты - достижение, которое впечатляет, тем более если вспомним, что с момента основания государства демократия в Израиле постоянно поддерживается. И это несмотря на то, что условия существования государства далеко не способствовали сохранению его демократических институтов.

Причина в том, что Израиль не только постоянно противостоял угрозе своему существованию со стороны превосходящих по численности соседей, но и был вынужден обороняться на очень ограниченном пространстве в ходе ряда войн. В то же время он был вынужден решать чрезвычайные социальные и экономические проблемы, включая и проблему принятия необычайно большого наплыва иммигрантов из более чем 80 стран мира, говорящих на более чем 100 различных языках и являющихся выходцами из обществ, кото-

* ШИРАН Ермакху - Полномочный министр, советник Посольства Государства Израиль в Российской Федерации.

рым не известно демократическое правление.

Сегодня в мою задачу не входит петь дифирамбы в адрес своей страны. Обещаю вам, что я буду избегать этого соблазна. Скорее, я, будучи вдохновленным предстоящей реальностью наших всеобщих выборов (они состоятся через 15 дней), дам вам представление о некоторых конституционных изменениях, которые вследствие выборов произойдут в израильской демократии. Я также коснусь предпосылок этого и их возможного влияния на указанные изменения.

Позвольте начать с некоторых характерных черт израильской конституционной системы.

Во-первых, в Израиле нет одного, единого законодательного акта, выполняющего роль конституции. Вместо него есть серия того, что в целом называется "Основным законом" и что с момента основания государства вводилось в действие в течение целого ряда лет.

Первоначальный замысел основателей Израиля (как это указано в Декларации о независимости) состоял в том, что Конституционная ассамблея, которая должна была быть избрана вскоре после учреждения государства, разработает текст конституции. Согласно Декларации, законодательная власть временно делегировалась органу, именуемому Временным государственным советом, исполнительный орган которого выступал в форме Временного правительства. Но сразу после провозглашения независимости Израиль подвергся нападению со стороны арабских соседей. В условиях разгоревшейся войны было невозможно провести выборы в Конституционную ассамблею страны вплоть до 25 января 1949 г.

Затем, непосредственно перед датой выборов, Временный государственный совет принял закон, в соответствии с которым Учредительная ассамблея должна была стать законодательным органом, заменяющим Совет, но не обладающим мандатом Конституционной ассамблеи (занимающейся разработкой конституции).

Период деятельности Конституционной ассамблеи оказался коротким. Эта ассамблея приняла лишь закон, в котором отмечалось, что законодательный орган будет называться кнессетом, а сама Конституционная ассамблея будет именоваться I кнессетом. В соответствии с указанным законом I кнессет получал законодательные полномочия Учредительной ассамблеи, а также ее мандат на разработку конституции.

I кнессет принял закон, делегирующий свои полномочия II кнессету и соответственно всем последующим кнессетам. Израильские специалисты по законодательству до сих пор ведут спор о том, были ли переданы II кнессету и всем следующим за ним кнессетам лишь законодательные полномочия или же все они унаследовали вместе с этим и полномочия I кнессета на принятие конституции.

Когда в I кнессете возник вопрос о разработке конституции, его религиозные члены встали в оппозицию, опасаясь, что обеспечивающая свободу вероисповедания и совести конституция сразу сведет на нет некоторые законы, обязывающие значительную часть израильского населения соблюдать иудаистские религиозные обряды. Другие члены кнессета выступили против разработки конституции, считая ее преждевременным актом.

В июне 1950 г. I кнессет принял компромиссное решение, постановляющее, что Комитет по конституции и законодательству при кнессете должен в будущем подготовить проект конституции. Но эта конституция должна была разрабатываться не в целом, а по частям, которые в случае принятия их кнессетом могли рассматриваться в качестве основных законов и составляющих частей будущей конституции. Иначе говоря, по окончании работы Комитета все основные законы должны были быть сведены воедино и составить конституцию Государства Израиль.

Поэтапное составление конституции длилось в течение 46 лет. К настоящему времени кнессет принял 11 основных законов: "Кнессет"; "Земли Израиля"; "Президент Государства Израиль"; "Правительство"; "Государственная экономика"; "Армия"; "Иерусалим как столица Израиля"; "Судебная система"; "Государственный учет"; "Человеческое достоинство и свобода"; "Свобода поселений".

Многие положения указанных законов не "заземлены", т.е. их можно изменить обычным, простым большинством голосов. Более того, в своем (весьма раскритикованном) постановлении Верховный суд отметил, что для внесения каких-либо изменений в законы достаточно того, чтобы эти законы были обычными, а не "основными".

Что касается приближающихся выборов, то здесь из всех основных законов наиболее существенными являются законы "Кнессет" и "Правительство". Первый из них был принят в 1958 г., второй - в 1968 г. Последний в переработанном варианте был принят в 1992 г. Он вступил в силу (как я ни-

же объясню) вместе с результатами предстоящих выборов. Для того чтобы понять суть предстоящих изменений, необходимо сначала понять суть законодательной системы страны.

Оба упомянутых мною основных закона свидетельствуют, что Израиль - это демократическое государство парламентского типа. Кнессет избирается прямым народным голосованием. После этого президент Государства Израиль предлагает одному из членов кнессета сформировать правительство. Обычно он предлагает это члену кнессета, возглавляющему партию, набравшую большее число мест в кнессете, поскольку такой член кнессета обладает наилучшими возможностями для формирования правительства, организуя партийные коалиции. Как только член кнессета завершает формирование правительства, кнессет должен выразить доверие данному правительству. Таким образом, народ избирает кнессет, а кнессет одобряет правительство именем народа. Кнессет также полномочен отозвать свое одобрение или принять вотум недоверия правительству. Если кнессет проголосует за недоверие правительству, председатель кнессета сообщает об этом президенту, и правительство считается подавшим в отставку со дня данного голосования.

Ахиллесовой пятой, как показал опыт, является избирательная система. Она возникла не в результате обдуманного выбора, а была порождена временной целесообразностью и затем сопротивлялась всем попыткам ее изменить. Когда в 1948 г. должно было быть принято решение относительно избирательной системы для выборов Конституционного собрания, была принята та же система, которая применялась в период до создания государства при выборах в Сионистский конгресс и другие добровольные органы и которая была направлена на обеспечение представительства возможно более широкого спектра еврейского общественного мнения. Соответственно была принята крайняя форма пропорционального представительства - по спискам. При этом предполагалось, что данная избирательная система будет применена только при выборах Конституционного собрания. Как ожидалось, после соответствующего обсуждения Конституционное собрание должно было принять закон о постоянной избирательной системе. Однако не возникло мысли, что партии и фракции, завоевавшие голоса при данной избирательной системе, будут стремиться сохранить ее из опасения, что любые изменения ослабят их в пользу оппонентов.

Именно так произошло в случае Израиля.

Основной закон "Кнессет," принятый в 1958 г., устанавливает принципы данной израильской избирательной системы, оговаривая, что выборы являются "всеобщими, национальными, прямыми, равными, при тайном голосовании и пропорциональными".

В теории данная система является одной из самых справедливых в мире. Она обладает тремя отличительными чертами. Ее первое и самое основное свойство - крайняя негибкость системы пропорционального представительства по спискам. Партии составляют списки кандидатов, и место кандидата в этом списке, составленном партией, определяет его шансы на избрание. Избиратели не могут вписать или убрать какое-то имя, изменить порядок кандидатов в списке, который (до тех пор, пока ближайшие партийные первичные выборы не внесут частичных изменений) составляется не избирателями, а центральными партийными органами.

Вторая основная черта системы состоит в том, что отсутствуют отдельные географические избирательные округа. Вся страна представляет собой один большой национальный избирательный округ. Соответственно члены кнессета не представляют конкретные избирательные округа, имеют слабый контакт с избирателями и не могут, подобно членам британского парламента или конгресса США, выступать посредниками от имени обиженных граждан перед бюрократией.

Наконец, в израильской системе существует исключительно низкий порог для завоевания места в кнессете - 1,5% от общего числа голосов (до 1992 г. - 1%). Такой низкий процентный порог (ниже, чем в любой другой демократической стране, за исключением Нидерландов) постоянно стимулирует фракции, которые не могут обеспечить себе достаточно высокое представительство в партийных списках, к выходу из партий и образованию новых, поощряя таким образом партийную фрагментацию, и без того присущую этой системе. Так, в 1977 г. на выборах было представлено 22 списка, из которых получили места около половины. В 1981 г. был уже 31 список, из которых 10 обеспечили себе представительство. В 1984 г. 15 из 26 списков получили места в кнессете, а в 1988 г. - 15 из 27. В 1992 г. соревновались 25 партий, из которых 10 обеспечили себе представительство в кнессете.

Ни одна партия ни разу не получала абсолютного большинства на национальных выборах в Израиле, так что все израильские правительства были коалиционными. Кроме того, жесткость системы списков лишает избирателя какой-либо роли не только в составлении избирательных списков партий, которые они поддерживают, но и в процессе формирования коалиций, поскольку коалиции формируются не в соответствии с желаниями электората, а как следствие тактических потребностей партий. Вместо того чтобы быть представленными избирателям до выборов, они определяются после того, как станут известны результаты голосования.

До 1977 г. недостатки израильской избирательной системы не были столь очевидны по причине доминирования партии МАПАЙ (предшественника нынешней Партии труда), в результате чего на каждых всеобщих выборах реально решался единственный вопрос: какая из малых партий войдет в коалицию. Однако с 1977 г. два основных блока - Партия труда и Ликуд действуют в гораздо более состязательной обстановке, получая поддержку приблизительно равных долей израильского электората. Это невероятно усилило возможности для сделок, или, если угодно, потенциал шантажа для малых партий. Циничное использование такой возможности в коалиционном кризисе весной 1990 г., когда израильское правительство было полностью парализовано в течение трех месяцев, довело израильских избирателей до белого каления и придало мощный импульс усилиям по реформированию избирательной системы.

Но все попытки изменить избирательную систему продолжали проваливаться в основном по уже упомянутой мною причине. Только кнессет имеет право изменить систему выборов в кнессет, но поскольку он состоит из партий, безусловно заинтересованных в существовании этой системы, изменить ее исключительно сложно.

Признавая значительные трудности проведения избирательной реформы, потенциальные реформаторы обратились к другому аспекту системы, пытаясь обеспечить более эффективное управление. Фокус переместился на предложение об усилении исполнительной власти, и в особенности премьер-министра, которого считают слишком скованным оппозиционными политическими фракциями внутри кабинета и не имеющим полномочий действовать по собственной воле.

Очевидным путем усиления роли исполнительной влас-

ти были прямые выборы премьер-министра. Это свершилось в марте 1992 г., когда кнессет принял новый основной закон "Правительство", который должен заменить первоначальный его вариант 1968 г. Выборы в конце мая 1996 г., как ожидается, пройдут в соответствии с новой процедурой. Сам закон вступит в силу со вступлением в должность премьер-министра, избранного согласно новой процедуре.

Изменение это носит принципиальный характер. Оно отделяет выборы в кнессет от выборов премьер-министра. Народ будет избирать парламент, но он впервые будет прямо избирать также премьер-министра. Таким образом, положен конец чисто парламентскому режиму в Израиле, вводится система правления, несущая черты сходства с французской Пятой республикой.

Прямо избранный премьер-министр будет являть собой выбор всего электората, а не только крупнейшей из партий меньшинства в кнессете. Его авторитет на международной арене также будет усилен, и он будет четко восприниматься как лицо, говорящее от имени нации в целом. Прямые выборы превратят премьер-министра в символ национального единства, способный подняться над социально-экономическими, этническими и религиозными различиями. В свою очередь, это послужит поощрением для способных людей предлагать себя на высший пост, поскольку просто партийный функционер вряд ли обеспечит свое избрание премьер-министром.

Новый закон, однако, подвергся критике. Некоторые считают, что он недостаточно укрепляет независимость премьер-министра. Он позволяет кнессету, как и при нынешней системе, смещать премьер-министра с поста введением вотума недоверия 61 голосом из 120. При новой системе, однако, это будет означать также автоматический роспуск самого кнессета. Премьер-министр со своей стороны сможет распускать кнессет, но лишь ценой одновременного назначения новых выборов премьер-министра.

Основное сопротивление прямым выборам премьер-министра вызвано, однако, опасением, что это внесет опасный плебисцитарный элемент в неоднородное и не полностью выкристаллизовавшееся общество, в то, что некоторые считают незрелой демократией. Возможно, было бы более мудро сопроводить данное изменение введением укоренившихся конституционных положений, таких как гарантии

против злоупотребления властью.

Основной дилеммой, однако, в любом случае останется следующее: дать право кому-либо действовать мудро значит дать ему также право действовать глупо. Прямые выборы премьер-министра вкладывают мощные рычаги в руки популярного политического лидера. Эти рычаги могут быть использованы совершенно отличным образом от того, что предполагали сторонники реформы. С другой стороны, политическая система, которая не позволяет эффективно принимать решения, представляет по меньшей мере такую же опасность для демократии, как злоупотребление властью со стороны сильного лидера, который, пока сохраняется демократия, всегда выступает субъектом вердикта, выносимого электоратом при голосовании.

Что является большей опасностью - потенциальное злоупотребление властью со стороны сильного лидера или возможность того, что в отсутствие сильного лидера жизненно важные политические проблемы и особенно проблема отношений между Израилем и его арабскими соседями останутся нерешенными? Вот с такими важными по своим последствиям проблемами борется в настоящее время израильский политический организм.

ДЖ.Р.БЕНТЛИ *

АВСТРАЛИЯ

Как отмечал лондонский еженедельник "Экономист" в номере, увидевшем свет через неделю после последних федеральных выборов в Австралии, население этой страны весьма серьезно относится к своим выборам.

Нелишне отметить, что идея парламентских выборов на основе тайного голосования впервые осуществилась в австралийском штате Виктория в 1856 г. Позаимствовав эту систему в 1888 г., американцы лишь подтвердили авторство,

назвав ее "австралийским голосованием". Задолго до того, как в других странах женщины обрели право голосовать, избирательное право в Южной Австралии было предоставлено им уже в 1894 г. Как продолжает "Экономист", сейчас голосование в Австралии проводится часто, носит обязательный характер и предполагает учет предпочтений избирателей по специальной балльной системе.

Находясь в Москве во время последних выборов в Австралии, я, однако, принял участие в тайном голосовании при помощи почтовых бюллетеней, образцы которых я вам сейчас продемонстрирую.

Смена правительства

С одной стороны, можно говорить о результатах выборов 2 марта как о весьма драматичных: либерально-национальная коалиция, получившая огромное преимущество в 40 мест в 148-местном парламенте, оттеснила лейбористов, пребывавших у власти последние 13 лет.

С другой - жизнь, в основном, продолжала течь по привычному руслу. Новый премьер-министр не устремился сразу же в Канберру, чтобы захватить бразды правления, а оставил возможность уходящему правительству руководить страной до тех пор, пока он не сформирует новый кабинет министров.

В какой-нибудь другой стране смена правительства наверняка затронула бы и меня, как посла в России, тем более, что до моего назначения на эту должность я занимал должность руководителя персонала бывшего министра иностранных дел. Новый министр иностранных дел Александр Даунер, которому я нанес визит в Канберре в прошлом месяце, направил письма некоторым своим коллегам, включая г-на Примакова, в которых указал, что, несмотря на то, что акценты новой политики будут расставлены несколько по-иному, он рассчитывает на преемственность в основных вопросах и направлениях внешней политики Австралии при новом правительстве.

На мой взгляд, демократию в современной Австралии можно охарактеризовать как *решительную и открытую, внушающую доверие, так как каждый ее житель не только имеет право голоса, но и занимает вполне определенное положение.*

Однако было ли так всегда? Нет, конечно. Как же удалось добиться того, что мы имеем сейчас? Мне хотелось бы более подробно остановиться на этом вопросе, так как, по

* БЕНТЛИ Джеффри Роберт - Чрезвычайный и Полномочный Посол Австралийского Союза в Российской Федерации.

моему убеждению, постоянное стремление к еще более справедливой системе является важнейшей чертой демократического процесса в Австралии.

Австралийское общество на ранней стадии

Само слово Австралия до 1901 г. являлось лишь чисто географическим понятием. Австралийская государственность оформилась в 1901 г. как федерация шести штатов с большой системой самоуправления по сравнению с так называемой вестминстерской моделью, заложившей основы исполнительных, законодательных и судебных органов власти. Разумеется, знакомство с Вестминстером и принятие этой модели произошло в самом начале развития нашей демократии, задолго до 1901 г.

Как большинству из вас, вероятно, известно, история современной Австралии берет свое начало в 1788 г., с тех времен, когда ее земля стала тюрьмой для 736 британских каторжников, перевезенных на наш континент, причем огромной тюрьмой (учитывая то, что она представляет собой гигантский остров), комендантом которой являлся губернатор Ее Величества.

Из 150 тысяч высланных Британией в Австралию каторжников 20 % составляли женщины и около одной трети - ирландцы. В большинство своем они были выходцами из бедных слоев населения. Немногочисленные представители высшего общества отбывали сроки за такие преступления, как подлог или подделка документов. Можно предположить, что каторжники представляли собой такое население, с которым чрезвычайно сложно было начинать строительство нового общества.

Очевидно, однако, что и губернаторов необходимо было контролировать, и акт британского парламента 1823 г., который ограничивал самостоятельную власть губернатора назначаемым законодательным советом, можно рассматривать как первый росток австралийской демократии.

До 1830 г. чиновничий аппарат в колонии одобрял и поддерживал суровые наказания для осужденных, повторно совершивших преступления. Так, например, широко применялись порки - за кражу полагалось 200 ударов. Хотя правительство и обеспечивало большинство каторжников едой и одеждой, многие из них вынуждены были заниматься подневольным трудом.

Здесь, вероятно, уместно остановиться на вопросе о

рабстве и ситуации в Австралии. Рабство являлось пожизненным и сохранялось из поколения в поколение. Рабы могли быть освобождены либо по прихоти хозяина, либо в результате революции. Ни то, ни другое не применимо к каторжникам, которые выслались из Британии в Австралию. Отбыв положенный срок, все они становились свободными людьми. Как ни суров и жесток был их социальный статус, он основывался на концепции прав и закона. Подневольные имели право свидетельствовать в суде, предъявлять гражданские иски и подавать прошения губернатору. Их хозяевам запрещалось самовольно подвергать их телесным наказаниям - такие меры могли быть применены только в результате решения суда. Каторжники имели право на судебный иск в связи с плохим обращением со стороны хозяина. Их дети рождались свободными. И хотя они не имели избирательного права, его вплоть до 1840 г. не имели также и жители Нового Южного Уэльса.

В таких неблагоприятных условиях возникла и свободная пресса, история которой начинается с выхода в 1803 г. первого номера "Сиднейской газеты". В 1824 г. некто Уильям С. Вентуорф, уроженец колонии, явившийся к тому времени крупным землевладельцем, начал издавать более независимое в выражении мнений издание - газету "Острелиэн", которая пропагандировала идеалы свободы. Я вспомнил о нем, как об одном из первых демократов, быстро потерявших свой энтузиазм, как только речь зашла о предоставлении всем, включая каторжников, избирательного права.

Возникновение политических институтов

Британия вскоре перераспределила власть в пользу колоний и некоторых категорий их населения. В Виктории, Южной Австралии и Тасмании были сформированы законодательные советы, две трети членов которых являлись выборными. Новому Южному Уэльсу такое право было предоставлено в 1842 г.

Голосование проводилось с помощью избирательных бюллетеней, хотя в выборах могли участвовать лишь собственники. В последующие 50 лет до образования федерации была осуществлена крупная избирательная реформа благодаря, с одной стороны, давлению снизу: работающее население боролось за это активно и последовательно, с другой - сверху: сменявшие друг друга британские прави-

тельства выступали против стремления землевладельческого класса Австралии сохранить ограниченное право голосования.

Золотая лихорадка и ее последствия

Начавшаяся в 1850 г. золотая лихорадка, а точнее последовавший за ней хаос, ускорили политические преобразования в стране.

Трудно найти подходящее слово, чтобы охарактеризовать ситуацию в стране в этот период. За 10 лет с 1850 по 1860 г. численность населения возросла с 400 тыс. до 1 млн. 200 тыс. человек. Жажда быстрого обогащения породила хаос. С политической точки зрения важнейшей чертой этого периода явилось разрушение социальных барьеров между различными классами общества, происшедшее на золотых карьерах: каторжники, повара, юристы, врачи, правительственные служащие и члены палаты лордов - всех уравнила всеобщая страсть к добыыванию золота. Слуга стал ровнем с хозяином. Макартур, прежний лидер борьбы за свободу в Австралии, у которого вскипала кровь при одном упоминании слова демократия, почувствовал серьезную опасность для колонии. Государственный секретарь был обеспокоен последствиями прямых контактов рабочего класса с "добропорядочными гражданами".

Все сходилось в одном - каторжникам путь на прински заказан. Бывшие преступники не должны находиться на золотых приисках. Британское правительство дало свое согласие. Кандидаты на выборные должности стали обсуждать вопрос о том, должны ли члены совета представлять интересы исключительно землевладельцев или населения в целом. Вентуорф поклялся сохранить политическую власть, основанную на праве собственности. Он постарался сдержать волну демократизации. Чтобы подготовить почву для создания палаты лордов, он даже рекомендовал ввести наследные титулы - его предложение, однако, не нашло поддержки у Лондона, возможно, не только по соображениям справедливости. Однако Лондон был вынужден пойти на компромисс и учредил верхние палаты колониальных парламентов, состоявшие из назначаемых представителей.

С 1830 г. несколько законопроектов о введении процедуры тайного голосования были внесены на рассмотрение британского парламента, но все они были отклонены палатой лордов. В Южной Австралии в 1840 - 50-х гг. и в Мель-

бурне в 1851 г. собрания общественности приняли резолюции в пользу принятия процедуры тайного голосования. Чиновники из Нового Южного Уэльса отнеслись к этому как к "не только неконституционному, но и антибританскому шагу". Тем не менее под давлением общественности процедура тайного голосования, также известная как "австралийское голосование", была принята в Виктории и Южной Австралии в 1856 г., в Новом Южном Уэльсе и в Тасмании - в 1858 г., в Квинсленде (при отделении от Нового Южного Уэльса) в 1859 г. и в Западной Австралии - в 1879 г. За пределами Австралии тайное голосование было впервые введено в Новой Зеландии (1870 г.), в Британии (1872 г.), Канаде (1874 г.), Бельгии (1877 г.) и в штате Массачусетс, США (1888 г.).

С 1856 г. все совершеннолетнее мужское население Австралии имеет право голоса. С 1890 г. во всех колониях действует принцип "один человек - один голос". В декабре 1894 г. в Южной Австралии произошло историческое событие - женщины впервые получили право голоса.

При первоначально существовавшей в Австралии системе голосования побеждал кандидат, за которого проголосовало простое большинство избирателей. Однако уже в 1892 г. в Квинсленде впервые было применено "преференциальное голосование". Эта система обеспечивает выражение большинством избирателей своей точки зрения по поводу победившего кандидата, хотя наиболее предпочтительный для конкретного избирателя кандидат может оказаться и не избранным.

Таким образом, после многочисленных нововведений мирового значения основы современной демократии оказались прочно заложенными еще до того момента, когда в 1901 г. произошло объединение колоний на федеративной основе в Австралийское государство.

Если можно считать благополучным результат этого периода истории, то это никоим образом не относится к предшествовавшему отрезку времени. Как отмечает историк Манинг Кларк, колониальная политика превратилась в прикрытые грязной борьбы за власть. Члены парламента выступали в роли посредников в претензиях и исках, отличаясь друг от друга не личной честностью, а лишь шутством, количеством непростительных шуток в своих выступлениях и степенью готовности получать взятки. Заседания колониального парламента то и дело прерывались призывами

"выйти и разобраться". Как отмечала одна из газет, политической жизни Мельбурна были присущи некоторые характеристики, подмеченные А.П. Чеховым в русской провинциальной жизни последней четверти XIX в., когда так просто было "найти хоть одного честного человека".

Тем не менее идея равноправия, рожденная каторжниками, многие из которых были выходцами из Ирландии, их неприязнь к своим хозяевам, рожденная людьми, считавшими, что ими управляют или помыкают (в зависимости от положения) из Лондона, проходит красной нитью через весь этот исторический отрезок. Уже тогда возник и окреп принцип "равных возможностей", которому австралийцы придадут такое большое значение.

Хотя основы демократии были заложены еще до образования австралийской государственности в 1901 г. - первые в истории страны выборы уже проводились по принципу "один человек - один голос", - реформы на этом не остановились.

В 1911 г. была введена обязательная регистрация. Введенное впервые в 1915 г. в Квинсленде, обязательное голосование было принято на территории всей страны к 1924 г. И хотя штрафы за неявку на голосование были небольшими, они сразу же обеспечили среднюю явку более 90% населения к избирательным урнам. В наше время этот показатель составляет 95 % против менее 50% в период, когда голосование не было обязательным. В 1965 г. наконец и абсоритены получили право голоса. А в 1973 г. был снижен возрастной ценз для участников голосования - с 21 до 18 лет. Такова краткая история избирательной системы, обеспечивающей высокий процент участия в выборах, которая находится в постоянном развитии.

На сегодняшний день обе палаты парламента выборные: палата представителей, состоящая из 148 представителей самостоятельных избирательных округов, и сенат, включающий в себя представителей шести штатов. Сенат иногда называют также "палатой штатов", так как каждый из них, независимо от численности населения, представлен 12 сенаторами.

Избирательные округа заметно различаются по своей площади. Например, избирательный округ Калгурли в Западной Австралии имеет площадь 2,3 млн. кв. км, что равно одной четвертой территории Бразилии и в 10 раз превышает территорию Британии, тогда как площадь самого маленького

го округа, находящегося в Сиднее, составляет всего 17 кв. км. В целях обеспечения равного количества избирателей периодически производится перерасдел округов.

Не вдаваясь в подробности структуры и механизмов выборов, отмечу лишь некоторые моменты.

Как нетрудно догадаться, весь процесс выборов тщательно контролируется. Невозможно, например, выставить свою кандидатуру на выборах тому, кто привлекался к уголовной ответственности или является государственным служащим; кандидаты обязаны представлять подробный отчет о всех расходах на предвыборную кампанию; суммы денежных пожертвований партиям или кандидатам подлежат обнародованию и т.д.

Кратко о политических партиях

"Преференциальная" система голосования, также известная как двухпартийная привилегированная система, поощряет двухпартийность и препятствует оформлению "отколовшихся" партий. Традиционно на политической арене Австралии доминируют лейбористская и либеральная партии. Лейбористская партия Австралии выросла из профсоюзного движения прошлого века, хотя сегодня выражает интересы более широких слоев населения, не всегда находящиеся в левой части политического спектра. Основатели партии ратовали за общество с меньшим числом чрезмерно богатых или крайне бедных людей. Один из таких лидеров даже характеризовал себя как "антиконфискационный социалист". АЛП, тем не менее, часто подозревали в том, что она является социалистической партией. В статье в газете "Правда" от 13 июня 1913 г. некто "В" (В.И. Ульянов-Ленин) предупреждал революционеров, что австралийская либеральная партия даже не называет себя социалистической. Однако тот же "В" высказывал предположение, что существовавшая "либеральная" лейбористская партия проложит дорогу "социалистической" рабочей партии, однако она стоит сейчас скорее на реформистских, чем на революционных позициях.

Находящуюся сейчас у власти либеральную партию, так же как и ее партнера по коалиции - национальную партию, представляющую преимущественно сельскохозяйственные районы, принято рассматривать как правую часть политического спектра. Однако для того чтобы прийти к власти, обе партии приложили усилия к завоеванию расположения

со стороны среднего класса. И хотя наиболее яростные сторонники обеих партий наверняка оспаривали бы мою интерпретацию, между ними сегодня принципиальной разницы не существует. В качестве примера может служить их подход к внешней политике.

Существуют также партии меньшинства, одна из которых - демократическая вот уже в течение нескольких лет поддерживает равновесие власти в сенате. Что касается коммунистов, то коммунистическая партия действительно ранее существовала, но в конце концов ее, кажется, распустили несколько лет назад. Ей никогда не удавалось избрать хотя бы одного своего представителя на выборах, и в течение нескольких последних лет она не выставляла даже кандидатов. Высшей точкой взлета АКП стал, возможно, референдум начала 50-х годов, в ходе которого тогдашнее либеральное правительство попыталось добиться запрещения партии. Интересно отметить, что население, среди которого вряд ли были коммунисты, выразило решительное "нет" запрещению партии.

Практическое осуществление демократии

Какова же сущность нынешней демократии в Австралии - стране с населением в 18 млн. человек, занимающей 14-е или 15-е место в списке экономических развитых государств мира? Как она воспринимается? Хотя я постоянно ощущаю ее проявления в повседневной жизни, мне трудно ответить на этот вопрос. Несмотря на то, что я жил во многих странах, в реальности я сталкивался лишь с развитой демократической системой, при которой право на труд, жилье, доступ ко всем уровням образования, здравоохранения, обеспечение политических свобод и личной безопасности воспринимаются всеми, несмотря на расовую или половую принадлежность, как должное. Если кого-то лишают этих прав, об этом сразу же становится известно другим.

Циники говорят, что демократия существует лишь раз в три года - только во время выборов. Но на самом деле министры постоянно контролируются рядовыми членами парламента, избирателями, оппозицией, средствами массовой информации, постоянно ужесточающейся отчетностью (например, обнародование всех личных доходов). Правительство постоянно в центре внимания. Оно не находится вне парламента, а является его частью. Например, каждый раз, когда проходят заседания парламента, министры обяза-

ны присутствовать для отчета даже без предварительного уведомления.

Важнейшим моментом, по моему мнению, является то обстоятельство, что вне зависимости от того, какая партия находится у власти (и здесь я хочу процитировать бывшего лидера третьей крупнейшей партии, демократической), человек чувствует, что у него в распоряжении есть средства "заставить этих мошенников быть честными"! И не только быть честными, но создавать более справедливую систему в будущем.

Э.КАРТЕР *

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

Эта секция сегодняшней конференции носит название "Переход к демократии: опыт различных стран." Такое название подразумевает, что демократия является своего рода абсолютным стандартом - мишенью, в которую можно прицелиться, представляет собой нечто статичное в случае его достижения. Однако это не так, по крайней мере в Соединенном Королевстве. Мы не достигли конца пути в создании демократии. Ведутся активные дебаты о том состоянии, в котором находятся наши институты, и о целях, которым они служат. Нет консенсуса относительно самого значения слова "демократия". В Британии, по крайней мере, демократия не статична. Это - динамичная и противоречивая концепция.

В своей основе демократия означает правление народа или "правление народа для народа, осуществленное народом". Но даже и этого определения недостаточно. В настоящее время этот термин употребляется не только для обозначения выборных представительных органов, но и для таких понятий, как индивидуальная и коллективная свобода, свобода выражения, свобода ассоциаций, защита прав

* КАРТЕР Эдвард - Полномочный министр, заместитель главы дипломатической миссии (Посольство Великобритании в Российской Федерации).

личности, групп и меньшинств, равенство перед законом, разделение законодательных, исполнительных и судебных полномочий, принцип отчетности и идея взаимозависимости и взаимоограничения законодательной, исполнительной и судебной властей для борьбы со злоупотреблением властью, даже, когда это необходимо, властью законодательной.

Переход Британии к демократии был долгим, и отнюдь не гладким и ровным. Каждый шаг к ответственному правлению встречал сопротивление. Мы вынесли гражданские войны, казнили короля, других свергали, отправляли в ссылку. Всеобщее избирательное право (один человек - один голос) как основа представительных институтов, рассматриваемое сейчас в качестве краеугольного камня любой демократии, - недавний результат, и право голоса для женщин - еще более свежий пример. Такие идеи не играли никакой роли на ранних стадиях нашего конституционного развития. Тогда доминировало утверждение прав и защита интересов региональных сообществ - тех, кто владел землей и располагал верноподданническими армиями, а позднее тех, кто владел собственностью, бизнесом, состоянием - т.е. поднимающегося среднего класса. Общей темой было сдерживание власти произвольной и примирение и защита материальных интересов.

Какое же место занимает Британия на современном этапе эволюции нашей демократии? Существует ли британская конституция? Ответ: и нет, и да. У нас нет писаной конституции, определяющей в одном документе механизмы правления и народного представительства и права и обязанности граждан. Чем мы располагаем, так это двумя различными наборами принципов и правил. Один такой свод правил учреждает законы, которые могут быть проведены в жизнь судами. Они либо были введены в действие законодательным актом, либо происходят из обычаев, традиций или судебных постановлений и известны как общее право. Другой свод правил состоит из конвенций, договоренностей обычной практики, которые оказывают влияние на деятельность правительства, но не проводятся в жизнь судами. Эти правила не являются конституционным законом (правом), не могут быть охарактеризованы как конституционная конвенция или конституционная этика. Их действие зависит от согласия и является предметом пристального внимания и одобрения со стороны общественного мнения, выражаемого через представительные институты и через свободную кри-

тику средств массовой информации. Оба эти свода правил не высечены в камне, а подвержены изменениям и эволюции. Различие между государством с писаной конституцией и британской системой заключается в том, что в первом права выведены из принципов конституции, в то время как в Британии эти принципы являются обобщениями конкретных решений судов или практики, регулируемой согласием большинства.

При каждом поколении британские институты были предметом критики и перемен. Позвольте кратко остановиться на некоторых вопросах, которые в настоящее время находятся в центре дебатов. Все они связаны с тем, что является стержнем нашей демократии - суверенитетом людей национального государства, выраженным в избрании палаты представителей. Они включают в себя:

- а) вопрос о писаной конституции;
- б) роль референдумов;
- в) реформу палаты лордов;
- г) последствия европейской интеграции.

Призыв к тому, чтобы иметь писаную конституцию, прозвучал, хотя пока только меньшинством голосов. Позвольте процитировать документ 1988 г., озаглавленный "Хартия 88 - Демократия с изъясном":

"Мы выросли в Британии с верой в то, что мы свободны, что наш парламент - источник демократии, что нашей свободе завидует мир, что наша система правосудия всегда справедлива, стражи нашей безопасности подлежат законному демократическому контролю, что наша гражданская служба беспристрастна, что наши города и общины гордо сохраняют свое лицо, что наша пресса смелая и честная. Сегодня подобные убеждения становятся все более невероятными. Во имя свободы ограничиваются права человека, наши политические и социальные права, в то время как полномочия исполнительной власти усилились и продолжают усиливаться вместо того, чтобы ослабевать. Правительство лишило нас ряда важных гражданских свобод; например, всеобщих прав - на неприкосновенность, на проведение мирных собраний, на свободу передвижения, даже на само право рождения. Отнимая эти права у некоторых, правительство подвергает риску всех. Послевоенный национальный консенсус утратил свою силу, так же как установки на компромисс и толерантность - важнейшие компоненты свободного общества. Последствия этого тако-

вы, что сегодня у британцев меньше законных прав и меньше демократии, чем у многих других жителей Западной Европы. Настало время требовать политические, гражданские и гуманитарные права в Соединенном Королевстве. Первый шаг - учредить их в конституционной форме, с тем чтобы они более не подвергались произвольному диктату Вестминстера и Уайтхолла."

В коротком выступлении сегодня нет времени обсуждать обоснованность этих обвинений, достаточно заметить, что они существуют.

Второе, вопрос о референдумах. По мере приближения к единой европейской валюте (возможно, уже в 1999 г.) все более настоятельным становится вопрос о проведении референдумов вслед за любым решением британского правительства об объединении. За недавнюю историю Британии был проведен лишь один референдум, в середине 70-х годов, для подтверждения членства Британии в Европейском сообществе.

Сторонники проведения референдума утверждают, что такой далеко идущий шаг как отказ от национальной валюты может быть одобрен только путем прямых консультаций с народом, поскольку предпринять такой шаг подразумевало бы отказаться от значительной доли контроля над нашей национальной экономикой, что в свою очередь представило бы угрозу для национального суверенитета. Противники референдума утверждают, что эти вопросы в высшей степени спорны и едва ли могут быть сформулированы. Они апеллируют к соблюдению в течение долгого времени принципа, согласно которому члены парламента делегированы своими округами для глубокого изучения вопросов и принятия решений от имени тех, кого они представляют. Настоящее правительство, которое, возможно, будет у власти в 1999 г. и позже, а возможно и нет, явно идет к уступке принципа о референдуме вслед за решением правительства присоединиться к единой валюте.

Третий вопрос - это реформа палаты лордов. Это сейчас охватывает помимо пожизненных пэров, выдвинутых политическими партиями, всех наследных пэров, ряд епископов англиканской церкви и старших судей (лордов закона). Сейчас палата лордов представляет собой проверяющий орган: она не решает вопросы финансового законодательства, не может в конечном итоге верховенствовать над избранной палатой общин. Не может быть логического оправдания

присутствию наследных пэров, которые занимают свои места случайно, по происхождению. Тем не менее существующая система работает, и многие из законодательных поправок, предложенных лордами, принимаются палатой общин. Ключевой вопрос заключается в том, что заменило бы существующую сейчас палату лордов. Многие из предлагаемых изменений сами по себе могут быть легко подвергнуты критике. Палата, состоящая исключительно из выдвинутых пожизненно пэров, была бы недемократичной. Избранная палата в таком случае рискует либо стать копией палаты общин, либо войти с ней в ненужный конфликт. Поскольку Британия не является федеральным государством, не представляется возможным основывать членство на региональных выдвигениях. Эта проблема существует, однако очевидно, что нет ее немедленного решения. Лейбористская партия пообещала действовать незамедлительно в случае своей победы на следующих выборах. Интересно посмотреть, что они сделают.

Четвертое. Я должен упомянуть о том, что многие в Британии полагают, что демократия сложно завязана с сохранением национального суверенитета - конечным верховенством национальных институтов. Многие обеспокоены по поводу уступки элементов суверенитета институтам Европейского союза. Как сказал в 1978 г. выдающийся парламентарий Инок Пауэлл, "парламент в 1970 г. уступил ЕЭС поправную власть в области налогов, законодательства и политики для населения Британии, что не имеет ни отдаленнейшего прецедента со времен средневековья." Имея в виду прямые выборы в европарламент, Пауэлл сказал: "Можно предвидеть, что не более, чем через два года, мы согласимся на передачу исключительных полномочий по налогам и законодательству ЕЭС со своим собственным избранным парламентом, тем самым совершенно очевидно отрекаясь от политической власти и независимого существования британского парламента и его избирателей". С тех пор как Пауэлл написал эти слова, прошло немало времени, однако и сейчас в Британии широко распространено беспокойство по поводу перспективы дальнейшей передачи полномочий национальным органам. В противовес этому аргументу, конечно, можно сказать, что возможно и даже необходимо обеспечить соблюдение субординации европейских институтов демократически избранному европарламенту с усиленными полномочиями.

На этих нескольких примерах я пытался продемонстрировать, что демократия, будь то философская концепция или набор институтов, не может быть статичной. Она должна постоянно эволюционировать, отвечая новым требованиям каждого периода, и адаптироваться к новым обстоятельствам. В своей основе она опирается на демократические представительные институты. Однако это не означает только утверждение прав и свобод. Это также означает принятие ограничительных обстоятельств и компромиссов, с тем чтобы дать возможность людям жить вместе в сложном современном обществе. Все мы в действительности постоянно находимся в процессе перехода к демократии.

М. ХОНГ*

СИНГАПУР**

Сингапур верит в демократию. Мы ценим ее противодействие тирании и злоупотреблению властью. Мы ценим ее содействие равенству всех граждан. Мы ценим верховенство демократии, когда она сочетается со свободным рынком. Это мощное сочетание высвобождает творческую энергию, инициативу и создает богатство. Мы считаем свое государство демократическим.

Наша демократия - это сингапурская модель, которую мы выработали в соответствии с нашими потребностями и условиями. Мы унаследовали британскую демократическую систему, которую приспособили к нашим условиям, и мы удовлетворены тем, что у нас эффективная, дисциплинированная, гибкая и подходящая нам демократия. Мы не стремимся экспортировать нашу модель. Мы также не считаем системы других стран более низкими или недемократичными. Мы верим, что демократия связана прежде всего со свободой выбора - выбора своей собственной системы и

выбора своего правительства. Мы создали дисциплинированную, прагматичную, опекающую и посредничающую форму правления, которая принесла нашему народу мир, процветание, справедливость, равенство, гармонию и свободу. Таков результат 9 всеобщих выборов с 1959 по 1991 год.

Так же как мы имели свободу выбирать, развиваться и быть хозяевами своей судьбы, мы уважаем права других стран и других народов выбирать, развиваться и быть хозяевами своих собственных систем и судеб. Все страны и их формы демократии могут внести вклад в богатство и разнообразие демократии. Как сказал профессор Дон Эммерсон, демократия не церковь и не мечеть, а идущий процесс экспериментов, и ни один из них ни экономически, ни культурно не обречен на поражение.

Эволюция демократии от греческой к европейской и американской формам демократии иллюстрирует то, что она может развиваться и адаптироваться к различным культурам и обстоятельствам. Это фактически одна из привлекательных сторон демократии: способность к адаптации и гибкость. Другая важная черта демократии, согласно политологам, - способность укреплять мир. Азиатская демократия способна усилить и обогатить демократию. Демократия как радуга: все цвета усиливают ее красоту. Только история может рассудить, какой вариант демократии окажется в конечном счете успешным, поскольку ответил чаяниям народа. Демократия - греческое слово, означающее народовластие. Греки придумали слово, но их демократия на практике представляла собой ограниченную модель, связанную с прямым участием небольшого меньшинства взрослых граждан мужского пола. Не разрешалось участвовать ни женщинам, ни рабам, ни иностранцам. К греческой демократии плохо относились такие греческие философы, как Платон и Аристотель, считавшие ее правлением невежд или бедняков. Один из американских отцов-основателей Джеймс Мэдисон писал в "Федералисте", что "демократия несовместима с личной безопасностью или правами собственности". Ранние американские лидеры хотели создать республику, основанную на представительных институтах, а не на демократии.

Веками в исторической эволюции демократии и прав человека стали: Магна Карта, американская, британская, французская, русская, китайская революции (свержение самодержавные режимы, но иногда приведшие к иным результатам), деколонизация, Устав ООН, Билль о правах

* *ХОНГ Марк* - Чрезвычайный и Полномочный Посол Республики Сингапур в Российской Федерации.

** В настоящем докладе представлена личная точка зрения автора, а не правительства Сингапура (прим. авт.).

(США) и (французские) Права человека и гражданина. Венская декларация прав человека, Международные пакты о гражданских и политических правах, экономических, социальных и культурных правах и Всеобщая декларация прав человека. Такие философы как Руссо, Монтескье, Джон Локк, Томас Пейн, Томас Джефферсон, Алексис де Токвиль, Иеремия Бентам, Джон Стюарт Милль и другие - все внесли огромный вклад в развитие демократических идей.

По современному определению, демократия - это народное правительство, в котором верховная власть принадлежит народу и осуществляется напрямую им самим или избранными им в результате свободных выборов его представителями. Современное понимание демократии возникло в XIX веке. Под ним имелась в виду система представительного правительства, избранного в результате свободных конкурентных выборов. Демократия на Западе состоит из американской и европейской моделей.

На Западе большинство граждан-мужчин получили право голоса в США к 1820-м годам, во Франции к 1848 и в Британии к 1867 году. Женщинам разрешили голосовать на Западе только в начале XX столетия после упорной борьбы суфражисток. Таким образом, демократия - сравнительно новое явление. Америка - страна, в основе которой лежит идеология, охватывающая пять основных элементов: свободу, индивидуализм, популизм, эгалитаризм и несовместительство. У американцев сильна традиция протеста, враждебности к правительству и подозрительности ко всем властям. Эти идеологические элементы и традиции лежат в основе американского понимания и практики демократии.

В противоположность этому французы утверждают, что демократию следует понимать с точки зрения коллективизма, а не американского индивидуализма. Французы полагают, что французская нация обладает суверенитетом, а Национальная ассамблея олицетворяет волю нации. Более того, избранный представитель является независимым творцом национальных законов и политики, а не агентом своих избирателей. Сильной стороной британской парламентской системы является более тесная связь между поведением избирателей и политикой правительства, чем в системе, раздробленной разделением властей или конкуренцией между многочисленными политическими партиями. Наконец, в британской политической практике поднят вопрос внутрипартийной демократии: как выбирать партийных руководи-

телей и как обеспечивать участие людей в определении партийной политики. Американцы создали систему первичных выборов для определения кандидатов на пост президента.

Современные теоретики по вопросам демократии обобщали существование трех моделей демократии: плюралистической модели, марксистской модели классового господства и корпоративной модели. Они утверждают, что наиболее распространенными рамками для демократии является государство-нация. Три основных явления сказываются на государствах-нациях: тенденция государств-наций становиться основным источником политической власти; возрождение национализма меньшинств, требующих автономии или отделения; развитие международных организаций.

В результате такие политологи, как Уоррен Магнусон, утверждают, что теория демократии по большей части есть аспект теории государства. Другие, такие, как Антонио Грамши, доказывают, что политическая власть в современных государствах-нациях усиливается демократией. Диктаторам приходится применять силу, чтобы обеспечить выполнение своих указов. Демократия поощряет активное участие граждан в политических процессах. Кратко рассмотрим практическое осуществление и элементы сингапурской демократии.

Рассмотрение того, как Сингапур вписывается в рамки основ демократии, позволит беспристрастному наблюдателю самому решить, насколько демократичен Сингапур. Если политическая система Сингапура окажется неспособной обеспечить лучшую жизнь народу, она долго не протянет и будет быстро и решительно отвергнута. Такова лакмусовая бумага проверки демократии Сингапура.

В Сингапуре верховенство принадлежит конституции. Конституция провозглашает суверенитет Сингапура, не деля ни с кем своей верховной власти. Не парламент, а конституция превыше всего. Законы, не соответствующие конституции, подлежат изъятию. Для принятия поправок к конституции в парламенте требуется большинство в две трети голосов. По конституции предполагается представительная демократия, однако теория народного суверенитета ясно не выражена. Право голоса в конституции не упоминается, но содержится в постановлении парламента.

На практике правящая партия получает мандат на правление через механизм свободных, справедливых, регулярных

и честных выборов. Правящая партия проводит кампанию на основе партийного манифеста, а после избрания приступает к выполнению своей программы. По важным вопросам, таким, как вопрос об объединении с Малайзией в 1962 г., волю народа выясняли на референдуме. Мнение народа по важным вопросам выясняется с помощью публичных слушаний, обратной связи через письма в прессе, парламентских дебатов, консультаций с избирателями (встреч с людьми).

Согласие народа получают в результате свободных, справедливых, регулярных, честных, соревновательных, многопартийных выборов. В Сингапуре с 1959 г. 9 раз были проведены всеобщие выборы с интервалом в среднем в 4 года. После получения независимости в 1965 г. правящая партия 7 раз на всеобщих выборах побеждала с результатом от максимум 84,4% в 1968 г. до минимум 59,3% в 1991 г. Правительство прилагает большие усилия, чтобы сообщить и объяснить народу выбор непопулярных, но необходимых мер.

Когда страна столкнулась с серией кризисов в 60-е годы, установилась особенно крепкая связь между правительством и народом. Правительство полностью сознает значение национального единства и необходимость народной поддержки и согласия народа. В Сингапуре правящая партия выиграла все выборы с 1959 г. Поскольку голосование обязательно и тайное, мандат на правление обусловлен поддержкой со стороны большинства избирателей. Кроме того, поскольку Сингапур многонациональное государство, правящая партия взяла себе за правило получать многонациональную поддержку и действует очень осторожно, чтобы не затрагивать чувства меньшинств.

Имеются встроенные гарантии, обеспечивающие уважение прав меньшинства со стороны большинства (сингапурских китайцев). Статья 12 конституции обеспечивает уравнивание в правах и защиту от дискриминации на основе расы, вероисповедания, происхождения и места рождения. В статье 151 предусмотрено, что правительство должно защищать меньшинства. Статья 151(2) дает больше прав сингапурским малайцам. Их права и права других меньшинств защищены государственными институтами (например, Президентским советом по меньшинствам); общинными группами взаимопомощи, получающими поддержку от правительства; превентивным за-

держанием тех, кто разжигает общинную ненависть; предоставлением равного статуса всем четырем языкам (английскому, малайскому, китайскому, тамильскому), признанием всех основных религий.

Конституция провозглашает основные свободы, включая свободу слова, собрания и ассоциаций (статья 14), равенство (статья 12), свободу вероисповедания (статья 15), защиту от незаконного задержания (статья 9). Все это сходно с Всеобщей декларацией прав человека. Зафиксированы и исключения, в том что касается безопасности и общественного порядка. Таким образом, у Сингапура нет официального Билля о правах, в котором были бы заложены конкретные права человека. Имеется Хартия женщины, в которой излагаются права сингапурских женщин. Более того, Сингапур соблюдает Всеобщую декларацию прав человека и Венскую декларацию прав человека.

Как и многие развивающиеся страны, Сингапур придает экономическим правам такое же значение, как и политическим, и гражданским правам. По существу, Сингапур полагает, что наилучшей защитой прав человека является хорошее правление. В Сингапуре все равны перед законом и подвергаются равному обращению со стороны правительства. Очень бедным, которым не по средствам иметь собственного адвоката, оказывается бесплатная юридическая помощь по некоторым гражданским делам (в основном по семейным вопросам), но не по уголовным. Судьям гарантирована независимость благодаря гарантии срока пребывания в должности и монополии на отправление правосудия. Образование, медицинское обслуживание, жилье доступны всем независимо от общественного положения и экономического состояния.

Сингапур одна из немногих развивающихся стран, которая достигла быстрого экономического роста в сочетании с социальной справедливостью. Должное судопроизводство возможно благодаря прекрасной судебной системе, поставленной Всемирным экономическим форумом на первое место в Азии и девятое в мире. Полиция отличается строгой дисциплиной. Дифференциация проводится только по заслугам и таланту. Как говорил Томас Джефферсон, люди должны выдвигаться в зависимости от достоинств и таланта, а не происхождения.

Сингапур не практикует американскую систему взаимозависимости и взаимограничения трех ветвей власти, кото-

рая, как считают, если зайти слишком далеко, ведет в конституционный тупик. Ограничения на правительство накладываются путем отделения судебной ветви от других ветвей власти. Другим ограничением является принцип министерской ответственности перед парламентом. Третьим ограничением является наличие строгого контроля против коррупции и эффективное наблюдение за исполнением законов. Верховенство закона, возможно, один из лучших гарантов свободы и демократии. Четвертое ограничение - характер честного и взыскательного правительства и личные примеры порядочности и неподкупности со стороны руководства. (И третье, и четвертое ограничения в строгом смысле слова не являются конституционными ограничениями, но приводятся как сдерживающие факторы против злоупотребления властью).

Пятое ограничение - необходимость завоевывать власть путем регулярных свободных и справедливых выборов, которые устанавливают преграды для злоупотреблений властью. В-шестых, основные свободы, представленные в конституции, теоретически также обеспечивают конституционные рамки для правительства. В-седьмых, выборы президента, который обладает определенными законными правами, - еще один пример принципа разделения власти.

В Сингапуре 23 политические партии, среди них 2 или 3 самые влиятельные. Оппозиция завоевала около одной трети голосов в ходе всеобщих выборов, но, поскольку существует "система первого пришедшего к финишу", имеет в парламенте в настоящее время 4 места из 581. В плане социально-экономического плюрализма существует равенство возможностей для всех этнических групп. Отстающие получают специальную помощь через положительные действия.

Богатство и род занятий не зависят от этнической и религиозной принадлежности. Фактически правительство приложило большие усилия для создания сингапурской национальной идентичности из разнообразных этнических и религиозных групп, и все же этнические, культурные и религиозные различия признаются в качестве позитивного разнообразия. Все качества гармонии, консенсуса и терпимости решительно поощряются в Сингапуре, который является многокультурной, многорасовой и многовероисповедальной страной. Преодолевая расовый конфликт в 60-е годы, правительство и народ осуществляли на практике и постоянно помнили об этих качествах. Некоторым из этих качеств

придается особое значение, и они включены в число пяти коренных ценностей, которые были определены как система ценностей, на которой следует создавать и основывать сингапурскую идентичность. Они разъясняются в Белой книге правительства: нация - прежде общины и общество - прежде собственного "я"; семья - основная ячейка общества; забота и поддержка общины - каждому человеку; согласие вместо раздора; расовая и религиозная гармония.

Все эти ценности приемлемы для четырех основных этнических групп в Сингапуре. Кроме того, руководство постоянно побуждает народ объединяться, ценить согласие и гармонию. Рабочие, служащие и правительство, например, тесно сотрудничают друг с другом, чтобы содействовать экономическому развитию. Сингапур очень высоко ценит политическую стабильность. Он осознает значение политической стабильности для национального развития, экономического развития, для привлечения иностранных инвестиций.

Демократия не расцветет в условиях конфликтов и хаоса. Она может достичь прогресса, если есть стабильность, порядок и дисциплина. В Сингапуре сильная правящая партия находится у власти с 1965 г. Это обеспечило политическую стабильность, предсказуемость, рамки для долгосрочного планирования. Смена руководства тщательно планировалась и проводилась с первого премьер-министра г-на Ли Куан Ю до его преемника г-на Го Чок Тонга в 1990 г.

В Сингапуре существует сильный средний класс. Многие люди (80-90%) владеют домами, автомобилями и другой собственностью. При равенстве возможностей существует большая социальная мобильность людей, обладающих талантом и трудолюбием. Средний класс обычно составлял высокообразованные, зрелые и опытные избиратели, необходимые для хорошего функционирования демократической системы. Сильный средний класс обеспечивает демократическую стабильность.

Сингапур международно признан как имеющий наименее коррумпированное правительство и общество. Эффективная система контроля коррупции, основанная на формуле "платить министрам и старшим чиновникам зарплату по рыночным ставкам", обеспечивает честное и способное правительство. При таком правительстве демократическая система не дискредитируется, а рассматривается как притягательная система, дающая хорошие результаты для народа.

Поэтому и существует всесторонняя и эффективная поддержка демократии.

Правильное руководство является важнейшим элементом для обеспечения государственного и социально-экономического развития, существования хорошего и незапятнанного правительства, для защиты и развития прав и благосостояния народа и для функционирования эффективной демократической системы. Когда руководители продажны или поощряют и защищают свои собственные интересы, они скорее подорвут демократическую систему, лишь бы остаться у власти. Хорошие руководители улучшают демократическую систему и не боятся отчитываться перед народом, будь то в парламенте или на выборах.

Одним из ключевых моментов в демократии является мирный переход власти от проигравшей партии к партии победившей. Поскольку правящей партии еще предстоит проиграть всеобщие выборы, этот процесс еще не имел места в Сингапуре, за исключением некоторых округов. Однако уместным примером является передача власти в 1990 г. первому премьер-министром г-ном Ли Куан Ю своему преемнику г-ну Го Чок Тонгу, несмотря на то, что г-н Ли был еще в хорошей физической форме, здоров и способен исполнять свои обязанности.

Еще один ключевой элемент демократии - подотчетность правителей народу в том, как они используют власть и распоряжаются богатством страны. В связи с этим возникают вопросы злоупотребления властью, протекционизма, коррупции, некомпетентности в управлении, гласности и связей. Сингапур практикует британский вестминстерский стиль демократии, где министры обязаны объяснять в парламенте свои действия и политику.

Сингапур избежал немезиды демократии - денежной политики. Практика покупки голосов и подкупа министров, протекционизма, патронажа коррумпировала практику и репутацию демократии. Сингапур предотвратил денежную политику, ограничив политические пожертвования, запретив покупку голосов, обеспечив гласность в партийных финансах. Поскольку сроки предвыборных кампаний очень короткие (обычно 9 дней), политические мероприятия не дороги, тем более, что город-государство небольшое и компактное.

На основе вышеназванных критериев я утверждаю, что Сингапур по справедливости может быть назван демократией. Все критерии, перечисленные в исследовании ЮСИА,

соблюдаются в Сингапуре. Некоторые из элементов могут появиться в иной форме и контексте, но эти различия вызваны нашей потребностью адаптировать их к нашим различным нуждам и истории. Мы можем отличаться и все же быть действительно демократичными. В конечном счете поддержка народа, осуществляемая через регулярные, свободные и справедливые выборы, свободу выбирать наших лидеров и систему, является сутью демократии.

После получения независимости Сингапур унаследовал британскую парламентскую систему, английский язык и определенные традиции. За 30 лет Сингапур развил свою собственную демократическую систему, основные черты которой я уже объяснил. Сингапур превратился в дисциплинированную, прагматичную, доверительную форму демократии, чьи ключевые черты включают подотчетность, долгосрочное планирование и незапятнанное правительство.

Некоторые ключевые изменения и новшества, введенные Сингапуром, включают:

а) Обязательное голосование, с целью обеспечить гражданам ответственное право голоса.

б) Избирательные округа, представленные группами, борьбу за которые ведут команды кандидатов, один из которых должен быть из членов меньшинства. Делается это для того, чтобы обеспечить меньшинствам соответствующее представительство в парламенте.

в) Назначение выдвинутых членов парламента для повышения уровня дебатов в парламенте и для выяснения точек зрения с нейтральной, беспристрастной перспективы.

г) Меры по предотвращению денежной политики.

д) Принятие законных мер против клеветнических утверждений. Этим обеспечивается, что политик выступает с осторожностью и не делает безответственных заявлений. Это способствует улучшению тона и качества политических дебатов, сведенно до минимума клеветы и т.д.

е) Роль прессы определена в контексте конструктивного вклада в национальное строительство и в конструктивные дебаты.

ж) Предоставление министрам зарплат по рыночным ставкам, чтобы привлечь большие таланты в политику и предотвратить коррупцию и злоупотребления.

з) Положения против политики обидной и религиозной нетерпимости и ненависти - превентивное заключение применяется в разумных минимальных пределах в соот-

ветствии с Актом о внутренней безопасности. Акт о религиозной гармонии помогает обеспечить религиозную терпимость.

и) Избранный президент с определенными полномочиями (например, действуя по рекомендации Совета президентских консультантов, президент имеет право вето на назначения на высшие государственные посты, а также на правительственный бюджет, если считает, что он сократил бы запасы, накопленные предыдущими правительствами).

к) Разделение властей, через избрание президента с определенными законными полномочиями, обеспечивающее ограниченный контроль над исполнительными властями.

Политическая культура оказывает существенное влияние на должное функционирование демократии. Когда политическая культура не включает чувство честной игры или уважения к иным взглядам, демократия вряд ли расцветет. В Сингапуре политическая культура может быть представлена следующим образом. Правительство рассматривает мандат от избирателей как доверие от народа защищать и приумножать народное благосостояние. Это иногда связано с принятием непопулярных, но необходимых мер. Правительство пытается объяснить людям основания для таких мер и после длительного процесса диалога и объяснений приступает к их осуществлению, даже если могут возникнуть краткосрочные политические отрицательные последствия.

На демократию серьезно влияют информационная революция. Эти важные влияния также отразились на Сингапуре, который очень открыт и доступен для глобальных средств массовой информации. Сначала печать, сделавшая возможным появление книг и газет, затем телефон, радио, телевидение и компьютеры, - все они сделали людей более информированными о политике, экономике и национальных вопросах. Политики узнали значение публичных выступлений и совершенствовали их. Поняв важность для политика быть телегеничным, многие кинозвезды (например, в Индии) пытаются стать политиками. Дебаты, транслируемые по телевидению, помогают убеждать избирателей, кого надо выбирать среди политических кандидатов.

Системы ценностей населения претерпели трансформацию под влиянием постоянного воздействия западных телевизионных программ. Наиболее мощное влияние в настоящее время оказывают CNN и Интернет. В то время как печать требует умения читать и размышлять, телевизионные

программы легко воспринимаются - они драматичны. Политики и национальные лидеры имеют полное представление о воздействии CNN и ее власти над людьми и, соответственно, вынуждены вести себя определенным образом с учетом телевидения и Интернет.

Вьетнамская война, обычно называемая первой показанной по телевидению войной, - лишь один из примеров воздействия телевидения на правительственную политику. Влияние Интернета на общественное поведение и информацию - недавнее явление, но его воздействие связано с увеличением свободного потока информации, чему способствуют использование аппаратуры факсимильной связи, компьютеров, сообщения радио CNN и печати.

Хотя обширная информация в сущности благотворна для демократии, следует заметить, что значение имеет то, как мы используем увеличение имеющейся информации, чтобы делать лучший выбор и принимать лучшие решения. Ясно, что демократия подверглась серьезному влиянию информационной революции, и может еще развиваться то, что я называю электронной демократией или интерактивной системой, через которую избиратели имеют доступ к политикам и обсуждают национальные вопросы, сообщают о своих мнениях, даже голосуют - все делается электронно. Это будущее сейчас уже здесь.

Подводя итог, следует кратко сказать, что Сингапур - это полная жизни демократия, применяющая на практике ее адаптированную форму, которую можно описать как дисциплинированная, прагматичная и доверительная демократия. Он развил этот тип демократии, чтобы она отвечала его потребностям. Признавая различия между странами, Сингапур понимает, что каждая страна должна принять свой собственный вариант демократии. Однако основные элементы демократии должны присутствовать. Кроме того, Сингапур подчеркивает, что должен существовать баланс прав и обязанностей: личности, избирателя, общества. Наконец, демократия в основном связана с правом и свободой выбора. Поэтому он считает, что никто не должен занимать позицию судьи и критиковать выбор других народов.

ПОЛЬША

При рассмотрении опыта Польши на пути к демократии обычно упоминаются две даты, считающиеся поворотными моментами в истории послевоенной Европы:

1980-1981 гг. - период создания и развития движения "Солидарность" - социопсихологического и политического феномена, который потряс основы коммунистической системы;

1989 г. - год передачи коммунистами и взятия власти в Польше оппозицией, образовавшейся из движения "Солидарность".

События, относящиеся к 1980-1981 гг. и 1989 г., многократно описывались, и трудно ныне дополнить их чем-либо новым. С точки зрения опыта польской демократии - это было явление динамического характера с постоянно появляющимися новыми элементами. Их непосредственное влияние на современную политическую и общественную жизнь в Польше совершенно очевидно. Основным условием вступления Польши на путь демократических перемен стало обретение, или, по крайней мере, расширение масштаба суверенитета.

В исторической перспективе эта связь имела для Польши особое значение, так как в 1989 г., в период, когда предпринимались попытки найти выход из постоянного кризиса, в который все более погружалась Польша, не были предприняты ни суверенитет, ни демократия. Результаты этих исторических событий по темпам и масштабам перемен превзошли самые смелые ожидания критиков "круглого стола" 1989 г. Говорят, что "Солидарность", слабо подготовленная к переговорам с властями, не использовала свои возможности, и в результате большие преимущества получили круги, происходящие из бывшей ПОРП. Если даже признать обоснованными некоторые подобные аргументы, остается бесспорным, что соглашение, достигнутое за "круглым сто-

лом", открыло путь переменам, охватившим все области политической, общественной и экономической жизни.

С 1989 г. целью Польши, подразумеваемой как необходимое условие проведения демократических преобразований и выхода из кризиса, стало обретение политической и экономической независимости от Советского Союза. Формально эта цель была достигнута в 1991 г., после роспуска Варшавского Договора и распада СССР. Дополнительным фактором, окончательно решающим вопрос о суверенитете Польши, стал вывод (на основе польско-российского договора от мая 1992 г.) российских войск с территории нашей страны.

Коренные изменения на европейской политической арене и возникновение ряда демократических государств в Центральной и Восточной Европе поставили перед польской внешней политикой необходимость выработки новых принципов и определения постановки своих целей. Поскольку основной целью польского государства стало укрепление суверенитета и безопасности государства, а также содействие цивилизованному и экономическому развитию общества, в начале 90-х годов были сформулированы пять принципов польской внешней политики.

1. Укрепление европейской направленности Польши путем постепенного включения ее в западноевропейские и североатлантические интеграционные структуры и взаимозависимости.

2. Участие в создании нового европейского порядка, основанного на сотрудничестве государств и международных организаций, особенно в создании новой системы безопасности.

3. Укрепление и развитие добрососедских отношений с соседями.

4. Укрепление и углубление новых региональных связей в нашей части Европы.

5. Развитие двустороннего сотрудничества с государствами Западной Европы и Северной Америки. Принципы, именуемые "Путь в Европу", с практической точки зрения означали стремление польской внешней политики к максимально широкой интеграции с демократическими государствами Западной Европы и западноевропейскими структурами.

В обосновании к стремлениям и направленности польской внешней политики подчеркивалось, что интеграция с

* ГЕЛЖЕЦКИ Томаш - Полномочный министр, советник Посольства Республики Польша в Российской Федерации.

Западом является политическим мероприятием, которое исключает возврат к тоталитаризму, гарантирует поддержку процесса демократизации и обеспечивает самостоятельное, законное и демократическое политическое существование. Тем самым интеграция с Западом будет беречь польское национальное и государственное существование. Несмотря на постепенно продвигающиеся интеграционные процессы, Польша формально остается вне западноевропейской экономической системы и системы безопасности.

Концепция построения безопасности Польши, в том числе гарантирования процесса реформ, в опоре на СБСЕ, в конце 1992 - начале 1993 г. претерпела коренные изменения. С весны 1993 г. главной мерой обеспечения безопасности Польши стали усилия, направленные на вступление в НАТО. Существенное значение при этом имеет факт, что на польской политической арене, характеризующейся глубокими принципиальными расхождениями, вопрос о вступлении в НАТО не вызывает никаких противоречий. В этом вопросе царит полное единогласие.

Позицию Польши и аргументы в пользу такого решения отчетливо представил недавно польский министр иностранных дел Дариуш Росати. Он констатировал, что глубокие системные преобразования в регионе Центральной и Восточной Европы, наряду с преобразованиями глобального порядка, породили новые угрозы для внутренней стабильности каждой страны и международного порядка. Возможность эффективного противодействия таким угрозам (мафиозные связи в экономике, организованная преступность, политический терроризм, экологические катастрофы, бесконтрольная миграция населения, контрабанда наркотиков, оружия, расщепляющихся веществ и т.п.) Польша усматривает в деловом и конструктивном двустороннем и многостороннем сотрудничестве.

Прежде всего, она высказывается за интеграцию с европейскими и североатлантическими организациями, являющимися целостной системой, обеспечивающими высокие стандарты сотрудничества и гарантирующими эффективные механизмы защиты и противодействия. Поэтому Польша стремится стать членом всех западных структур - Европейского Союза, Западноевропейского Союза, НАТО и ОЭСР (OECD). Североатлантический союз, по мнению Польши, является ключевой структурой, создающей архитектуру европейской безопасности.

Структура эта, проверенная временем, оказалась эффективным средством обеспечения безопасности государствам-участникам в охране основных демократических ценностей и рынка. Союз способствовал политической стабилизации и экономическому развитию в евроатлантической зоне. Членство Польши в НАТО не только прочно включит нашу страну в семью демократических государств, но также укрепит нашу политическую и экономическую стабильность. Это будет также означать расширение зоны стабильности и демократии. Расширение НАТО не направлено ни против России, ни против любого другого государства, но является составной частью создания новой европейской архитектуры безопасности, существенным элементом которой есть и будет Россия. Поэтому Польша стремится и будет добиваться полного членства в НАТО.

При этом для Польши вступление в НАТО не сводится лишь к вопросу безопасности. В равной, а может, и в большей степени речь идет о том, чтобы гарантировать Польше пути демократического развития и тем самым обеспечить ее цивилизованное продвижение.

В том что касается внутривнутриполитической обстановки, процесс становления демократической системы в Польше продолжает динамично нарастать. Подтверждением этого является факт, что за 7 лет (1989-1996) трижды избирался новый парламент, шесть раз менялось правительство, трижды избирался президент (в том числе дважды - в ходе свободных демократических выборов). Сегодня можно указать на три основных фактора, определяющих внутреннюю обстановку и характер процесса демократизации государства.

1. Развитие многопартийной системы. Этот процесс далек от завершения. В последние годы закрепились линии деления всех сил в основном на две группировки - так называемых "посткоммунистических" деятелей и тех, кто ведет свое начало от движения "Солидарность". Практика политической жизни показала, однако, что такое деление в значительной мере является искусственным, не вполне отражающим сегодня - после 7 лет реформ - панораму политической сцены. Проводимые политические кампании (особенно предвыборные) вносят постоянные коррективы в это разграничение, что отчетливо видно на правом крыле политической арены в Польше. Очередным этапом перем на этой арене станут предстоящие в 1997 г. парламентские выборы.

ИНСТИТУТЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ОБЩЕСТВА

Ю.А. ТИХОМИРОВ*

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

2. Экономические вопросы. Несмотря на огромные социальные издержки реформ, преобладающее большинство общества положительно относится к достижениям последних семи лет. Никто, по существу, не выступает против процесса рыночных преобразований. Однако постоянно возникает напряженность общественного характера, являющаяся результатом трансформации, которой - независимо от устремлений будь то властей или общества - нельзя избежать (налоги, безработица, банкротство предприятий, проблемы госбюджетной сферы). Уменьшение этой напряженности в значительной степени зависит от экономической и внутриполитической стабилизации в государстве.

3. Конституция. Затянувшаяся работа над новым современным основным законом и способом его принятия не способствует процессу преобразований. Дискуссия по этому вопросу полна эмоций и часто является результатом условного деления на политической арене и представления некоторыми политическими группировками своих узких партийных интересов, а не общегосударственных ценностей. Однако принятие в последнее время Конституционной комиссией парламента проекта основного закона создает основу для ее одобрения парламентом и утверждения путем референдума в течение ближайшего года.

Я хотел бы поблагодарить организаторов конференции за приглашение представителя Польши - страны, представляющей "новые европейские демократии", - и за возможность изложить нашу точку зрения.

Законотворчество имеет многовековую историю, и каждое государство считает свой путь наиболее удачным. Но в середине и особенно в конце XX в. все государства ощутили потребность его серьезного улучшения с использованием сравнительного анализа.

Парламент - это наиболее демократический институт общества. Вместе с тем это наиболее динамичный элемент государственной и политической системы. В истории Англии, Франции, России и других стран парламент выступал своеобразным фокусом общественной жизни, отражая широкий спектр социальных интересов и выражая в законах ту "меру общезначимого", что объединяло или могло объединять разные политические силы и слои общества. Парламент подвергается самому сильному давлению общественных сил, и было бы наивно полагаться на его устойчивость только благодаря нормам конституции или традициям парламентаризма.

Рассматривая историю российского парламентаризма, следует отметить, что его доктрина возникла не под влиянием западных теорий, и тем более не в последние пять лет.

* ТИХОМИРОВ Юрий Александрович - первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения, заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

Русская правовая и политическая мысль еще в конце прошлого века, а точнее, уже в начале и середине XIX в. искала пути формирования конституционного государства. Это были частичные, неполные реформы при императоре Александре I, затем в царствование Александра II и Александра III. Государственная Дума в начале XX в. заявила о себе как о мощном демократическом институте.

Парламентаризм в нашей стране прошел несколько этапов. В последние десятилетия преобладала идея о триединых функциях Верховного Совета (парламента). Это был высший орган государственной власти, имевший законодательную, распорядительную и контрольную функции. Кстати, для зарубежной конституционной доктрины не очень характерны так называемые нормы - дефиниции, в конституциях они встречаются нечасто. Их нет в Германии, Италии, Франции, Испании, Греции, Португалии; отсутствуют они и в конституциях, принятых в последнее время в Бразилии и Турции.

Хотелось бы обратить внимание на тот момент, которого нет в ряде конституций западных стран. В одной из первых статей Конституции России, посвященной парламенту, дана его нормативная характеристика: российский парламент - это представительный и законодательный орган Российской Федерации (статья 94). Законодательство является формой деятельности парламента, позволяющей решать различные вопросы - экономические, социальные, политические и т.д. Представительная функция парламента характеризуется тем, что именно он аккумулирует разные общественные интересы. Последние приходится учитывать, конечно, и президентам, и правительствам, и судебному корпусу, но парламент это делает, пожалуй, в первую очередь.

Российский парламент состоит из Государственной Думы, выражающей интересы всего населения, и Совета Федерации, выражающего интересы ее субъектов. В этой связи возникает вопрос о том, что такое двухпалатный парламент. В настоящее время в научной среде уже обсуждается степень самостоятельности палат. В прошлые годы происходило их полное слияние в практической деятельности как по содержанию, так и по процедурам. Теперь же возникает другая опасность - их изолированность друг от друга или некоторая несогласованность деятельности.

Второй аспект статуса парламента - его место в системе

разделения властей. На мой взгляд, в начале следующего тысячелетия парламентская структура уже не будет характеризоваться только как одна из ветвей власти. Сейчас же, согласно Конституции 1993 г., парламент имеет довольно строго очерченную компетенцию, более ограниченную по сравнению с законодательной компетенцией прошлых лет.

Заметно усилилась исполнительная власть и объем полномочий президента. Но, разграничивая функции органов, нельзя забывать об их взаимодействии. Взаимодействие ветвей власти - для нас вопрос принципиальный. В послании президента Б.Н. Ельцина Федеральному Собранию акцент сделан именно на процедуры взаимодействия ветвей власти. Согласно Конституции, более широко стали интерпретироваться функции правительства, поэтому хотелось бы, чтобы оно активнее проявляло себя в государственной структуре, предлагая парламенту свои законопроекты и оказывая тем самым помощь в его работе.

В Конституции Российской Федерации законодательный процесс в основных чертах урегулирован. Вместе с тем, может быть, следовало бы выделить в Конституции специальную главу - "О правовой системе и верховенстве закона", в которой закон рассматривался бы не только как продукт государственной парламентской деятельности, но и как элемент социальной нормативной связи.

Обращаясь к парламенту, можно условно выделить пять его функций, вытекающих из содержания Конституции: первая - законодательная; вторая - представительная; третья - институционально-учредительная, поскольку парламент влияет на формирование и судебной системы; четвертая - внутриорганизационная и пятая - контрольная. Последняя функция представляется несколько спорной, так как в Конституции 1993 г. она не закреплена в той же степени, как в Конституции 1977 г. Сейчас же мы имеем элементы парламентского слушания, свособразную запросную практику, есть Счетная палата, которая должна осуществлять контроль за реализацией бюджета. И тем не менее их надо использовать более активно, расширяя практику информации правительства, министерств и ведомств.

Законодательная деятельность - лицо парламента, который часто отождествляется с законодательной властью. Разработка законов позволяет отразить в нормативно-обязательной форме общественные потребности и различные социальные интересы, найти ту "правовую форму-

лу", которая обладает наибольшим потенциалом регулирования. Верховенство закона обеспечивается тем, что с его помощью регулируются основные вопросы жизни граждан, государства и общества, достигается общественная стабильность и прочный правовой порядок, создается база деятельности всех государственных органов. Думается, этому послужит предстоящее принятие федерального закона о нормативных правовых актах. Законодательная власть создаст основу правопреимственности в обществе и государстве, и без нее трудно обеспечить устойчивое действие права. Ведь часто уже нет государственного органа, который принял правовой акт, но последний продолжает действовать.

Опыт России свидетельствует о бурном законодательстве. За последние шесть лет принято около 700 законов, которые восполняют пробелы в праве и вводят новые юридические режимы. Активно развивается данный процесс в субъектах Российской Федерации, где принято за два с половиной года в среднем 50-100 законов. Правда, сочетание законодательной компетенции федерации и ее субъектов еще не обеспечено в полной мере, возникает много юридических коллизий.

Хаотичность мешает планомерности и ритмичности, поэтому нужно добиться ведения законодательных работ по научно обоснованным программам для последовательного решения с помощью закона экономических, политических и социальных задач.

В России впервые введено понятие конституционного закона, и это очень хорошо. Такие же положения есть в конституциях Казахстана и Кыргызстана. Понятие органического закона наличествует в Испании, во Франции, других странах. Но проблема актов пока не очень ясна, что создает для российского парламента некоторые трудности. Нужен ответ на вопрос: какие виды актов могут издавать парламент и палаты, кроме законов? Опыт последних лет показал, что Государственная Дума и Совет Федерации уже принимали и постановления, и обращения, и меморандумы. Эти виды актов должны быть соразмерны функциям, которые выполняют палаты.

Рассмотрим еще один элемент парламентской деятельности - регламентацию законодательного процесса. Нужны дополнительные меры по согласованию деятельности субъектов права законодательной инициативы, чему способствует Объединенная комиссия по координации законода-

тельной деятельности, по использованию согласительных процедур. Весьма импонирует в этом смысле конституция Германии, в которой есть специальная глава, посвященная взаимоотношениям федерации и земель.

Успехи законодательной власти, как и ошибки, связаны с ее представительным характером. Именно представительный состав парламентов позволяет осуществлять законотворчество на демократической основе, когда депутаты призваны отражать не только интересы своих избирателей, но и всей страны. Важны их готовность, умение и принципиальность, неподатливость узкопартийным или региональным интересам и лоббистским давлению.

Кратко потенциал законодательной власти "представительного характера" может быть выражен следующим образом:

- а) выборы - повышение социального эффекта,
- б) избиратели - знание функций парламента, интерес к законам, активное отношение к их подготовке и реализации,
- в) депутаты - принципиальная ориентация на общезначимые интересы избирателей,
- г) роль каналов учета общественного мнения в законодательстве,
- д) использование институтов функционирования законодательной власти: пленарных заседаний, работа комитетов и комиссий, парламентские слушания, гласность, пресс-центры и т.д. для аккумуляции настроений, взглядов и позиций граждан, партий, СМИ, регионов.

Российская Конституция 1993 г. отличается от предыдущих еще и тем, что в ней четко представлены все коллизионные и согласительные процедуры. Насчитывается примерно 15 статей, в которых говорится о коллизиях или юридических противоречиях. Есть прямые указания и на разнообразные согласительные процедуры. Причем последние необходимы не только внутри парламента, но и во взаимоотношениях Государственной Думы и Совета Федерации, парламента и президента, парламента и правительства.

И особенно хочется отметить наличие согласительных процедур с субъектами федерации. Эта проблема очень сложна и интересна, поэтому сейчас необходима разработка типологии согласительных процедур. Поможет в ее решении проект федерального закона "О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государ-

ственной власти Российской Федерации и ее субъектов", который был одобрен Государственной Думой, но отклонен Советом Федерации.

Устойчивость и эффективность функционирования законодательной власти зависит не только от ее правовой упорядоченности и "саморазвития". На нее влияют другие ветви власти, особенно президентская и исполнительная. Наблюдается то вторжение последних в сферу законодательной власти, то игнорирование ими законов, то "мельчение" вопросов в повестке парламентов. Сказывается давление регионов, партий и общественных объединений. Поэтому нахождение баланса между властями и строгое соответствие их действий и взаимоотношений принципам и нормам права является актуальной задачей.

Как видно, существует теоретическая модель парламента, есть конституционные основы законодательной власти и есть противоречивая практическая деятельность, отражающая ее в самых разнообразных ролях. И от гражданского общества во многом зависит, какую роль будет играть парламент в меняющихся исторических условиях.

*Т.В. ПОЛОСКОВА**

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ОБЩЕСТВЕ

Не вызывает сомнений, что специфика внутриполитической жизни любой страны во многом определяется особенностями государственного устройства, иерархией и характером деятельности органов государственного управления. Эффективность же государственного управления, в свою очередь, зависит от того, как решаются вопросы структуры и полномочий правительства, деятельности министерств и ведомств, их взаимоотношений с другими сторо-

нами государственной власти.

За время демократических преобразований российские органы исполнительной власти прошли эволюцию, характерную, в принципе, не только для нашего государства.

Как известно, демократические лозунги "Вся власть Советам", "Пусть регионы берут столько полномочий, сколько могут взять" постепенно привели к той модели государственного устройства, когда парламент принимает законы и "представляет власть", а исполнительные органы осуществляют фактическое управление обществом. Центробежные тенденции, во многом спровоцированные самим руководством страны, сменяются стремлением федеральных органов укрепить свое влияние в регионах. Одним из проявлений данного процесса являются подписанные соглашения между федеральным правительством и руководством регионов о разграничении полномочий. Его крайнее выражение - события в Чечне.

Характерно, что на заре построения демократического общества в США многие деятели американской революции также приходили к выводу о необходимости ограничения функций центрального правительства и последовательного усиления местных органов власти, укрепления роли законодательной власти. Их идейным вождем был Томас Джефферсон (впоследствии президент США), который сформулировал лозунг: "Лучше всего то правительство, которое меньше правит". Однако вскоре после революции стало ясно, что интересы экономического развития, укрепления оборонной мощи государства требуют сильных органов исполнительной власти, сильного центрального правительства.

Как показывает опыт зарубежных государств, развитие рыночной экономики неразрывно связано с укреплением органов центральной исполнительной власти, с усилением их позиций за счет власти законодательной. Так, в современных парламентарных республиках правительство формируется парламентом и несет перед ним ответственность. Согласно конституциям этих государств, вся полнота власти принадлежит парламенту. Однако фактически в политическом механизме доминирующее положение занимает правительство, опирающееся на разветвленный аппарат исполнительной власти.

В президентских республиках взаимоотношения между президентом и парламентом строятся на основе разделения властей, что не только ограничивает участие парламента в

* ПОЛОСКОВА Татьяна Викторовна - старший научный сотрудник Центра СНГ Института актуальных международных проблем (ИАМП) Дипломатической академии Министерства иностранных дел Российской Федерации, кандидат философских наук.

формировании исполнительной власти, но и фактически отвергает институт ответственности правительства перед парламентом. Это обстоятельство создает основу для постоянных кризисов власти. Но при таком раскладе президент и парламент выступают в явно разных "весовых категориях". Тем не менее политическая практика тесно соединила законодательную власть и исполнительную в общем механизме государственной власти. К примеру, в США президент не только пользуется закрепленным за ним правом "вето", но и определяет программу законодательной деятельности. Несомненно, что мудрость президентской власти определяется умением регулировать противоречия между парламентом и исполнительной властью, вовремя предупреждать возможные кризисы, не доводя их до опасной черты. Иначе говоря, создавать условия для того, чтобы парламент мог сохранять достаточный вес и влияние, имел возможность оказывать воздействие на проводимый исполнительной властью политический курс. Этой политической мудрости России пока явно не хватает. Свидетельство тому - кризис осени 1993 г.

В ряде государств существует смешанная форма правления (президентско-парламентская), которая характеризуется большим или меньшим перевесом черт, характерных для парламентарной или президентской республик. Место и роль правительства в конституционной монархии соответствует той модели, которая функционирует в государственном механизме парламентской республики. Независимо от форм правления, общей чертой для большинства современных развитых государств является сосредоточение власти в руках главы правительства, что также говорит о значимости роли исполнительной власти. Так, многие полномочия осуществляются главой правительства практически единолично.

Нельзя не отметить и тенденцию к ограничению коллегальности в деятельности правительства, что находит выражение в формировании узких коллегиальных органов, не предусмотренных конституциями. Нередко при главе правительства создаются некие вспомогательные органы, осуществляющие контроль за деятельностью министерств и ведомств. В США - это исполнительное управление при президенте, в ФРГ - ведомство федерального канцлера. Аналогичные тенденции мы можем наблюдать и в России. Как правило, конституция зарубежных стран не конкретизирует предметной компетенции правительства. Как бы подразумевается заранее, что данная компетенция определена

очевидным характером деятельности трех ветвей власти - законодательной, судебной и исполнительной. Однако на деле отсутствие четких критериев компетенции и полномочий правительства ведет к бесконтрольному росту исполнительной власти.

Особенно это опасно в условиях переходного периода, который в настоящее время переживает Россия. Коррупция чиновничества стала уже атрибутом жизни современной России и сравниться может разве что с легальной "системой кормления", существовавшей в правление Ивана Грозного. Что касается соотношения центральных и местных органов власти, то в условиях современного общества усиливается роль центральных органов управления.

Полномочия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов федерации определены в нормативных актах федеральных государств. Так, федеральное правительство ФРГ осуществляет наблюдение за выполнением землями федеральных законов. Органы земель подчиняются указаниям соответствующих высших органов власти федерации. В России субъекты федерации наделены достаточно широкими полномочиями, включая осуществление внешнеэкономической деятельности. Однако пока нельзя говорить о наличии устойчивой модели взаимодействия регионов и Центра, четкого разграничения полномочий. Отойдя от жесткого директивного руководства регионами, федеральные органы нередко впадают в другую крайность - стремясь удержать регионы, особенно те, где возможны проявления сепаратизма, предоставляют им особые льготы, права, полномочия, нередко наносящие ущерб интересам государства в целом. Активно используются так называемые формы "теневого управления" - государственные субсидии, дотации, инвестиции, заказы, направляемые в регионы, где сильны центробежные тенденции.

Практика зарубежных государств показывает, что с расширением сфер обслуживания, подпадающих под государственное регулирование, создаются новые министерства и ведомства, центральная исполнительная власть приобретает все более разветвленный и многофункциональный характер. Структура министерств и ведомств подвергается постоянным изменениям, как следствие попыток приспособить ее к меняющимся условиям социально-экономической и политической жизни. Именно поэтому в законодательствах зарубежных стран отсутствуют комплексные акты, регламенти-

рующие систему органов государственного управления. По каждому министерству и ведомству издаются отдельные законы, предусматривающие их полномочия, структуру, вопросы компетенции.

Характерно, что общее число министерств в президентских республиках, как правило, меньше. Объясняется это большей централизацией управления, а также возможностью формирования правительства без предоставления министерских постов представителям различных парламентских фракций. Одним из подтверждений наличия такой тенденции и в нашей стране является недавнее сокращение количества министерств, последовавшее за президентскими выборами.

Иную картину дает практика парламентных государств, где число министерств может колебаться от 20 до 40. Создание "лишних" министерских постов имеет место чаще всего при формировании коалиционного правительства.

Опыт зарубежных государств показывает, что в последние двадцать лет значение министерств в структуре исполнительной власти снизилось. В России их прежнее монопольное положение также подрывается, с одной стороны, созданием специальных органов при главе государства (типа Совета Безопасности), а с другой стороны, созданием всевозможных ведомств, выведенных из подчинения министерств. Характерна ситуация, когда одно и то же направление ведут несколько министерств и ведомств. Так, к примеру, такое важное направление внешней политики России, как развитие отношений со странами СНГ, кроме МИД РФ, осуществляют Министерство по делам сотрудничества со странами СНГ, департаменты и управления практически всех ведущих министерств, осуществляющие экономические, гуманитарные, культурные связи с данными государствами.

Главы правительств и главы государств в зарубежных странах нередко создают при себе вспомогательные структуры, задача которых - осуществление жесткого контроля за деятельностью министерств и ведомств. Фактическую их роль трудно переоценить. В политической жизни им нередко принадлежит более весомая роль, чем министерствам. Кроме того, в этих органах зачастую и формируются основные направления правительственного курса, и нередко вне рамок контроля со стороны парламента или общественности. Не случайно в правовых системах зарубежных госу-

дарств все более заметное место занимает такая проблема как компетенция органов исполнительной власти, освещение их деятельности, обеспечение контроля за ведомственным и министерским нормотворчеством, нередко поднимающим собой законы.

Так, в законодательных актах зарубежных стран особого внимания заслуживают такие меры контроля, как обязательное опубликование ведомственных актов; направление этих актов в парламент; отмена либо приостановка их действия по решению парламента или суда. Характерно, что демократические преобразования в России начались с требования гласности деятельности органов власти. В настоящее время этот лозунг не утратил своей актуальности. Однако жизнь показала, что путь к его осуществлению долг и Россия пока находится лишь в его начале.

В.О. ЕЛЕОНСКИЙ *

ПРАВОВАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА

В современных условиях необходимость четкого определения демократических основ деятельности органов российского государства требует, на наш взгляд, серьезного переосмысления понятия правовой основы деятельности органов государства, сложившегося в рамках советского правоведения.

В современной российской юридической науке понятие правовой основы деятельности органов государства употребляется в двух смыслах. Во-первых, это совокупность правил, служащих исходным началом в осуществлении деятельности государственных органов. Во-вторых, это нормативные акты, в которых содержатся данные исходные правила¹.

По мнению, устоявшемуся в научной литературе, право-

* **ЕЛЕОНСКИЙ Владимир Олегович** - старший инспектор по особым поручениям Министерства внутренних дел Российской Федерации, кандидат юридических наук.

вая основа деятельности органов государства должна устанавливаться только системой соподчиненных друг другу нормативно-правовых актов. Такой подход до самого последнего времени прослеживался и в тексте самих нормативно-правовых актов, например, актов, касающихся деятельности органов внутренних дел².

Не вызывает сомнения необходимость обеспечения строгой соподчиненности нормативно-правовых актов в зависимости от силы властных полномочий издавших их органов государства. Только так и возможно вести государственное управление. Сомнение вызывает необходимость жесткого ограничения правовой основы деятельности органов государства, в том числе правоохранительных органов, только правоохранительными актами. Такое понимание оправдано в государстве, где приоритет в формулировании права безоговорочно принадлежит органам верховной власти, так или иначе противостоящим самоорганизации населения.

Это недемократический режим формирования правовой основы деятельности органов государства. Единственной официально признаваемой Личностью в таком государстве является Верховная Власть, олицетворенная организованным множеством своих офицеров. В таком государстве население принадлежит Верховной Власти, надеется на Ее прозорливость и покровительство, не имеет возможности самостоятельно выражать свою силу и не нуждается в этом.

Таким образом, официальное сужение понятия правовой основы деятельности органов государства имеет политические причины, при этом элементы, составляющие суть данного понятия, не могут быть отброшены по усмотрению тех или иных политических организаций, берущих на себя ответственность по осуществлению государственной власти.

В последнее время в материалах по подготовке соответствующих нормативных актов встречаются утверждения о том, что правовую основу деятельности органов государства, например органов внутренних дел, составляют, помимо системы соподчиненных нормативных актов, и международные договоры³.

Подобные разночтения требуют анализа. При этом необходимо учитывать, что не только формальные несоответствия являются причиной осмысления и переосмысления понятия правовой основы, сложившегося в современной российской юридической науке.

Становление демократического государства в России

требует от субъектов государственной власти построения отношений с населением на основе демократического принципа всестороннего обеспечения прав личности при осуществлении государственно-властных полномочий, поэтому обращение к понятию правовой основы деятельности органов демократического государства и, в частности, правоохранительных органов становится все более актуальным.

В демократическом государстве на политическую арену выходит народ, т.е. самоорганизованное население, проявляющее самостоятельную волю. В таком государстве население из отрядов слуг превращается в множество лиц, каждое из которых получает возможность относительно самостоятельного проявления своих волевых качеств. В данных условиях государственные служащие поддерживают порядок не только от имени Верховной Власти, которая при недемократическом режиме управления выступала в качестве единственного полноправного Лица. Теперь государственные служащие являются хранителями покоя между Лицами, по своей воле учредившими органы Верховной Власти и договорившимися о нормах общего порядка. Прежде государственные органы обеспечивали право только одной Личности - Верховной Власти. Теперь они обязаны учитывать, поддерживать и охранять право множества равных и самостоятельных Лиц, согласных совместно вести свои общие дела, не находясь при этом в официальных служебных отношениях с Верховной Властью.

В современных условиях политика российского государства направлена на обеспечение формирования самоорганизованного населения, способного осмысленно учреждать свое правительство. Проблема здесь в том, что организацию населения в народ должна так или иначе брать на себя Верховная Власть. Она должна поддерживать, охранять линию дозволенного и недозволенного в отношениях между личностями. В противном случае дело общего порядка будет отдано на волю случая, поскольку стихийная самоорганизация населения без покровительства субъектов государственной власти неизбежно приведет к формированию значительного количества ущербных личностей, слабо различающих справедливость в общественных отношениях либо даже агрессивно противостоящих ей, уповая на свое "всегда правое Я". Организую упорядоченность общественных отношений путем принятия волевых решений, Верховная Власть должна одновременно хранить тот порядок, ко-

который сложился между лицами самопроизвольно и устраняет их всех, не противореча принципу справедливости.

Исходя из этого, очевидно, что в демократическом государстве способы формулирования права значительно расширяются. Сфера действия нормативных актов ограничивается только теми случаями, когда личности не могут договориться между собой или нарушают общий порядок. Теперь в правовую основу деятельности органов государства неизбежно включаются, помимо норм, установленных субъектами государственной власти, еще и нормы, сформулированные словесным или молчаливым согласием свободных лиц по отношению друг к другу, а также их согласованным отношением к Верховной Власти, которая в этих условиях теряет ореол Всеобъемлющей Воли. Правительство реализует управленческую функцию на началах договора с определенным множеством свободных лиц - Народом. По отношению к населению демократическое правительство оказывается связанным презумпцией личностного начала, т.е. предположением о том, что каждый человек или негосударственная организация (частное юридическое лицо) изначально способны на проявление справедливой воли в отношениях с окружающими их Лицами, в том числе органами государства.

Таким образом, правовая основа деятельности органов демократического государства - это совокупность выраженных различными способами исходных правил, устанавливающих отправные начала функционирования государственных органов в союзе с самоорганизованным населением (Народом), выступающим в качестве Лица, способного самостоятельно вести определенные дела и выражать обязательное для учета Верховной Властью мнение по вопросам организации государственного порядка.

Итак, с формальной стороны правовая основа - это совокупность способов выражения исходных начал деятельности, при помощи которых данные начала осознаются соответствующими субъектами как обязательные.

С содержательной стороны правовая основа - это сами исходные и обязательные начала деятельности, их смысловая суть. Таким образом, существует форма и содержание правовой основы. Форма правовой основы складывается из различных, признанных официальными, способов выражения во вне ее содержания. Можно предложить следующий перечень основных способов выражения правовой основы

деятельности органов государства при демократическом управлении.

1. Конституция и законы как акты согласованной воли Лиц, составляющих Народ, и поэтому обладающие высшей обязательной для руководства силой (законодательные акты).

2. Исходящие от органов государственного управления (органов исполнительной власти) волевые решения, формулирующие в качестве обязательных к исполнению определенные правила поведения в соответствии с руководящими идеями, заложенными в законодательных актах и тем самым конкретизирующие в соответствии со смыслом Конституции и законов правовую основу для практической организации общих для всего населения дел субъектами государственного управления (законноисполнительные нормативные акты).

3. Различного рода договоры, устанавливающие принципы и конкретные правила поведения для субъектов государственного управления. Например, договоры между субъектами федерации в рамках федерации или договоры между центральным правительством и органами местного самоуправления.

4. Сложившаяся практика разрешения конкретных юридических дел (административная и судебная практика), где исходящие от уполномоченных лиц решения по конкретным делам имеют силу примера для них самих и (или) нижестоящих в иерархии лиц при разрешении аналогичных дел в будущем (административный и судебный прецедент).

5. Установившийся привычный порядок поведения при наступлении определенных жизненных ситуаций, воспринимаемый как обязательный (правовой обычай).

6. Правила, провозглашенные учеными-правоведами, и получившие нормативную силу ввиду непрекращаемого авторитета сформулировавших их юристов, основанного на очевидном для всех изложении логики ведения юридических дел (правовая доктрина). При определении способов выражения правовой основы часто возникает вопрос о межгосударственных соглашениях, устанавливающих правила ведения дел органами государств, правительства которых заключили данные соглашения. Считаем, что подобные акты межгосударственной воли находятся в сфере международного права, поэтому они не в силах прямо регулировать отношения внутри конкретных государств и в связи с этим не могут устанавливать правовую основу деятельности органов

конкретного государства, даже если уполномоченные в данном государстве лица заключили соответствующее межгосударственное соглашение.

На наш взгляд, ошибочным является утверждение о том, что, например, заключенное в Алма-Ате 24 апреля 1992 г. Соглашение о взаимодействии министерств внутренних дел независимых государств в сфере борьбы с преступностью устанавливает правовую основу деятельности органов внутренних дел государств, заключивших данное соглашение.

Правительства конкретных государств или уполномоченные ими лица (в нашем примере это министерства внутренних дел), заключая международные договоры, находясь в сфере международного права и руководствуются принципами права народов по отношению друг к другу. Органы конкретных государств, осуществляя свои полномочия на территории данных государств, находятся в сфере внутrigосударственного законодательства, но не в сфере международно-правовых обязательств, поэтому они руководствуются нормами, установленными национальным законодательством. Часто бывает, что само внутrigосударственное законодательство устанавливает правило: "Если нормы законодательства данного государства противоречат нормам международных договоров, заключенных данным государством, правоприменительные органы данного государства должны руководствоваться нормами международных договоров". Например, в части 4 статьи 15 Конституции России записано: "Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора".

Это вовсе не означает, что международные договоры, заключенные данным государством, устанавливают правовую основу деятельности органов данного государства. Наоборот, это подтверждает тезис о том, что национальное законодательство своей волей должно подтвердить обязательную силу норм соответствующих международных договоров для органов данного государства.

Содержание правовой основы зависит от направления деятельности соответствующих органов государства, но, тем не менее, всегда смысловая суть данных основ непосредственно связана с обеспечением прав личности, поэтому с содержательной стороны правовая основа деятельности ор-

ганов государства представляет собой исходные, руководящие начала охраны прав личности.

Содержание правовой основы деятельности органов государства можно выразить следующими принципами:

1. Неприкосновенность достоинства личности. Это означает, что при реализации поставленных перед ними задач органы государства не имеют права унижать, а тем более не признавать достоинство личности. Наоборот, они обязаны обращаться к нему, даже в тех случаях, когда лицо слабо проявляет свое достоинство или не осознает его. Из этого вытекает другой принцип.

2. Презумпция личностного начала в человеке или негосударственной организации.

Это означает, что органы государства в своей работе исходят из того, что каждый человек или негосударственная организация изначально способны на проявление самостоятельной воли, значимой для создания и протекания общественных отношений.

3. Недопустимость предположений об унифицированном проявлении личностного начала.

По-другому этот принцип называется уважением свободы проявления личностного начала. Поэтому органы государства не вправе в своей деятельности руководствоваться каким-либо одним, "общепризнанным" вариантом проявления личностных качеств в общественных отношениях.

4. Применение силы по отношению к гражданам, их организациям только в пределах, необходимых для восстановления порядка.

Произвольное применение силы органами государства несуммарно приводит к ущемлению личностных прав.

5. Постоянное выяснение, признание и охрана определенной совокупности прав, изначально присущих личности.

В государствах, проводящих демократическое управление или стремящихся к нему, перечень данных прав содержится в конституционных (основополагающих) актах и не является исчерпывающим. Не случайно, например, в статье IX Билля о правах 1791 г. (первые десять поправок к Конституции США 1787 г.) сделано немаловажное уточнение:

"Перечисление в Конституции определенных прав не должно толковаться как отрицание или умаление других прав, сохраняемых за народом". Если органы государства сознательно ущемляют данные права или игнорируют их, добровольно заблуждаясь, общественный организм вы-

нужен жить в режиме стресса, когда весь распорядок общественной жизни подчинен достижению определенной особо значимой цели в условиях лимита времени (например, отражение нападения агрессора) или когда населению приходится терпеть некомпетентное управление (например, выборный глава государства оказался не способным к осуществлению правительственной функции).

Этот перечень позволяет сделать вывод, что каждая личность имеет право на то, чтобы органы государства в своей деятельности руководствовались данными основополагающими началами. Поэтому можно сказать, что содержанием правовой основы деятельности органов государства являются права личности, которые по своей природе объективно служат началом полноценной жизни общественного организма.

Кроме того, целесообразно обратить внимание на принцип, составляющий в качестве одного из элементов правовую основу деятельности правоохранительных государственных органов.

6. Правоохранительные органы охраняют и поддерживают правопорядок, но не организуют его. Задача правоохранительных органов государства состоит в том, чтобы держать уже сложившийся или складывающийся порядок. Организация правопорядка данными органами ввергает их в сферу политики, превращая в универсальные государственные органы с двойственной функцией - политической и правоохранительной одновременно. В таком режиме, например, действуют войска на оккупированной территории. Организуя порядок, им одновременно приходится защищать и поддерживать его. Таким образом, соединение политической и правоохранительной функции вызвано неординарными, экстремальными ситуациями государственного управления. При создании устойчивой государственной организации с обеспечением широкой самоорганизованности населения такое соединение функций не может выступать в качестве основы для действий субъектов государственного управления. Понятие личности мы трактуем, следуя юридическому осмыслению общественных отношений.

Под личностью в широком смысле юристы понимают лицо (человека или негосударственную организацию) или публичное лицо, а именно орган (совет, комитет, коллегия, комиссия) или должностное лицо, выполняющие служебные обязанности в рамках организации.

Юридическая трактовка понятия личности в узком смысле подразумевает человека как носителя сознания в физическом теле, свободного от волевых установок, связанных со службой в организации с замещением определенных должностей. Человек, как личность, обладает индивидуальной волей и поэтому способен самостоятельно без всеобъемлющего диктата со стороны государственных органов или иных лиц вести общественно значимые дела по справедливости.

В то же время юридический термин "права личности" подразумевает не только отдельных людей как носителей сознания в физическом теле, но и их организации в тех случаях, когда они объективно должны иметь возможность ("право") строить отношения с другими лицами на основе равноправного договора. Потому, например, в демократическом государстве союз Правительства и Народа есть союз личностей, где каждая сторона, как суверенное лицо, обладает некоторой совокупностью неотъемлемых прав.

Подводя итог, следует подчеркнуть, что права личности составляют правовую основу деятельности органов любого государства. Разница только в том, что в недемократических государствах человек как личность не проявляется вне должности и официальных служебных отношений. Здесь в качестве единственной полноценной личности выступает такое Лицо как Верховная Власть или Держава.

В демократическом государстве в качестве Личности может проявиться любой человек, если он проявляет способность творчески и потому относительно самостоятельно вести дела, порученные ему обществом в лице государственных органов. Здесь в качестве личности проявляется не только Верховная Власть, олицетворенная организованным множеством официальных должностных лиц, но и Человек, в союзе с другими людьми образующий еще одну личность - Народ.

РОЛЬ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ОБЩЕСТВЕ

Соединенные Штаты были основаны теми, кто лично сталкивался со злоупотреблением военной силой (британскими частями при короле Георге III) и обладали знаниями о таких злоупотреблениях, случавшихся в прошлом (например, при военной диктатуре Оливера Кромвеля в Англии). Эти горькие знания и опыт определили характер составленной ими конституции, а также помогают объяснить традиционное американское недоверие к военной силе и тем, кто ею управляет. Это подтверждает бывший министр военно-морского флота Джон Ф. Леман: "Значительным изменением со времени основания нашего государства подверглась американская военная наука, но не идея о том, что контроль в последней инстанции находится в руках избранных лидеров и тех, кто ими назначен и политически перед ними подотчетен. То, что профессиональные военачальники не несут ответственности за принятие жизненно важных политических решений в отношении использования вооруженных сил, было и должно по-прежнему быть законом нашего типа правительственного устройства".

Схожий опыт был приобретен и другими странами. И хотя некоторые государства еще не свободны от деспотического военного правления, многие уже превратились в конституционные демократии с институтами и механизмами, подобными американским и выработанными для обеспечения гражданского контроля за вооруженными силами и их подотчетности народу.

Учебные примеры, таким образом, могут приводиться из опыта других стран, но в качестве "модели" мы возьмем Соединенные Штаты.

В Соединенных Штатах существует три ветви центрального правительства, а именно:

1. Исполнительная власть (президент, которому ассигнуют члены кабинета, назначаемые и политически

подотчетные, возглавляющие крупнейшие правительственные министерства - госдепартамент, обороны, финансов, юстиции и т.д.).

2. Законодательная власть (конгресс, состоящий из палаты представителей и сената).

3. Судебная власть (Верховный суд, выездные и окружные суды).

Наша Конституция отдает каждой из этих ветвей часть власти над вооруженными силами и способы предотвращения использования вооруженной силы в несправедливых целях. Равным по важности является и то, что такая система сопряженной власти дает каждой из правительственных ветвей возможность предотвратить незаконное или несоответствующее использование вооруженных сил другими ветвями.

Вооруженные силы Соединенных Штатов:

1. Организация и личный состав: Вооруженные силы США состоят из сухопутных, военно-воздушных, военно-морских сил. Корпус морской пехоты США является частью военно-морского флота. Каждая служба имеет действующую и резервную части. Резерв сухопутных сил и ВВС составляют в основном части пополнения штатов, называемые "Национальной гвардией", но есть также и подразделения федерального резерва (всегда находящиеся под федеральным контролем), дислоцирующиеся в большинстве штатов; резерв ВМС не приписан к какому-либо конкретному штату. Береговая охрана США обычно используется для обеспечения законности под юрисдикцией министерства транспорта. В военное время командование Береговой охраны берет на себя ВМС.

2. Дислокация: военнослужащие США проходят службу на базах по всей территории США и в иностранных государствах, в соответствии с договорными обязательствами или соглашениями с этими государствами. ВМС США обычно развернуты на всем пространстве Мирового океана. Под командованием ООН находятся военнослужащие США всех родов войск.

Гражданский контроль за вооруженными силами обеспечивает следующее:

1. Те, в чьих руках находится управление вооруженными силами, не могут использовать его для своей выгоды или выгоды какой-либо общественной группы.

2. Решения по величине, составу и использованию вооруженных сил принимаются руководителями, пониманием

которыми политических, экономических и общественных факторов более вероятно, нежели таковое со стороны профессиональных военных.

3. Военные руководители могут сосредоточиться на выполнении военных задач и не отвлекаться на рассмотрение политических вопросов.

Эффективный гражданский контроль требует, чтобы:

1. Вооруженные силы не оказывали существенного влияния на правительство и не распространяли свою систему ценностей на гражданские структуры.

2. Вооруженные силы рассматривали себя в качестве института, служащего интересам всего народа, а не только своим собственным или интересам конкретной общественной группы.

3. Структура или конституционные полномочия правительства включали в себя механизмы, которые предотвращали бы переход политического правления из рук гражданских лидеров к вооруженным силам. Должны также существовать конституционные положения, которые служили бы гарантией того, что военная власть не окажется в руках одного политического лидера или группы.

4. Лидеры общества из числа гражданских лиц были хорошо информированы по вопросам, касающимся вооруженных сил. Последние, следовательно, обязаны предоставлять им точную и своевременную информацию по этим вопросам.

5. Вооруженные силы обладали пониманием того, какие решения должны приниматься политическими лидерами, а какие могут быть с полным основанием делегированы военному руководству.

6. Вооруженные силы были в состоянии изменить свои размеры, состав, учебный процесс и заменить материальную часть в ответ на постановку новых оперативных задач, а гражданское руководство определяло в конечном итоге, какими должны быть эти задачи.

Гражданский контроль за вооруженными силами осуществляется президентом как главой исполнительной ветви.

Статья II, раздел 2 Конституции США гласит:

"Президент является Главнокомандующим армией и флотом Соединенных Штатов и милицией отдельных штатов, когда она призывается на действительную службу Соединенных Штатов".

Президент, как главнокомандующий, назначает

подчиненных себе лиц, которые призваны советовать и выполнять его распоряжения, относящиеся к вооруженным силам. Такая система предоставляет гарантии того, что военные решения принимаются руководителем, подотчетным в конечном итоге избираемому его народу.

В целом президент полномочен принимать по вооруженным силам такие решения, как размещение частей и осуществление военной операции, но его власть ограничена в ряде вопросов.

Так, только конгресс имеет право объявить войну. Президент может разместить части и начать военные действия, но по Закону о военных полномочиях конгресс должен одобрить любое долгосрочное использование вооруженных сил.

Только конгресс имеет право разрешить повышение налогов и расходы из государственных фондов на вооруженные силы. Исполнительная власть должна работать в рамках бюджета, установленного законодательной ветвью.

Только конгресс имеет право одобрить предложенные гражданские кандидатуры на высокие посты в министерстве обороны и военные кандидатуры на должности, составляющие высшее командование.

Конгресс имеет полномочия влиять на принятие военных решений, потребовав изменения в организационных структурах и процедурах.

Кроме того, Верховный суд имеет право аннулировать любые действия президента, включая те, что касаются вооруженных сил, объявив их неконституционными.

Гражданский контроль осуществляется и представителями исполнительной власти.

В принятии решений, относящихся к сфере государственной обороны и использования вооруженных сил, президент и назначаемый им министр обороны имеют решающее слово, но они полагаются на многочисленных советников и значительный по составу Совет национальной безопасности.

Совет национальной безопасности - это главный совещательный орган для рассмотрения вопросов, касающихся государственной безопасности и требующих принятия решения президентом. Обязательными членами Совета национальной безопасности, по требованию конгресса, являются: президент, вице-президент, государственный секретарь и министр обороны. Из числа других членов Совета в

роли советников могут выступать: председатель Объединенного комитета начальников штабов, директор ЦРУ и другие официальные лица исполнительной ветви, которые могут приглашаться президентом.

Министерство обороны также является ведомством исполнительной власти. Принятые президентом решения по вопросам государственной безопасности претворяются в жизнь министерством обороны. На министерстве лежит как оперативная ответственность, так и ответственность по всестороннему обеспечению предпринимаемых акций.

Оперативная ответственность включает решения, касающиеся размещения и использования вооруженных сил. Они проводятся в жизнь оперативными или боевыми командирами - главнокомандующими.

Ответственность по обеспечению осуществляют три военных ведомства министерства обороны (сухопутных сил, ВМС и ВВС), которые управляются гражданскими официальными лицами, назначаемыми президентом. Эти ведомства обеспечивают оперативно-боевым главнокомандующим следующую поддержку:

- личный состав, комплектование, учебно-боевую подготовку и управление;
- полное материально-техническое обеспечение;
- организацию мобилизации и демобилизации.

Чисто военным органом является только Объединенный комитет начальников штабов (ОКНШ).

Главной обязанностью ОКНШ является стратегическое планирование государственной обороны. Он также и основной источник информации, которую получают гражданские лидеры исполнительной и законодательной ветвей для принятия решений, касающихся вооруженных сил. Созданный в качестве реакции на возникшие в ходе второй мировой войны трудности по координации действий различных родов войск, ОКНШ разрабатывает планы мобилизации и оперативных действий специальных сил, состоящих из подразделений, относящихся к различным родам войск. Членами ОКНШ являются: председатель (чья должность периодически переходит от одного рода войск к другому), заместитель председателя, высшие должностные лица каждого из военных ведомств, а также командующий корпусом морской пехоты.

Оперативные планы проходят через председателя, который предлагает свой совет Национальному командованию и

Совету национальной безопасности. Объединенный комитет начальников штабов осуществляет связь между Национальным командованием и управлением действующей армии, предлагает свой вариант проекта военного бюджета, подготавливает и рассматривает соответствующие обстоятельствам планы и советы по критическим проблемам и недостаткам, ограничивающим потенциал вооруженных сил.

Законодательная власть имеет также следующие полномочия в военной сфере.

Статья 1, раздел 8 Конституции США гласит:

"Конгресс имеет полномочия ... обеспечивать общую оборону... объявлять войну... организовывать и обеспечивать поддержку армии, при этом денежные ассигнования на эти цели не могут выделяться более чем на двухлетний срок; содержать и обеспечивать поддержкой военно-морской флот; издавать правила по организации сухопутных и военно-морских сил и управлению ими...; предусматривать меры по призыву милиции для обеспечения исполнения "Законов Союза", подавления мятежей и отражения вторжений..."

Существует Закон о военных полномочиях. До и во время вьетнамского конфликта исполнительная ветвь часто размещала войска для боевых операций без конкретного объявления войны конгрессом. После войны во Вьетнаме конгресс подтвердил свои конституционные полномочия в этой сфере посредством закона, называемого "Резолюция о военных полномочиях". Среди ее положений есть следующие:

а) Президент обязан докладывать конгрессу, когда Вооруженные силы США задействованы: на территории иностранного государства; в вооруженных столкновениях; в ситуациях, при которых велика вероятность скорого вовлечения в вооруженные столкновения;

б) заблаговременная консультация президента с конгрессом может быть затребована перед вовлечением в вооруженные столкновения или ситуации, могущие к этому привести;

в) использование задействованных президентом вооруженных сил должно быть приостановлено в течение 60 дней, кроме случаев, когда: конгресс продлевает 60-дневный период, объявляет войну или на США осуществлено вооруженное нападение. Продление срока на 30 дней может быть дано, если президент заверяет о необходимости такой меры для безопасного вывода войск США;



г) юридический советник Объединенного комитета начальников штабов обязан проконтролировать все мероприятия по развертыванию вооруженных сил для определения целесообразности доклада конгрессу и/или консультации с ним. Доклад конгрессу должен быть подписан президентом.

Конгресс осуществляет призыв в национальную гвардию. Каждый из 50 штатов имеет в своем распоряжении вооруженные силы, которые могут быть призваны президентом под федеральное командование для подавления восстания или отражения вторжения. Одобрение конгрессом необходимо для задействования национальной гвардии в боевых действиях на иностранной территории.

Конгресс имеет полномочия по составлению предписаний для вооруженных сил.

Конгресс регулирует вооруженные силы посредством законодательства и надзора в отношении:

- а) организации вооруженных сил и границ полномочий военных должностных лиц;
- б) вопросов, непосредственно связанных с личным составом, включая назначения, повышения, увольнения, дисциплинарные наказания (например, положения Единого кодекса военной юстиции) и медицинскую помощь;
- в) учебно-боевой подготовки;
- г) поставки военного снаряжения и оборудования и строительства зданий.

Конгресс контролирует бюджет. Он выделяет ассигнования. Ассигнованиями считаются фонды, предназначенные на особые цели постановлением конгресса и которые отпускаются на эти цели министерством финансов США. Обязательством считается постановление, которое правовым образом обязывает правительство произвести выплату.

В течение многих лет исполнительные ведомства в определенной степени осуществляли финансовый контроль за ассигнованными им фондами. Традиционные способы, помогавшие избегать накладываемых конгрессом ограничений, включали:

- получение обязательства по фондам до выделения ассигнований;
- смешение фондов и использование их на цели другие, нежели те, на которые они были ассигнованы;
- получение обязательства или расход фондов в начале финансового года с последующим обращением за дополни-

тельными ассигнованиями на продолжающиеся операции.

Так называемый "Антидефицитный закон" был принят с целью обуздать злоупотребления, создававшие искусственный дефицит и потребность в дополнительных ассигнованиях. Ныне принятый вариант этого закона запрещает предоставление обязательств, за исключением случаев, когда возможно выделение соответствующих ассигнований; запрещает принятие услуг, оплаченных добровольными взносами; требует пропорционального распределения месячных платежей (за исключением оговоренных случаев отказа); налагает уголовное наказание за нарушение этого закона.

Конгресс также побуждает глав ведомств издавать предписания и устанавливать соответствующие административные системы для обеспечения того, чтобы обязательства и расходы ассигнованных фондов не превышали сумму ассигнованных, пропорционально распределенных или перераспределенных средств.

В целом "Учетная классификация" - законоположения по управлению ассигнованиями - используется для внедрения системы контроля за административными фондами, а также помогает обеспечить правильное использование фондов.

Три правила налагают ограничения на использование ассигнуемых фондов.

1. *Правило предназначения:* ассигнованные средства могут расходоваться только на те цели, на которые они были ассигнованы.

2. *Правило суммы:* никто из членов правительства не имеет права произвести или разрешить расходы или принять обязательства, превышающие сумму, предусмотренную ассигнованием или какой-либо другой статьей расходов правительственных фондов.

3. *Правило времени:* ассигнования могут быть связаны обязательствами только в течение определенного периода времени, и в течение только этого периода ассигнования по обязательствам могут быть выделены. Никто из членов правительства не имеет права произвести или разрешить расходы до выделения ассигнования, и имеет право это сделать только в период времени, определенный для ассигнования.

Стоит отдельно остановиться на положениях, касающихся судебной власти.

Статья III, раздел 2 Конституции США гласит:

“Судебная власть распространяется на все дела... возникающие на основе настоящей Конституции, законов Соединенных Штатов, и... на споры, в которых одной из сторон являются Соединенные Штаты”.

Судебная ветвь Соединенных Штатов состоит из:

- а) Верховного суда с девятью судьями, назначенными пожизненно;
- б) двенадцати федеральных апелляционных судов;
- в) федеральных окружных судов во всех главных городах;
- г) федеральных судов особой юрисдикции, таких, как иски о банкротстве и суды по делам о несостоятельности.

Федеральные суды могут оказывать влияние на Вооруженные силы различными способами:

- а) Верховный суд может заслушивать непосредственные апелляции от Военно-апелляционного суда США по уголовным делам;
- б) в окружные суды могут подаваться иски против правительства США и Вооруженных сил США за правонарушения в отношении граждан. Это право некоторым образом ограничено законоположением о “суверенной неприкосновенности” и требованием о том, чтобы вначале были использованы все административные средства защиты этого права;
- в) суды интерпретируют законы, принятые конгрессом, и выносят решения, требующие от Вооруженных сил выполнять законы в соответствии с интерпретацией судов;
- г) суды имеют конституционные полномочия разрешать любые споры по разделению власти между исполнительной и законодательной ветвями в отношении использования вооруженных сил.

Суды в отношении Вооруженных сил могут предпринять ряд действий, в частности:

- а) касающиеся денежного возмещения;
- б) связанные с судебным запретом (распоряжение суда, требующее от правительства предпринять или не предпринимать определенные действия);
- в) ссылающиеся на “Хабас корпус акт” (когда, например, предписывается освободить арестованного из места заключения или военнослужащего от несения службы с тем, чтобы тот предстал перед судом).

Резюмируя, следует подчеркнуть: гражданский контроль за Вооруженными силами жизненно необходим, чтобы по-

следние были ответственны перед волей народа и эффективно управлялись для достижения конечных целей государственной политики.

Правительственная система разделения власти между исполнительной, законодательной и судебной ветвями является залогом того, что Вооруженные силы служат подлинным народным интересам, а не интересам только тех, кто руководит Вооруженными силами в определенный период истории государства.

*В.Н. МАТЯШ **

ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА

Если попытаться обобщить те функции, которые выполняет на демократических началах российская дипломатия в нынешнем турбулентном мире, то они сведутся к одному - созданию живой парадигмы стабильности и сотрудничества. В советском идеологическом лексиконе “стабильность” было чуть ли не бранным словом. Оно отождествлялось с консерватизмом, реакционностью, стремлением к сохранению статус-кво. Сказывалась инерция времен “холодной войны” и привычка мыслить категориями революционных скачков и коренных преобразований. Однако исторический опыт показывает, что “разрушать до основания” - отнюдь не лучший способ социальных и политических преобразований. Конечно, изменения во внешней политике России необходимы, но они должны быть созидательными, а не разрушающими. Для этого ей необходимо быть в русле международной законности, исключаящей насилие в любых формах и проявлениях и ориентирующейся на использование демократических методов.

Развязанная против СССР гонка вооружений и принятые тогдашним советским руководством брошенные нам

* МАТЯШ Владимир Николаевич - старший научный сотрудник Центра Америки Института актуальных международных проблем (ИАМП) Дипломатической академии Министерства иностранных дел Российской Федерации, кандидат исторических наук.

вызова, выразившегося в наращении военной мощи, по образному выражению экс-президента США Р. Рейгана, "заставили Советы вдавить педаль газа в пол". Педаль была нажата до отказа, а автомобиль свалился в кювет. "Такова драматическая судьба великой страны - многотрадной и, как это ни странно, законопослушной, несмотря даже на то, что ей пришлось пережить за несколько десятилетий своего существования не одну кровавую трагедию", - говорил в интервью автору этих строк бывший помощник президента США по национальной безопасности, один из крупнейших знатоков России З. Бжезинский.

Как отмечают эксперты, в последние годы новая Россия, отбросив тоталитарную систему, основанную на вехих догмах и консервативных постулатах, предлагает в своей внешней политике новую, цивилизованную парадигму - мир, построенный на подлинно демократическом международно-правовом фундаменте, представляющем собой синтез достижений всех цивилизаций и функционирующий посредством многосторонних, а не односторонних действий. В этом смысле сформулирован ряд основных принципов демократической внешней политики РФ, разделяемых нашими видными американистами. Осуществление их отвечает также интересам США и других стран Запада.

Это следующие принципы:

- сохранить дружественные и, по возможности, коалиционные связи с Западом и его лидером - Соединенными Штатами, расширить диапазон этих связей, вступить в сообщество высокоразвитых демократий;
- предотвратить горизонтальное распространение ядерного оружия, законсервировать мир пяти ядерных держав с целью полной ликвидации ядерного оружия в будущем;
- сократить объемы накопленных в СССР и США ядерных арсеналов, снизить их количественный потолок до пределов разумной достаточности с последующим пересмотром основ военной доктрины в сторону отказа от ядерного сдерживания;
- обеспечить бесконфликтную ликвидацию ядерного оружия на территории трех бывших советских республик (Украины, Белоруссии и Казахстана);
- гарантировать миру эволюцию в ненасильственном осуществлении реалистических вариантов интеграции СНГ на демократической основе;
- предотвратить международную изоляцию России,

чреватую подъемом ультранационалистов и приходом к власти сил, стремящихся к идеологическому реваншу, или какого-либо иного режима шовинистического толка;

- избежать новой конфронтации в региональных конфликтах;
- создать условия для блокирования в Европе любых гегемонистских поползновений, скажем, националистической гегемонии Германии;
- притормозить дальнейший рост настроений национализма на всем пространстве Евразии. Следует особо сказать о таком потенциальном раздражителе в российско-американских отношениях, каким могла бы стать форсированная реализация американских военных инициатив на западных (Прибалтика), южных (Закавказье и Средняя Азия) и особенно юго-западных границах РФ - на Украине;
- обеспечить солидарность и причастность Америки к сотрудничеству с Россией на уровне международных организаций, экономического взаимодействия, договоренностей в поддержании обоюдной безопасности, свободы культурного общения.

В складывающихся новых международных отношениях есть свои плюсы: во-первых, опасность возникновения ядерной войны стала менее реальной с окончанием "холодной войны"; во-вторых, наблюдается большее согласие 5 великих держав в СБ ООН благодаря проведению совместных миротворческих операций как, например, в Югославии.

Вместе с тем появились новые проблемы. Противостояние СССР и США обеспечивало относительно сбалансированную стабильность мировой ситуации. Сейчас она резко меняется, и не в нашу пользу. Считая себя самой влиятельной державой на земном шаре, США все чаще стали прибегать к использованию силы. Английский журналист-международник, заведующий бюро газеты "Гардиан" в Вашингтоне М. Уокер, работавший ранее в Москве, в своей книге "История "холодной войны" подчитал, что за последние 4 года США совершили 6 военных интервенций, вели две войны, использовали силу в Сомали, Боснии и Гаити.

В американской политике в отношении России появились тенденции, которые иногда перевешивают позитивные намерения. Это прежде всего касается расширения НАТО на Восток, проблем ядерного разоружения и подхода к политике в традиционных сферах влияния России на постсо-

ветском пространстве.

На фоне мрачной картины есть и светлые пятна. Так, военные, экономические и социальные ресурсы России достаточно велики. Это первое. Во-вторых, Вашингтон волнуется сближение России с Китаем, нарождающейся сверхдержавой XXI века. Китай не готов к военно-политическому союзу с РФ, поскольку это серьезно подорвало бы его отношения с США и другими западными странами, но он готов пойти на дальнейшее сближение с Россией в качестве противовеса США. Это продемонстрировал визит в КНР Б.Н. Ельцина. Россия проводит гибкую дипломатию, укрепляя отношения с Китаем в своих интересах и одновременно развивая отношения с США и другими западными странами.

Российско-американские отношения занимают одно из ключевых мест в системе современных международных отношений. Как видно из высказываний руководящих деятелей США, существует определенная неудовлетворенность состоянием двусторонних отношений и в Москве, и в Вашингтоне, хотя об этом не принято говорить открыто. На данном этапе взаимоотношения двух стран находятся "где-то между конфронтацией и партнерством". Налицо отход от стереотипов, сложившихся с августа 1991 г.: "Америка - брат и друг", "автоматическое совпадение интересов", т.е. от иллюзий "романтического периода" российской внешней политики.

Разумеется, существовала эйфория с нашей стороны по поводу падения коммунизма, а за океаном поддерживали эту эйфорию. В России чрезмерно оптимистически ожидали от США большей помощи, меньшей угрозы, сокращения вооружений (об этом много говорили, по личным наблюдениям автора этих строк, А. Козырев и Е. Гайдар во время многочисленных вояжей в Америку). Естественно, и с американской стороны были сверхожидания, особенно в свете заявлений российского руководства о том, что реформа, дескать, займет чуть ли не 8-10 месяцев, и такие же сроки отводились на создание новых политических институтов. В результате в США появились чувства скепсиса и даже разочарования, так как эти ожидания не оправдались.

В Вашингтоне склонны строить мировой порядок, основываясь на американском лидерстве, достигая его мерами политического, правового, экономического характера, ибо только они рожают легитимные нормы, отношения и

структуры. При крайней необходимости они готовы свои усилия подкреплять и военными гарантиями, силой. Таким подходом предподлагается "мировой порядок" с лидирующей ролью США в нем, а России, утратившей статус сверхдержавы, отводится второстепенное место. Тем не менее по-прежнему сохраняется поле взаимодействия между Москвой и Вашингтоном, ибо возврат к состоянию "холодной войны" исключается.

В новой обстановке возникает вопрос: как же строить партнерство с США, когда реальные отношения оказались между конфронтацией и партнерством? В результате дипломатической пассивности российская сторона многое упустила. После 1991 г. не был создан общественный консенсус в сфере международных отношений, он только начинал складываться. Внешняя политика оставалась далеко не главным приоритетом - доминирующей была внутренняя политика. За этим последовали и дипломатические неудачи: позиция России на Балканах одно время стала рассматриваться чуть ли не как капитуляция. Возникла угроза расширения НАТО на Восток. Отношения с ключевой страной Азиатско-Тихоокеанского региона - Японией, такой же по важности, как и Китай, остаются весьма сложными: обещания российского руководства, данные в октябре 1993 г., о Южных Курилах, не реализованы. По оценкам западных СМИ, вместо сокращения там численности наших войск они были увеличены - с 4 тыс. до 10 тыс. человек.

С недавних пор появились надежды на новые элементы в нашей внешней политике. Думается, что реально не должно быть места паническим настроениям как в сфере российско-американских отношений, так и во внешней политике страны в целом. Очевидно, что бросаться в объятия фундаменталистского режима в Тегеране, иракского диктатора С. Хусейна или ливийского полковника Каддафи - это не лучший способ внесения коррективов в политику такого великого государства, как Россия. И у нас нет альтернативы развитию отношений с США, которые должны быть работоспособными, нормальными отношениями на основах полного равноправия и взаимности.

Развитие событий напоминает, что Россия должна отстаивать свои законные внешнеполитические интересы, не опускаясь до уровня конфронтации и враждебности с Западом. СНГ остается российской традиционной "зоной влияния", и именно Москва вправе заполнить "вакуумные зо-

ны" в ближнем зарубежье.

Ни в России, ни в США не отрицают правомерность защиты национальных интересов, и особенно там, где можно зафиксировать совпадение взглядов сторон: избежать ядерную войну, ограничить стратегические вооружения, проводить совместные миротворческие операции. По мнению большинства политиков, в случае смены президента в России страна покатила бы назад, а в позиции США в отношении Москвы появились бы новые элементы сдержанности. Поэтому необходимо выводить российско-американские отношения в новую практическую плоскость, отвечающую взаимным интересам.

"Эра романтизма" в российской внешней политике 1992-1993 гг. привела к обратной реакции в российском обществе. Так или иначе в России исчезают иллюзии относительно идеальных и совершенно гармоничных отношений с Западом, ожидания, что новая Россия может строиться, предположим, по американской модели. Не следует забывать, что наш народ почти 40 лет воспитывался в антинаатовском, антизападном духе, в атмосфере крайне идеологизированной внешней политики. Поэтому ради сохранения целостности России - а сегодня это один из главных приоритетов - стране необходима избирательная, активная политика по всем азимутам, где затрагиваются интересы России. Естественно, что россиянин ждет немало трудностей на пути рациональной, продуктивной и долгосрочной внешней политики государства, у которого сейчас нет ни эффективной экономики, ни достаточного единства общества, ни даже общенациональной или общегосударственной идеи.

В заключение хотелось бы напомнить, что во второй половине прошлого века в западных столицах бытовало мнение, будто великая Россия "спит". На это великий дипломат, возглавлявший российское внешнеполитическое ведомство, Александр Михайлович Горчаков спокойно заметил: "Россия не спит, Россия сосредоточивается". Сегодня так же не должно быть пауз во внешнеполитической активности.

К позитивным тенденциям уже можно отнести то, что РФ и США ведут беспрецедентное по глубине сокращение стратегических вооружений. Во многом благодаря нашей активной политике удалось обеспечить бессрочное и безусловное продление Договора о нераспространении ядерного оружия. Важнейшая внешнеполитическая веха - военно-политическое сближение с Китаем и подготовка уника-

льного соглашения о мерах доверия и военной разрядки вдоль границы.

Обобщая сказанное, можно отметить, что диалектика внешней политики заключается сейчас для России в том, чтобы более напористо, более энергично отстаивать свои интересы, но в то же время не давать сползть событиям к конфронтации, к "холодной войне".

Ю ЧУН КЮН *

ДЕМОКРАТИЯ НА ПРАКТИКЕ И СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

В начале последнего десятилетия нашего столетия оптимизм по поводу того, что повсюду в мире на смену диктатурам приходит демократия, казался нам вполне обоснованным. Однако процесс перехода от власти одного человека или одной партии к той или иной форме демократического представительного правления оказался в лучшем случае неуверенным.

Мысль о том, что мандат на правление предоставляется с согласия нации, была свойственна и Востоку, и Западу в течение более двух тысячелетий⁴. С другой стороны, почти единодушное осуждение греческими философами демократии не удержало народ Греции от создания демократических государств-городов. Урок, который мы можем извлечь из этого примера, заключается в том, что "демократия не возникает и не гибнет как итог философствований, а является ценностью, корнящейся в сердце каждого человека"⁵, и, таким образом, стремление к такой форме правления, которая обеспечивает безопасность без уничтожения свободы, не является феноменом сегодняшнего дня, но имеет давнюю историю⁶.

Обычно полагают, что демократия впервые была избрета в Греции, но в настоящее время с помощью обстоя-

* Ю Чун Кюн - Губернатор провинции Чоллабукто, Республика Корея, доктор экономических наук, профессор.

тельных антропологических исследований обнаружено, что города и деревни с демократическим строем правления были широко распространены в Азии еще за две с половиной тысячи лет до Рождества Христова. Однако эти первые эксперименты с демократией не привели к появлению стабильных и процветающих режимов. Даже в Греции до середины 70-х годов военная диктатура крепко удерживала власть. Современным обществам пришлось снова изобретать демократию. В чем же причина этого?

Одним из объяснений может быть то, что демократия не приводит к формированию стабильной и эффективной системы правления. При прямой форме демократии искусный оратор может апеллировать к страстям людей и будоражить их чувства. Например, в древнегреческих и итальянских республиках имели место постоянные колебания между крайностями, свойственными тирании и анархии. Поэтому многие демократически настроенные политические философы полагают благоразумным, чтобы очищение и расширение взглядов общества проходило посредством избрания в нем группы людей, чья мудрость позволяет наилучшим образом различать истинные интересы их стран, чей патриотизм и любовь к справедливости вряд ли будут принесены в жертву временным или партийным соображениям и которые будут поддерживать представительные институты, способные защитить демократию от ее же крайностей⁷.

Центральная проблема демократического правления заключается в том, как примирить противоречивые интересы избирателей, ибо в любом обществе решения чрезвычайно редко принимаются единогласно всеми его членами. Поэтому проблема демократии состоит в том, "как прийти к решениям, которые принимаются народом в качестве легитимных, даже если они противоречат интересам многих отдельных лиц, а возможно и значительных слоев или групп населения"⁸. Классическим решением этой проблемы является, конечно, правило большинства, т.е. отождествление решения, достигнутого консенсусом большинства людей или, точнее, большинством их представителей, с легитимными. Каждый представитель выбирается большинством людей или, что случается чаще, их значительным количеством. Решение, достигнутое большинством выбранных представителей, таким образом, иногда может отражать интересы меньшинства людей. Тем не менее такие решения воспринимаются как вполне законные. Однако для

обеспечения того, чтобы представители не обманывали своих избирателей, им позволено находиться при исполнении обязанностей лишь ограниченный период времени и положено регулярно подвергаться испытанию выборами.

Как отмечалось выше, в Азии люди располагают достаточно богатым философским и институциональным наследием в области демократии⁹. Более чем за две тысячи лет до Джона Локка китаец Мэнцзы провозгласил, что народ имеет право свергнуть деспотичного монарха и что наиболее важным элементом нации является народ, затем идет государство, а монарх по значимости находится на последнем месте. Тем не менее азиатские страны отстали от западноевропейских народов в развитии современной демократии, т.к. им не удалось внедрить систему представительных государственных органов, основанную на принципе правления большинства. Напротив, западноевропейские страны, возведя систему проведения периодических выборов в ранг института, создали современную демократию. Действительно, сделав такое открытие, как выборная демократия, западноевропейцы внесли один из величайших вкладов в развитие современной цивилизации.

1. Выборы - это не игра с нулевой суммой

Итак, выборы являются самым важным инструментом демократического правления. Однако проведение выборов на регулярной основе не гарантирует политического развития. Для политиков, борющихся за выборные должности, выборы - это игра с нулевой суммой. Но для участвующих в процессе выборов граждан выборы, в зависимости от правил игры, могут означать или выигрыш, или проигрыш.

Выборы похожи на рыночную конкуренцию, которая способствует благосостоянию потребителей. На монополистическом рынке, если только он не регулируется в должной мере различными органами власти, потребителей могут эксплуатировать. Аналогично этому однопартийное правление неизбежно имеет своим результатом начальственное высокомерие, коррупцию и неэффективность - нечто вроде политической эксплуатации потребителей (избирателей). Однако если на рынке потребители имеют возможность воздерживаться от покупок, то граждане под властью однопартийной диктатуры не обладают такой свободой выбора (они могут эмигрировать, но это сопряжено с трудностями).

С другой стороны, когда две или более политических партий и связанных с ними кандидатов ведут борьбу за голоса, то избиратели оказываются, так сказать, у руля, точно так же как на рынке товаров и услуг право решения принадлежит потребителям. Иными словами, выборы - это механизм для расстановки каждого кандидата на общественные должности, и его партия старается предложить более привлекательную политику, чем соперники. Более того, периодические выборы являются не только средством учета мнения избирателей, но также и действенным напоминанием избранным о том, что они зависят от народа. Избранные должностные лица, когда срок их службы истекает и они выдвигаются на переизбрание, несут ответственность за то, что они выполнили либо не выполнили в период пребывания у власти.

Конечно, не каждый избранный деятель может оказывать компетентным или честным, но во время предвыборной кампании происходит отсев некомпетентных и бесчестных. Такого рода соревнование за доверие избирателей, где критерием служат политика и конкретная работа, является позитивной конкуренцией, гарантирующей политическое развитие. Поскольку избиратели выигрывают от такого политического развития, выборы представляют собой игру с положительной суммой.

Однако периодические выборы сами по себе не обеспечивают ни конструктивную политику, ни гарантию того, что правительство будет честным и эффективным. Например, в Республике Корея три раза проведенные выборы в конгресс, две президентские кампании и дважды проведенные выборы в местные органы власти - все они состоялись с тех пор как в 1987 г. пала военная диктатура - только усилили региональную вражду и не смогли способствовать обузданию коррупции. Недавнее разоблачение астрономической по масштабам коррупции двух бывших президентов и происходящий над ними суд стали результатом не политической реформы, как это утверждает нынешний президент, а попытки снять с него политическое давление посредством ретуширования его скандальных связей с предшественником и приспешниками военных диктаторов.

Почему же регулярные выборы не смогли привести к политическому развитию в некоторых, казалось бы, демократических странах наподобие Кореи? Я думаю, что причина таких неудач кроется в негативной конкуренции.

При негативной конкуренции участие партий и кандидатов в игре с нулевой суммой выражается не в том, чтобы постараться завоевать доверие избирателей, предлагая более привлекательную политическую программу или послушный список, а в том, чтобы попытаться подорвать доверие избирателей к своим соперникам. Это во многом похоже на вариант нерегулируемой конкуренции на рынке, где фирмы норовят захватить участок рынка побольше не через завоевание доверия потребителей, а путем уничтожения своих конкурентов. От такого рода негативной конкуренции нельзя ждать, что она будет способствовать экономическому развитию. Негативные избирательные кампании также вряд ли приведут к политическому развитию. Вместо этого они отравляют атмосферу политического процесса.

Например, до проведения последних выборов в конгресс Южной Кореи, состоявшихся 11 апреля 1996 г., правящая партия во главе с президентом Ким Ен Самом и его администрация вели неустанную кампанию против оппозиционных партий и, в частности, против ведущей оппозиционной партии, возглавляемой Ким Дэ Чжуном. Правящая партия то и дело выдвигала беспочвенные обвинения, утверждая, будто у нее есть свидетельства в их подтверждение и не представляя их, а министерство юстиции постоянно заявляло прессе, что занимается расследованием этих обвинений. Из этих обвинений пресса раздувает сенсационные статьи с плохо скрываемыми намеками на то, что обвиняемые виновны. Оппозиции ничего не остается, кроме как наносить ответный удар по правящей партии, обвиняя ее в ведении кампании дезинформации. Вспыхнувший в результате этого скандал обвинений и контробвинений отрицательно сказывается на чувствах избирателей, преобладающих из которых становятся цинизм и апатия.

В целом же негативная конкуренция очень схожа с торговой войной; вследствие такой ущербности политического процесса общество после выборов оказывается в худшем положении, чем до них. По прошествии серии выборов общество проникается мстительным духом, установкой на "уничтожение врага любыми средствами". Другими словами, при преобладании негативной конкуренции выборы могут вырождаться в игру с негативной суммой.

2. Избиратели как разумные потребители

Избиратели одновременно являются потребителями; они коллективно приобретают на определенный период времени услуги удачливых кандидатов и руководимых ими различных органов власти. Однако, в отличие от потребителей товаров личного пользования, избиратели (включая тех, кто воздерживается от реализации своего права голоса) являются потребителями общественных товаров (или товаров коллективного потребления), т.е. чего-то такого, потребление которого одним лицом не исключает возможности потребления его другим¹⁰. Выбранные официальные лица будут предоставлять свои услуги (или дурные услуги) на период их избрания в соответствующие органы, а избиратели будут пассивно потреблять эти услуги, независимо от того, нравятся они им или нет, по тем ценам (в виде налогов), которые они вынуждены платить.

Такая характеристика выборов порождает определенные проблемы. Как и потребителям личных товаров, для того чтобы принять правильные решения, избирателям необходимо быть хорошо информированными о кандидатах, которых они должны выбрать. Насколько хорошо им следует быть информированными? В идеале мы хотели бы, чтобы они знали каждую относящуюся к делу деталь о кандидатах, но, к сожалению, это невозможно.

В области макроэкономики концепция "разумных ожиданий" пользовалась значительным успехом в 70-е и 80-е годы. Теория разумных ожиданий предполагает, что экономические агенты используют всю имеющуюся у них информацию эффективно. Они могут и ошибаться, т.к. будущее всегда неопределенно. Но эффективное потребление имеющейся информации гарантирует, что ошибки с каким-то одним и тем же уклоном не совершаются систематически.

Теория разумных ожиданий представляется правдоподобной гипотезой. Однако она расходится со многими реальными фактами жизни. Предположим, что вы пытаетесь решить, сколько сэкономить из вашего ежемесячного дохода и как вложить ваши сэкономленные средства. Это - динамичная оптимизационная проблема. Если бы вы хотели сделать это наилучшим образом, вам следовало бы садиться за обработку каждой частички информации о состоянии экономики, включая исторические и текущие данные, кратко-

и долгосрочные прогнозы, вероятные изменения в налоговом обложении, прогноз того, сколько проживете вы, а также ваша жена и дети и т.д. Кроме того, вы должны добывать всю имеющуюся информацию, касающуюся финансового положения всех существующих компаний, их будущих перспектив и т.д. Затем вы должны найти решение для оптимизации проблемы, а это - упражнение, которое даже математики и экономисты сочли бы крайне затруднительным.

Конечно, вы не стали бы делать такие глупости. В самом деле, было бы "иррациональным" так поступать. Простого разумного расчета будет достаточно почти в той же мере, и не стоит тратить дополнительное время и расходы, пытаясь усовершенствовать этот расчет. Выражаясь более точно, вы не должны тратить время и усилия сверх того момента, когда маргинальная (т.е. дополнительная) выгода от дополнительных усилий более не превышает маргинальные издержки от такого усилия. Другими словами, часто бывает так, что более рационально не стремиться к совершенной рациональности¹¹.

Таким образом, мы часто ошибаемся при покупках, потому что не всегда идем в библиотеку для поиска информации по каждому отдельному предмету, который мы хотим купить. Вместо этого мы полагаемся большей частью на рекламу. Иными словами, мы являемся пассивными потребителями информации, когда мы делаем покупки для повседневных нужд. С другой стороны, когда мы планируем купить дорогостоящий предмет, такой, как дом или автомобиль, мы проводим значительное время и тратим значительные усилия, потому что ожидаемый эффект от такого усилия является значительным.

Можно привести аргументы насчет того, что голосование также важно для нас, как и покупка чего-то дорогостоящего, и действительно, многие из нас относятся к голосованию очень серьезно. Однако мало кто из нас затрачивает значительное количество времени и усилий, ища детальные сведения о кандидатах на выборах. Скорее, мы пассивно потребляем ту информацию, которую нам скармливают кандидаты и средства массовой информации.

Причина такой пассивности сходна с проблемами безбилетных пассажиров и общественного потребления. Предположим, что каждый гражданин волен решать, сколько он или она может потратить на нужды национальной обороны. Некоторые могут быть достаточно патристичными и потра-

тить добровольно на это большие суммы, но много добродушных граждан заплатили бы, вероятно, небольшую сумму или никакого вообще, и пусть другие платят больше. Более того, если бы вы решили оплатить вашу справедливую долю, а другие не стали бы этого делать (а это вполне возможно), то в конечном итоге вы получили бы меньше, чем то, за что вы платили. Аналогично этому, независимо от того, сколько времени и усилий вы затратили, чтобы сформировать правильное мнение о кандидатах, вы в результате выборов будете иметь то же самое, что и другие граждане. И даже если бы вы вложили разумную долю усилий, все равно нет никакой гарантии, что другие внесли бы свою справедливую долю в это. Вы могли бы получить плохие результаты (по крайней мере, в сравнении с вашими предпочтениями) из-за халатности других избирателей.

Практически невероятно, чтобы отдельный избиратель мог изменить результаты голосования тем или иным способом. В 99% случаев предпочтения этого отдельного избирателя ничего не меняют. Следовательно, вероятность того, что вы могли бы изменить результаты выборов в вашу пользу с помощью приведения более тщательного отбора кандидатов, практически равна нулю. Таким образом, ожидаемая выгода от добавочных затрат, делаемых вами, слишком мала, чтобы оправдать дополнительные издержки.

С другой стороны, существует фактор отличия. Когда вы не удовлетворены приобретенным вами товаром, вы можете вернуть его и получить обратно деньги или каким-то образом избавиться от него. Избиратели же должны мириться с результатами выборов на определенный период времени. За исключением редких случаев (принудительная отставка или судебный приговор) избиратели не могут поменять или заменить то, что они получили в результате голосования. Это служит для них стимулом делать наилучший выбор из возможных.

В определенном смысле выборы схожи с процессом приема сотрудников на работу. Избиратели выбирают из кандидатов своих представителей, которые будут выполнять свои обязанности определенный период времени, во многом так же, как компания нанимает работников (или возобновляет контракты с уже имеющимися сотрудниками) на данный период времени. Конечно, в любом случае нет уверенности, что нанимаемые будут выполнять работу к удовлетворению нанимателя. Но в отличие от корпоративной фор-

мы, где ответственность за ошибку в оценке несет один человек (начальник) или небольшая группа лиц (отдел кадров, например), ответственность за избрание безответственного кандидата несут многие избиратели.

Таким образом, окончательный баланс итогов показывает, что большинство избирателей, возможно, предпочтут вкладывать в это мероприятие меньше, чем это было бы оптимально с социальной точки зрения, и не станут активно добывать информацию о кандидатах. Вместо этого они будут пассивно впитывать информацию, спускаемую им через средства массовой информации и рекламу. В крайних случаях некоторые избиратели не предпринимают ничего и становятся безбилетниками в полном смысле. В реальной жизни мы становимся свидетелями того, что люди, опираясь на свое неучастие в голосовании, утверждают, что их голоса вряд ли что изменят.

3. Роль средств массовой информации

Вышеприведенный анализ показывает, что для избирателей вполне рационально не тратить особо время и усилия ради информации о кандидатах на выборах. Результатом является то, что они склоняются к пассивности и потреблению информации, поставляемой им со стороны средств массовой информации и рекламы, оплаченной кандидатами. Последние же не могут быть беспристрастными, и, следовательно, единственным потенциальным источником точной, исчерпывающей и должной информации являются средства массовой информации. Вот почему эти средства играют первостепенную роль в сохранении и развитии демократии.

Есть и другая причина того, почему средства массовой информации играют решающую роль. Это - проблема множественных признаков. В кампании по выборам типичный кандидат старается отличить себя, акцентируя свои позиции по определенным важным вопросам. Поскольку типичный избиратель волнуется по поводу более чем одного важного вопроса, часто очень трудно составить отчетливую классификацию кандидатов в соответствии с его или ее предпочтениями. Более того, в период исполнения своих обязанностей избранный может столкнуться с некоторыми важными вопросами, которые он не предвидел. То, каким образом каждый кандидат управляется с ними, может иметь ли-

бо не иметь отношения к его или ее позициям по вопросам, поднимавшимся в ходе предвыборной кампании. Вышеотмеченное значительно усложняет задачу избирателя. Поэтому средства массовой информации должны обеспечивать точную и исчерпывающую информацию о позициях кандидатов по каждому важному вопросу. Но даже и после этого избиратели столкнутся с тяжелой задачей обработки и анализа смешанной информации по различным вопросам.

Процесс выборов усложняется и тем, что кандидаты иногда опасаются быть связанными по спорным вопросам. Одно из кардинальных правил предвыборной кампании заключается в том, что кандидат должен говорить только общими фразами, избегать конкретных моментов. Если вы выступаете за проведение какой-то конкретной политики, вы можете выиграть какое-то количество голосов, но, вероятно, вызовете гнев тех, кто кровно заинтересован в нынешней политике. С другой стороны, если вы выступаете за проведение нынешней политики, вы получите поддержку тех, кто заинтересован в ней, но потеряете голоса тех, кто мог бы выиграть от новой политики. Употребляя общие фразы, вы можете максимизировать результат. Конечно, такое дело не просто повернуть, но большинство кандидатов пытаются сделать этот трюк. Вдобавок кандидаты иногда преднамеренно искажают информацию о самих себе или о своих оппонентах. В таких условиях избиратели могут быть введены в заблуждение. Средства массовой информации должны не только обеспечивать избирателей имеющейся в их распоряжении информацией, но также и добывать скрытую информацию, имеющую отношение к вопросам, поднятым на выборах.

Наконец, некоторые вопросы требуют искусственного анализа, который среднему избирателю не под силу. Для таких вопросов как, например, протекционизм в торговле, правительственные субсидии для убыточных предприятий, политически популярный ответ - это всегда плохой ответ. Средства массовой информации, следовательно, должны воспитывать избирателей, снабжая их глубоким анализом по таким вопросам, ибо средства массовой информации являются единственным потенциально беспристрастным аналитическим источником, доступным для избирателей, которые пассивно поглощают информацию, предлагаемую им за небольшую или бесплатную.

Демократия с периодическими выборами - самая лучшая политическая система, изобретенная человеком. Эксперименты с альтернативными системами доказали, что, несмотря на недостатки, демократия является не просто политической системой, которая относительно превосходит другие. Ни одна другая система еще не проявила себя в качестве гаранта личной свободы, основных прав человека, а также возможности улучшения уровня жизни и поддержания этого уровня. Как отмечал один известный американский теолог, "способность человека к справедливости делает возможной демократию, а его склонность к несправедливости делает демократию необходимой"¹². Может быть, это хорошо, что человеческая неспособность обрабатывать всю соответствующую информацию делает всевидящие и беспристрастные средства массовой информации необходимыми для нас. В несовершенном мире долг средств массовой информации заключается в стремлении к совершенству.

ВЫСТУПЛЕНИЯ В СВОБОДНОЙ ДИСКУССИИ

С.В. ЧЕРНИЧЕНКО*

НА ОСНОВЕ И В РАМКАХ ПРАВА

Демократия в современных условиях - это создаваемая государством на основе права и в рамках права возможность участия широких слоев населения в формировании и формулировании государственной воли при условии уважения и соблюдения прав человека. Само собой разумеется, что всегда есть и пассивная часть населения. Цель демократии - устранение причин, препятствующих вовлечению народа в процесс формирования и формулирования государственной воли.

Существует и психологический аспект демократии. Народ должен быть внутренне готов принять ее, "созреть" для нее. Эту проблему решить очень трудно. Трудно установить и факторы, воздействующие на психологическую готовность народа к демократии.

На готовность народа к демократии может повлиять одно интересное явление. Опыт показывает, что страшные социальные катаклизмы иногда, казалось бы, полностью разрушали социальные, экономические и политические струк-

туры общества, а затем, спустя какое-то время, когда все успокаивалось, в несколько измененном виде возрождалось что-то похожее. Это напоминает процесс плавления и последующего охлаждения какого-либо вещества: после охлаждения его кристаллы приобретают ту же форму (кубическую, ромбовидную и т.д.), которую они имели до плавления. Такую стойкость некоторых глубинных основ общественной жизни иногда называют сверхструктурами.

Не нужно далеко ходить за примерами. Советская бюрократия чем-то разительно напоминала бюрократию времен Николая I, несмотря на реформы 60-х годов прошлого века и революцию 1917 г., полностью разрушившую старый государственный аппарат. До сих пор российский народ ищет "хороших" лидеров, как раньше хотел "доброе" царя, а не ориентируется на экономическую и политическую программу тех или иных партий и лидеров. До сих пор российские руководители различных уровней, выступая за правовое государство, требуя, чтобы все нижестоящие должностные лица и граждане строго выполняли законы и изданные на их основе другие правовые акты, ведут себя так (иногда, вероятно, неосознанно), как будто они могут себе позволить от них отступить.

Существование сверхструктур, возможно, объясняется не только особенностями развития общества, социальными закономерностями. Не исключено, что они появляются в процессе развития этноса как природного явления (согласно концепции Л.Н. Гумилева). В этом случае они могут рассматриваться как наиболее стойкие стереотипы поведения, передаваемые путем воспитания от поколения к поколению в качестве своеобразных условных рефлексов независимо от того, на какой стадии социального развития находится данный этнос. Они накладываются на особенности социального развития народа и приводят к воспроизведению каких-то особенностей социальной и политической жизни общества, на каком бы уровне они ни находились. Эти стереотипы или сверхструктуры могут способствовать или препятствовать возникновению демократии, хотя не следует представлять их влияние на форму государства упрощенно. Как бы они ни мешали в каких-то ситуациях возникновению демократии, на каком-то этапе развития общества сочетание различных факторов может оказаться таким, что демократия все же возникает, и тогда они сохраняются, но изменяются, адаптируются к демократии. Пронзойти это может в различные ис-

* **ЧЕРНИЧЕНКО Станислав Валентинович** - Руководитель Центра международного права и гуманитарных проблем Института актуальных международных проблем (ИАМП) Дипломатической академии Министерства иностранных дел Российской Федерации, заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор.

торические эпохи (сравним, например, Соединенное Королевство и Японию).

Готовить людей к демократии необходимо. Не насаждать демократию, а именно готовить. Это длительный процесс. Проблема заключается в том, как решить данную задачу. Рецептов тут никаких нет. Ясно, что повышение материального благосостояния широких слоев населения - одна из важнейших предпосылок демократии, хотя автоматически высокий жизненный уровень населения не гарантирует демократии. Особое значение имеет пропаганда уважения к законам, повышение правовой культуры населения. В настоящее время первостепенную роль должно также играть воспитание людей в духе уважения к правам человека. Для этого необходимо распространение информации о правах человека, разработка соответствующих учебных программ разных уровней, короче, то, что в практике ООН, а также ЮНЕСКО получило наименование преподавания прав человека. Не менее важное значение имеет постепенное накопление опыта терпимости (к чужому мнению, вере, убеждениям), ведущей к социальным компромиссам. Это лишь несколько возможных путей подготовки к демократии.

В свете сказанного возникает вопрос, демократическое ли государство Россия? С уверенностью можно утверждать, что психологически значительная часть российского населения к демократии не готова. Многие даже не знают, что такое права человека, или, в лучшем случае, имеют о них смутное представление. Низок уровень правовой культуры не только населения, но и должностных лиц, включая судей (главным образом на местах), распространено неуважение к законам.

В демократии заинтересованы честные бизнесмены и только часть интеллигенции. Другая, довольно большая часть российской интеллигенции, как показывает история, склонна к экстремизму и резким колебаниям политических симпатий и антипатий. Таким образом, психологическая готовность к демократии в России охватывает сравнительно небольшую часть населения.

Есть много несовершенных, поспешно принятых законов. В то же время некоторые необходимые законы разрабатываются крайне медленно, причем такая медлительность не гарантирует их совершенства. Наконец, полезные законы часто осуществляются плохо либо вообще не осуществляются, оказываясь мертворожденными.

В странах, где существует стабильная демократия, распространено мнение, что с принятием закона решены все проблемы. Это действительно так в обществе, имеющем давние демократические традиции, "привычку" к демократии, устойчивый политический режим. Осуществление принятого закона - естественный результат. В России, к сожалению, иная ситуация. Власти на разных уровнях иногда не могут, иногда не хотят выполнять уже принятые законы. Частым явлением стало игнорирование местными властями указаний и решений центральных властей.

Не обращаясь даже к статистике, можно утверждать, что количество нарушений прав человека в России превышает количество их нарушений в период застоя. Изменилось их качество. Исчезли нарушения, основанные на преследовании по политическим мотивам. Если нарушения прав человека совершались главным образом властями, то в настоящее время они в значительной степени совершаются из-за безвластия (коррупционированность должностных лиц, обнищание). Резкое падение жизненного уровня из-за свертывания производства и рост инфляции свели почти к нулю большую часть социально-экономических прав. Обещания приостановить инфляцию остаются невыполненными. Во многом это объясняется неразумной налоговой политикой. Налоги душат отечественное производство. Совершенно очевидно, что пока положение не изменится, социально-экономические права, такие, как право на достаточное питание, право на образование, будут иллюзорными. Не хватает средств на финансирование науки, культуры. С другой стороны, несомненно, существуют свобода убеждений, свобода слова, свобода печати, право на проведение мирных демонстраций и т.д., т.е. те права и свободы, которые издавна считаются атрибутами демократии.

Правда, время от времени на них пытаются посягать, но пока безуспешно. Вместе с тем необходимо помнить, что все права человека одинаково важны, составляют единый комплекс, неделимы, взаимосвязаны и взаимозависимы. На это указывается, в частности, в Венской декларации и Программе действий, принятых Всемирной конференцией по правам человека 25 июня 1993 г.

Есть ли выход из создавшегося положения? Не следует впадать в эйфорию по поводу участия России в Совете Европы. Возлагать слишком большие надежды на тесную интеграцию России с Советом Европы и, тем более, с Европей-

ДЕМОКРАТИЯ И РЫНОЧНАЯ ЭКОНОМИКА

Я бы хотел сделать лишь несколько замечаний, и они, видимо, в некотором роде не согласуются с тем, что говорил предыдущий оратор.

Вопрос соотношения между демократией и рыночной экономикой возник давно, и к тому же он прослеживается вплоть до истоков возникновения социализма и демократии. Я экономист и полагаю, что вам, в особенности тем, кому приходилось иметь дело с МВФ и Всемирным Банком, хорошо известно, что экономисты не испытывают особого пристрастия к демократии. Они гораздо позитивнее относятся к "горькому лекарству", и им хочется, чтобы правительства навязывали это "горькое лекарство" населению своих стран. Потому, когда речь идет об экономической реформе, экономисты склонны относиться к вопросу о демократии в духе противопоставления экономической целесообразности популизму. Возможно, экономисты относятся к самим себе чересчур серьезно при подходе к вопросу о том, что первично: демократия или рыночная экономика.

При взгляде на мировую экономику - я не собираюсь предпринимать попытку обширного обзора - становится очевидно одно, а именно: чтобы иметь демократию, надо иметь открытую экономику. Она должна быть открыта миру. Закрытые же экономики фактически являются причиной появления или проявлением наличия закрытых обществ, закрытых и в плане демократии. Поэтому, хотя ясно, что рыночная экономика может существовать без демократии, думается, что вопрос о возможности наличия демократии без рыночной экономики по меньшей мере достоин быть предметом дискуссии.

Когда экономисты размышляют об экономике, то, с точки зрения исполняемой экономикой функции, они мыслят в категориях обслуживания населения, в том смысле, что целью рыночной экономики является обеспечение насе-

ским Союзом было бы неразумным. У России - свой, специфический исторический путь, свои проблемы, и вряд ли эти проблемы можно будет решить только с их помощью. Такая интеграция могла бы породить, как минимум, дополнительные правовые проблемы для России. А для Совета Европы и Европейского Союза Россия слишком велика и может оказаться чужеродным телом. Разумеется, это не означает, что надо пренебрегать сотрудничеством с ними.

Что касается прав человека, то России в своем сотрудничестве с Западом в этой области скорее следовало бы ориентироваться на стандарты, установленные Конференцией по человеческому измерению СБСЕ.

Свои проблемы России предстоит решать преимущественно самой, а также в рамках СНГ. Возможно, в перспективе процессу становления демократии на постсоветском пространстве могла бы содействовать концепция евразийского союза. Она прозвучала недавно в предложениях президента Казахстана Н.Назарбаева. Но она не нова. Она была выдвинута еще в 20-е годы. Позднее ее активным защитником был Л.Н. Гумилев. О возможности создания такого союза говорил А.Д. Сахаров. Эта идея близка к тому типу цивилизации, который сложился в России. Рассчитывать на ее осуществление до улучшения экономического положения в России бессмысленно.

В течение ближайших лет можно было бы заниматься разработкой концепции евразийства в чисто теоретическом плане, чтобы быть без промедления готовыми к практическим шагам, если это понадобится, но ни в коем случае ее не отвергать. Улучшение экономического положения в России делает вполне реальной ее осуществление, причем без всякого подталкивания. Если придерживаться исторического оптимизма, на это можно надеяться.

* МИЛЛАР Джеймс - директор Института исследования России и стран Восточной Европы Джорджтаунского университета (США), профессор.

ления потребительскими товарами и услугами и максимизация его благосостояния. Когда же речь у них заходит об экономическом развитии, то они почему-то об этом забывают. Поэтому я полагаю, что совместимость рыночной экономики с демократией проявляется именно в том, что рыночная экономика нацелена на индивида, на отдельно взятого потребителя.

В настоящий момент перед Россией проблема выбора не стоит таким образом, чтобы рыночную экономику развивать в первую очередь, а демократию - во вторую. Я считаю, что решение на этот счет уже принято. Я бы даже сказал, что изначальная попытка перестройки была фактически попыткой осуществить экономические перемены с минимальной демократией. Таким образом, что касается России, история уже распорядилась - ей придется попытаться создать и то, и другое одновременно. Я не считаю это невозможным.

Существуют две модели экономических перемен, и они имеют давнюю историю. Одна из них - это англо-американская модель, несколько примеров которой получили описание здесь. Ее суть - реформа против революции. Кажется, Эдмунд Бэрк был одним из первых, кто сказал, что лучше постепенная реформа, нежели революция, которая может отбросить далеко назад. В более близкое к нам время этот тезис развил великий экономист лорд Кейнс, указавший в своей общей теории, что малая реформа с большой вероятностью успеха предпочтительнее, чем очень крупная реформа с низкой вероятностью успеха. Он говорил это относительно осуществления экономических реформ в демократических странах Запада в период Великого экономического кризиса 30-х годов.

Противоположным примером является революционный подход Французской революции. Мне думается, мировая история показывает, что постепенный подход в духе Бэрка и Кейнса фактически является наилучшим. И Россия, похожему, это осознала. По крайней мере, я так надеюсь.

В этом причина моего оптимизма насчет возможности продолжения весьма постепенных реформ, осуществляемых шаг за шагом, методом практических проб и ошибок. Я также очень оптимистичен ввиду того, что у вас теперь присутствует одно условие для успеха экономической реформы, которого не было в начале перестройки и, конечно, перед началом шоковой терапии. Это условие - некоторое количество экономистов, подходы которых оказались не-

удачными. Чем больше экономисты терпят неудач в своих попытках проведения экономической политики, тем лучше они становятся. Я думаю, что все экономисты в России и даже некоторые из таковых в МВФ и Всемирном Банке стали лучше в качестве экономистов благодаря своим неудачам в России. У меня также есть надежда, что то же самое можно сказать и об их коллегах в Центральной и Восточной Европе. Они учатся на таких ошибках.

Я склонен к оптимизму, но я еще раз хотел бы посоветовать добиваться развития и демократии, и рыночной экономики. Думается, что результат от этого будет гораздо более удовлетворительным.

*В.М. ЧИГАРЕВ**

ДЕМОКРАТИЯ: "НАРОД БЕЗМОЛВСТВУЕТ"?

В краткой философской энциклопедии демократия определяется как форма государственно-политического устройства общества, при которой народ является источником власти, и признается право народа участвовать в решении государственных дел в сочетании с широким кругом гражданских прав и свобод. Таково довольно общее определение, нуждающееся в уточнении с точки зрения теории и практики современности. Возникает сразу два вопроса: как участвовать в решении государственных дел и почему речь идет только о гражданских правах и свободах.

В Древней Греции и в Новгороде существовало прямое участие граждан в решении всех вопросов общественной жизни. В современном мире, во всяком случае в странах, представленных здесь на конференции, это право опосредованно, т.е. осуществляется через демократически избранных представителей. Отправление демократии на практике пре-

* ЧИГАРЕВ Валерий Михайлович - старший научный сотрудник Центра международного права и гуманитарных проблем Института актуальных международных проблем (ИАМИ) Дипломатической академии Министерства иностранных дел Российской Федерации, кандидат исторических наук, доцент.

терпело трансформацию с древнейших времен. Есть народ, и есть его представители. Следовательно, возникает проблема, будут ли и в какой мере избранные народа защищать его права и интересы, оказавшись у власти. При этом под народом понимается все общество в целом: и рабочие, и крестьяне, и служащие, и интеллигенция, и предприниматели, а под народными избранниками - не только депутаты Федерального Собрания, но и президент с его аппаратом и правительство.

Гражданские и политические права рассматривались испокон века как главенствующие, первичные, за них велась борьба, совершались революции; а экономические, социальные и культурные - как вторичные, и, как таковые, отодвигались на второй план. В современных российских условиях, ничуть не умаляя значения гражданских и политических прав, следует признать, что социально-экономические и культурные права приобретают приоритет, поскольку речь идет о физическом и духовном выживании нации.

Конституции многих государств основаны на концепции "правового и социального государства". Отрадно, что и наша новая Конституция, несмотря на все ее недостатки, закрепляет понятие социального государства, т.е. государства, принимающего на себя обязательство заботиться о благосостоянии своего народа. Чтобы иметь хоть какое-то представление о наличии демократии в России в очерченных для данного выступления рамках, необходимо хотя бы бегло рассмотреть, что из себя представляет существующая демократическая власть, народ и как эта власть о нем заботится. В данном случае уместно повторить слова выступавшего здесь до меня посла Сингапура Марка Хонга, который, правда, имел в виду свою страну, но, перефразируя его, можно сказать, что представленные факты позволят беспристрастному наблюдателю самому решить, насколько демократична Россия.

По новой Конституции мы живем уже 2,5 года. Какова бы она ни была - плохая или хорошая - но закон есть закон, тем более Основной, его следует исполнять, по возможности улучшать, но только законным путем. Мы имеем сильную исполнительную власть - всевластного президента и бесконтрольное правительство - и безвластный парламент. Следует, однако, оговориться: правительство не подконтрольно парламенту, но не президенту.

Нам необходима наряду с сильной исполнительной

властью, поскольку таковая уже имеется, сильная власть парламента и независимого суда. Русский философ-эмигрант А. Зиновьев считает: "России нужна легитимная государственность, то есть законодательная власть должна быть действительно законодательной, исполнительная должна быть ей подотчетна. Это - нормальная система, общая для любой страны".

Конституция есть - порядка нет. Даже правовые принципы, изложенные в Конституции, не действуют. Сам Ельцин признавал: "Сегодня в России царит правовая анархия. Законов никто не исполняет". Но кто подает пример? Кто игнорирует Основной Закон под предлогом, а чаще и без предлога, государственной целесообразности? Пример заразителен - общество приходит к беззаконию, хаосу и анархии как в центре, так и на местах.

Раздаются привилегии отдельным регионам. Татарстан, Башкирия, Якутия получили особые льготы по налогообложению и некоторые другие экономические выгоды. Подписываются особые договоры с отдельными областями в ущерб другим. Открывается финансирование для особо верных властям регионов. Зачастую возникает вопрос, все ли еще входит в состав Российской Федерации та или иная территориальная единица. Все эти действия не могут не сказываться на положении народа, поскольку усиливается материальная дифференциация между регионами, наряду с углублением разрыва между крупными городами, с одной стороны, и мелкими городами и сельскими районами - с другой, усиливаются противоречия пока не столько между хозяевами и их персоналом, сколько между высоко- и низкооплачиваемыми работниками.

В проекте социальной программы, представленном правительству, отмечается, что в настоящее время разрыв в уровне оплаты труда составляет 26:1. О кризисе свидетельствует полуголодное существование, которое ведут многие граждане России. Для них "демократия" пустой звук, ничего не значащее слово. Их главная забота: где и как добыть себе пропитание. Это касается не только безработных, но и работающих. Задолженность по заработной плате составляет в России, по правительственным данным, около 30 триллионов рублей. По оценкам экспертов Международной организации труда, безработица в России составляет 8,9% ко всему трудоспособному населению, или 6,5 миллиона человек. По другим данным, учитывающим и частично безработных, их

общее количество превысило 20 миллионов человек. Проблемы занятости, как видно, мало беспокоят власти, как, впрочем, и забастовки и голодовки отчаявшихся людей. Могут ли быть такие люди опорой демократии?

Нарастающий всеобщий, прежде всего экономический, кризис может привести или к взрыву разрушительной силы (что маловероятно, учитывая состояние народных масс, раздробленных по многим, не только классово-социальным, признакам) или, скорее, к продолжению патовой ситуации: в верхах все как были, так и будут довольны своим положением, борясь только за его улучшение. Низы же, как всегда, за исключением маловероятного бунта, который тут же будет подавлен, будут молчать. В любом случае общество зашло или его завели в тупик, выходом из которого может стать полный отказ от демократического пути развития по инициативе как трудящихся, так и властей. Тогда неизбежен возврат в прошлое. Напрасными окажутся все тяготы, которые перенес народ за все эти последние годы.

Встает извечный вопрос: "Кто виноват?" Возможно, в какой-то мере ответ дал более двух лет назад в одной из своих статей Лев Колодный, известный писатель и публицист, которого невозможно заподозрить в любви к коммунизму, особенно если прочесть серию его антилиенинских статей и других работ, посвященных Октябрьской революции и последующему периоду. Этот автор допускает, что один и тот же человек может быть в течение жизни и коммунистом, и демократом, поскольку демократизм - качество не врожденное, не постоянное. Но вот его определение наших современных демократов, возможно, и дает частичный ответ на поставленный вопрос. Лев Колодный пишет: "Я бы их назвал "независимыми демократами". Поскольку они стремятся не зависеть от истины, не зависеть от реальности, они абстрагируются от злободневных проблем, людской боли, для них взгляд на истину важнее самой истины".

ДЕМОКРАТИЯ КАК ВЫРАЖЕНИЕ КРИЗИСА ВЛАСТИ

Если исходить из суждений древних мыслителей о демократии, то вряд ли у кого появится охота стремиться к демократической форме государственного устройства.

Так, Платон, говоря о четырех видах извращенного государственного устройства, называет среди них демократию, возникающую из олигархии, - "государственное устройство, преисполненное множества зол"¹³. Платон иронизирует над демократией как таким государственным устройством, при котором закон не может властвовать, а властвует скорее беззаконие, беспорядок, анархия. "В демократическом государстве нет никакой надобности принимать участие в управлении, даже если ты к этому и способен; не обязательно и подчиняться, если ты не желаешь, или восвать, когда другие воюют, или соблюдать, подобно другим, условия мира, если ты мира не жаждешь. И опять-таки, если какой-нибудь закон запрещает тебе управлять либо судить, ты все же можешь управлять и судить, если это тебе придет в голову"¹⁴.

Соответственно сущности и содержанию демократического устройства общепризнанные добродетели преобразуются в "наглость, разнузданность, распутство и бесстыдство". При этом их будут прославлять в смягченных выражениях, называя "наглость - просвещенностью, разнузданность - свободой, распутство - великолепием, бесстыдство - мужеством"¹⁵. Стыдливость назовут глупостью, а рассудительность - недостатком мужества и т.д.

Естественно, демократия будет воспитывать соответствующего ее целям, задачам и требованиям "демократического человека" - существо "без царя в голове", человека без руля и ветрил, плывущего по течению, раба собственных влечений, желаний, дефектов и предрассудков. "В его жизни

* ДОЛГОВ Константин Михайлович - заведующий кафедрой философии и политологии Дипломатической академии Министерства иностранных дел Российской Федерации, доктор философских наук, профессор.

нет порядка, в ней не царит необходимость; приятной, вольной и блаженной называет он эту жизнь и как таковой все время ею и пользуется"¹⁶.

В демократическом государстве, согласно Платону, более всего почитают свободу, но понимают ее весьма своеобразно: граждан, послушных властям, смешивают с грязью, зато правителей, похожих на подвластных, и подвластных, похожих на правителей, восхваляют и почитают; отец уподобляется ребенку и страшится своих сыновей, а сыновья ведут себя подобно отцу и перестают бояться родителей; учитель боится школьников, а школьники ни во что не ставят своих учителей и наставников; все принудительное у граждан вызывает возмущение как недопустимое и кончают они тем, что перестают считаться с писаными и неписаными законами; чрезмерная свобода оборачивается рабством: "именно из этого правления...и вырастают...тирания"¹⁷.

Отсюда ясно, что Платон весьма скептически относился к демократии, считая ее одной из извращенных форм государственного устройства, которая может привести не к господству законов и добродетелей в обществе и государстве, а, наоборот, к развращению нравов, к разложению народа, к господству всякого сброда, черни, демагогов и тому подобных людей, стремящихся к обогащению, к удовлетворению своих низменных потребностей, а вовсе не к общему благоденствию и высшему благу.

Что касается Аристотеля, то он исходил из того, что "всякое государство представляет собой своего рода общение, всякое же общение организуется ради какого-либо блага... все общения стремятся к тому или иному благу, причем больше других и к высшему из всех благ стремится то общение, которое является наиболее важным из всех и обнимает собой все остальные общения. Это общение и называется государством или общением политическим"¹⁸. Все формы государственного устройства он рассматривал именно с точки зрения государственного устройства как политического общения. Для него и сам человек - это "существо политическое"¹⁹. Он считал аксиомой, что "только те государственные устройства, которые имеют в виду общую пользу, являются, согласно со строгой справедливостью, правильными; имеющие же в виду только благо правящих - все ошибочны и представляют собой отклонения от правильных; они основаны на началах господства, а государ-

ство есть общение свободных людей"²⁰.

Аристотель различал: 1) монархическое правление или царскую власть, 2) аристократию, когда правят лучшие, 3) политию, когда ради общей пользы правит большинство. Отклонениями от этих государственных устройств он считал: от царской власти или монархии - тиранию, от аристократии - олигархию, от политики - демократию²¹. Как и Платон, он считал демократию не самым лучшим видом или формой государственного устройства.

Естественно, наихудшим из видов государственного устройства Аристотель считал тиранию, к ней примыкает олигархия, а наиболее умеренной из отклоняющихся видов - демократию. Он полагал, что "если взять виды государственного строя в образцовом состоянии, как-то: хорошая олигархия и прочие, худшим окажется демократия, но если взять их же в испорченном состоянии, то она - наилучшая"²². Собственно демократия и возникла тогда, когда власть имущие стали обогащаться за счет общественного состояния, тогда из политики возникла олигархия, из олигархии - тирании, а затем из тираний - демократии²³. Таким образом, согласно Аристотелю, демократия наилучшее государственное устройство из всех наихудших. И именно Аристотель предсказал демократии долгую жизнь: "низменная страсть корыстолюбия правителей, постоянно побуждавшая их уменьшать свое число, повела к усилению народной массы, так что последняя обрушилась на них и установила демократию. А так как государства увеличились, то, пожалуй, теперь уже нелегко возникнуть другому государственному устройству, помимо демократии"²⁴. И Аристотель оказался прав: с того времени демократия усиливалась, то ослабевала, но она уже никогда не исчезала с горизонта политической жизни народов. Особенно бурное развитие демократического государственного устройства можно было наблюдать в XIX и в XX вв., когда многие государства Европы, а затем и других континентов стремились установить у себя демократические формы правления.

О том, как и где возникали демократические формы правления, здесь уже много говорилось, поэтому я остановлюсь на вопросе об отношении к демократии в России.

Выдающийся русский историк С.М.Соловьев в своем сочинении "Император Александр I. Политика, дипломатия", касаясь ситуации, сложившейся во времена Наполеона, отмечал: "Франция осуждена была на постоянные вой-

ны, постоянные победы и завоевания, что необходимо вело ко всемирной монархии. Но основное начало европейской политической жизни состояло в недопущении такой монархии... Европа должна была бороться против императорской Франции одним способом, который уже давно употреблялся в подобных случаях: посредством соединения сил остальных держав против державы, стремящейся к преобладанию, посредством так называемой коалиции²⁵. Несмотря на то, что успех борьбы на стороне коалиций считался несомненным, Наполеону удавалось расчлнять эти коалиции и разбивать своих противников поодиночке, пока он не столкнулся лицом к лицу в войне с Россией, где и потерпел сокрушительное поражение.

Здесь мы встречаемся с парадоксом истории: республиканская Франция становится империей, монархией и пытается распространить этот режим на всю Европу. И наоборот, монархическая, царская Россия с восторгом на престол молодого императора Александра I отказывается открыто от завоевательных замыслов и увеличения своего государства: "Если я подниму оружие, то это единственно для обороны от нападения, для защиты моих народов или жертв честолюбия, опасного для спокойствия Европы. Я никогда не приму участия во внутренних раздорах, которые будут волновать другие государства, и, каковы бы ни были правительственные формы, принятые народами по общему желанию, они не нарушат мира между этими народами и моею империей, если только они будут относиться к ней с одинаковым уважением²⁶. Эта мирная программа Александра I была тем более удивительной, что Россия в это время представляла собой достаточно могучее во всех отношениях государство. Многие государства Европы в то время нуждались в помощи России и просили эту помощь. Может быть, именно с этого времени начинается история формирования демократических принципов международной политики России, когда война ведется не для войны, не для покорения, а для освобождения народов. В политике России того времени выразились миролюбивые качества и устремления русского народа, чуждого завоевательных устремлений, зато готового всегда встать на защиту угнетаемых и угнетенных народов.

Если от Франции шло наступательное, завоевательное движение, то от России - движение оборонительное. Если Наполеон I ставил своей задачей завоевание Европы и ряда других стран, то Александр I видел свою задачу в создании

коалиций против завоевательного движения Франции, а затем в поддержке общеевропейского союза для сохранения мира и общественного порядка, в поддержке управления Европой посредством собраний, советов государей, конгрессов: до 1814 года - эпоха коалиций, после - эпоха конгрессов²⁷.

Постепенно складывалась внешняя политика России - политика принципов, которую великая держава будет проводить часто в ущерб себе, помогая материально и духовно многим народам и государствам, не преследуя никакой собственной выгоды и пользы, в отличие от политики других государств, внешняя политика которых строилась именно на извлечении максимальной пользы из завоеванных территорий и государств.

В этом смысле Александр I был одним из зачинателей и выразителей российской политики принципов, а не национальных интересов. Как справедливо писал выдающийся русский историк С.М. Соловьев: "В первых действиях и словах молодого государя уже можно было заметить основы той политики, которой он оставался верен до конца и которая дала ему его историческое значение. Эти основы заключались в свободе и широте взгляда, его многосторонности, которые дают способность признавать право на бытие за многоразличными явлениями и интересами и отношениями и чрез это дают силу стремиться к их соглашению... Задача, принятая на себя Александром, была самая трудная, самая благодарная из задач... Ни одно из направлений, боровшихся за господство после падения Наполеона, не было довольно Александром; каждое высказало свое неодобрение его деятельности, и эти отзывы перешли к последующим поколениям, легли в основу обсуждения характера одного из самых знаменитых исторических деятелей"²⁸.

Это еще раз свидетельствовало о том, насколько в политике - будь то внутренней или внешней - крайние позиции имеют весьма широкое распространение и каким образом эти крайние позиции стремятся исключить срединное, примиряющее направление или привлечь его на свою сторону. И придет довольно много времени, прежде чем политика Александром I, займет соответствующее место в международной политике и дипломатии европейских государств, а также в их внутренней политике, что, собственно, и состав-

влет одну из важнейших сторон демократии вообще.

Мы говорим об этом потому, что либеральная политика императора Александра I, как это ни парадоксально звучит, явилась началом того демократического пути, по которому Россия будет идти через войны и революции, к той демократии, что начала выстраиваться уже в наше время.

В России на протяжении многих лет и особенно в XIX и XX вв. шла ожесточенная полемика и борьба вокруг вопроса о демократизации общества. Достаточно напомнить о борьбе между западниками и славянофилами, которая, кстати, продолжается и по сей день. Первые ратовали за установление в России западноевропейских порядков, законов, обычаев, образования, просвещения и т.д. Вторые считали, что западноевропейские конституции, либерализм, демократия губительны для России — она должна остаться самобытной, со своей культурой, своими законами, порядками, государственным строем — самодержавием, своей религией — православием и своей народностью. Вот что писал выдающийся русский мыслитель К. Леонтьев: "Нам, русским, надо совершенно сорваться с европейских рельсов и, выбрав совсем новый путь, стать наконец во главе умственной и социальной жизни всечеловечества"²⁹. К великому сожалению, Россия выбрала путь революционного развития, построения тоталитарного общества, жестокая политика которого унесла жизни десятков миллионов людей.

Другой известный русский философ Н. Бердяев подвергал демократию вообще и западноевропейскую демократию в частности резкой критике: "Демократическое равенство есть потеря способности различать качества духовной жизни... Никаких новых ценностей сама демократия из себя не создает и не может создать...она бессильна создать лучшую жизнь... Демократия есть безнадежное исцеление умершей воли народа... Священные права человека не заключены в демократии и не вытекают из нее...демократия глубоко враждебна духу свободы...и духу творчества...высшей культуре... Идеалы демократии — мещанские идеалы. Предания демократии — мещанские предания. Воля демократии направлена к понижению человеческой расы... В самом зарождении демократии допускается ложь... И всякая высшая идея в демократических обществах умирает"³⁰.

Эта критика верно указывает на слабые стороны демократии, особенно если демократия носит неразвитый, примитивный или ложный характер, какой является в настоя-

щее время демократия в России. Власть по существу не принадлежит народу, который проявляет свою волю лишь во время выборов, после чего о его волеизъявлении просто забывают. Разногласия между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти привели в 1993 г. к кровавому конфликту между исполнительной властью и властью законодательной. После распада СССР стали разрушаться почти все сферы человеческой жизнедеятельности: промышленное производство, сельское хозяйство, образование, наука, культура, здравоохранение, армия, флот и т.д. Имели место серьезные недостатки во внутренней и внешней политике.

Что касается существа современной демократии, то полезно еще раз напомнить, что она не новое изобретение, а имеет, по крайней мере, 2 500-летнюю историю. Разница лишь в том, что в то время она считалась извращенной формой государственного устройства или, как говорил Аристотель, лучшей формой из наихудших, а в настоящее время демократия считается одной из лучших, если не единственно возможной формой государственного устройства.

И действительно, с появлением гражданского законодательства все открытия науки и техники, все рождающиеся потребности и интересы становятся этапами пути, ведущего человечество к всеобщему уравниванию. Видимо, не случайно один из самых великих поборников демократии Адам Смит писал: "... Торжество цивилизации и просвещения одновременно знаменовало собой победоносное шествие демократии... Повсеместно самые различные события, случающиеся в жизни народов, оказываются на руку демократии. Все люди помогают ей своими усилиями: и те, кто сознательно содействует ее успеху, и те, кто и не думает служить ей, равно как и люди, сражающиеся за демократию, а также люди, провозглашавшие себя ее врагами... Таким образом, постепенное установление равенства условий есть предначертанная свыше неизбежность. Этот процесс отмечен следующими основными признаками: он носит всемирный, долговременный характер и с каждым днем все менее и менее зависит от воли людей; все события, как и все люди, способствуют его развитию"³¹. Эти слова были правильны уже во времена становления и формирования американской демократии и оказались пророческими, ибо в наше сложное, противоречивое и трудное время, время,

когда две мировые войны унесли огромное количество человеческих жизней, когда революции, гражданские, национальные и локальные войны продолжают братоубийственное уничтожение людей, когда сепаратизм, национализм, терроризм охватывают все новые и новые страны и регионы мира, когда эпидемии, голод, холод, болезни губят миллионы и миллионы людей, то, может быть, единственным выходом из всех кризисов, переживаемых современным человечеством, является установление и развитие демократии, демократических форм правления на всех континентах и во всех странах. И следует заметить, что сама действительность, и объективная, и субъективная, заставляет людей объединять свои усилия для решения глобальных проблем, стоящих перед человечеством. Так что волюн или неволю, все события, все процессы содействуют становлению, формированию и развитию демократических обществ в современном мире.

Правда, не следует забывать, что демократия - самая хрупкая из всех существовавших и существующих форм правления, форм государственного устройства, ибо она во многом зависит лишь от согласия всех ее участников соблюдать соответствующие правила, договоры, обычаи, традиции и законы. Если демократические реформы и преобразования не сопровождаются соответствующими законодательными, нравственными и культурными преобразованиями, то эти реформы или не осуществляются, или, осуществляясь, очень быстро разрушаются.

Вот почему необходим обмен опытом демократического строительства в различных регионах и странах мира, у разных народов и наций. Демократия имманентно требует того, чтобы народы учились демократии, демократическому управлению государством и обществом, демократическому строительству во всех сферах человеческой жизнедеятельности, наконец, активной защите прав и свобод человека и гражданина. Ведь не случайно тот же Токвиль писал: "Обучать людей демократии, возрождать, насколько это возможно, демократические идеалы, очищать нравы, регулировать демократические движения, постепенно приобщать граждан к делам управления государством, избегая их неопытности в этих вопросах и вытесняя их слепые инстинкты осознанием своих подлинных интересов, изменять систему правления сообразно времени и месту, приводя ее в соответствие с обстоятельствами и реальными людьми, - таковы важнейшие

из обязанностей, налагаемые в наши дни на тех, кто управляет обществом"³². Ну а в наши дни эти обязанности становятся обязанностями не только тех, кто правит обществом и государством, но и всех граждан без исключения, ибо демократия по самому своему предназначению и существу есть и должна быть властью всего народа.

Обмен опытом построения демократических обществ и государств необходим людям современного мира, чтобы они могли более или менее сознательно и четко отличать добро от зла, просвещение от суеверий, веру от предвзятости, культуру от пошлости, свободу от рабства, нравственность от аморализма и цинизма, патриотизм от национализма, шовинизма и расизма, святость от греха, величие от низменности и ничтожества, благородство от хамства и наглости, духовность от тьмы и невежества. Это необходимо для того, чтобы не оказаться в ситуации, описанной еще Токвилем: "Верующие сражаются против свободы, а друзья свободы нападают на религию; благородные, великодушные люди превозносят рабство, а души низменные и угодливые ратуют за независимость; честные и просвещенные граждане становятся врагами всякого прогресса, тогда как люди, лишенные нравственности и чувства патриотизма, объявляют себя апостолами цивилизации и просвещения!"³³

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Практически все выступившие на нашей конференции согласны в том, что к лучшему или к худшему, но демократизация в современном мире является объективным процессом.

Тяга к демократии основывается прежде всего на усвоении исторических уроков. Никогда прежде тоталитаризм не приносил столько бед и страданий, как в нашем, XX столетии. Достаточно вспомнить преступления Гитлера, Муссолини, милитаристской Японии на правом крыле политического спектра, и деяния Сталина, Мао Цзэдуна, Пол Пота на левом фланге.

Демократии способствует идеологический фактор. Она - повсеместно признанный принцип устройства общества, зафиксированный в Уставе ООН и других важнейших международных документах. Не случайно даже самые репрессивные режимы вынуждены прикрываться в наши дни демократическим фасадом: сочиняют конституции, учреждают парламенты, разглагольствуют о свободе личности и т.п.

Играет свою роль рост культуры и образованности народных масс. В 1825 г. передовые российские дворяне, агитируя солдат за выступления против самодержавия, объясняли им, что Конституция - это имя жены либерального царя. Сейчас и в России, и в самых укромных уголках планеты любой человек знает истинное значение слова "конституция". Простые люди, почти повсеместно, обладают определенным багажом знаний о плюсах и минусах различных общественных систем. Они не хотят быть рабами узурпаторов власти.

Экономические потребности тоже дают импульс демократизации. Южная Корея действительно сделала рыбок вперед в условиях авторитарной власти. Но на определенном этапе эта власть стала препятствием к дальнейшему прогрессу, и в результате она рухнула. Не следует забывать и того, что южнокорейское хозяйство двигалось вперед отнюдь не благодаря диктату и насилию. Корея веками жила под гнетом абсолютизма, успех же к ней пришел лишь после

1945 г. Почему? Да потому что Республика Корея, помимо других причин, оказалась в поле воздействия либеральной экономической теории, а заодно США, Запад влияли на Сеул политически, удерживали местных диктаторов в определенных рамках.

Что касается Китая, то и его поджидают трудности. Если китайская экономика продолжит поступательное движение, то настанет момент, когда авторитарная коммунистическая власть войдет в антагонистическое противоречие с возмужавшим классом капиталистов, а также с объективными потребностями рыночной экономики в открытости, свободном движении товаров, услуг и идей внутри страны и на международной арене. Удастся ли преодолеть противоречия мирно, т.е. умрет ли устаревшая система без сопротивления - это большой вопрос. Если же предположить, что экономика КНР забуксует в ближайшие годы - из-за продовольственной проблемы, неконкурентоспособности крупных промышленных предприятий, распрей в руководстве и так далее, - то тогда тем более встанет вопрос об обоснованности претензий компартии на монопольную власть.

Показателен и опыт Советского Союза. Вначале М.С. Горбачев попытался реформироваться по-китайски, начав с экономики, но, в отличие от Дэн Сяопина, натолкнулся на непреодолимые внутренние препятствия - прежде всего активное сопротивление партийно-хозяйственного аппарата и военно-промышленного комплекса. Советский лидер выбрал тогда путь демократизации, что привело к развалу коммунистического режима в СССР. Сменившие М.С. Горбачева в Кремле демократы взяли курс на быструю и тотальную приватизацию экономики, поскольку полагали, что сохранение прежней экономической системы будет почвой для реставрации прежних политических и идеологических порядков. Преобладало мнение, что лишь в кратчайшие сроки, отняв экономические рычаги у коммунистических функционеров и взрастив класс собственников всех калибров, можно навсегда "похоронить" прошлое. Одновременно демократы исходили из того, что старая экономическая система уже деградировала настолько, что впрыснуть жизнь в народное хозяйство можно было только методом "шоковой терапии", стремительного включения рыночных механизмов регулирования производства, распределения и потребления товаров.

В итоге демократы действительно разрушили прежнюю экономику, раздробили партбюрократический аппарат, переставив часть его на сторону капитализма (наряду со значительной прослойкой рядового населения). Но зато они породили дикий капитализм, и этот капитализм, в свою очередь, вызвал к жизни ностальгию по прошлому у почти половины избирателей страны.

Дикий капитализм в огромной ядерной державе в конце XX столетия - явный анахронизм. Вряд ли такая система достаточно конкурентоспособна на фоне стран с развитыми рыночной экономикой и демократией. Поэтому можно ожидать, что России еще предстоит немало испытаний и трудностей, ее путь к нормальной экономической и социальной жизни, к устойчивой демократии и достойному месту в мировом сообществе будет трудным и извилистым. Возможны и срывы, откаты назад.

Очевидно, однако, что возврат к тоталитаризму не спасет Россию от экономической пропасти. Напротив, он приведет к всеобщему обнищанию россиян и к еще более вопиющему отставанию России от развитых стран. Тоталитаризм рассорит Россию с США и Европой, отрежет ее от источников финансовых ресурсов и технологии, возродит дорогостоящую "холодную войну" и т.д.

Отсюда вытекает вывод, к которому единодушно пришли участники сегодняшней конференции: и Россия, и другие начинающие демократические государства должны продвигаться только вперед, сколь бы трудно и болезненно это ни было.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ См., например, Общая теория права и государства: Учебник/Под ред. В.В. Лазарева. М.: Юрист, 1994. С. 30.
- ² Например, в статье 3 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, где закрепляется правовая основа службы в органах внутренних дел.
- ³ Например, в п.1.1. Концепции правового обеспечения деятельности системы Министерства внутренних дел Российской Федерации (1992 г.) записано, что в целях совершенствования правовых основ организации и деятельности органов внутренних дел и внутренних войск принят пакет нормативных актов, и указывается, что проводится работа по заключению межгосударственных соглашений.
- ⁴ См. например: Kim Dae-jung. Is Culture Destiny? The Myth of Asia's Anti-Democratic Values // Foreign Affairs (November-December), 1994, 189-194.
- ⁵ Corazon C. Aquino. Keynote Speech, delivered at the inaugural conference of the Forum of Democratic Leaders in the Asia-Pacific. Seoul, December 1-2, 1994.

- ⁶ Aung San Suu Kyi. Address to the World Commission on Culture and Development. Manila, 21 November, 1994.
- ⁷ См. например: Alexander Hamilton, James Madison and John Jay. The Federalist Papers, ed. Clinton Rossiter, New York, 1961, NN 9, 10, 49, 58, 63, 71. Abraham Lincoln. Speech in the Illinois Legislature, January 11, 1837 // Roy P. Basler, ed., The Collected Works of Abraham Lincoln, New Brunswick, 1953, I, 69; Harvey C. Mansfield, Jr. Thomas Jefferson. // Morton I. Fritsch and Richard Stevens, eds., American Political Thought. New York, 1971, 23-30.
- ⁸ Gerhard Lehmbruch. Consensus Democracy in the Age of Globalization. Текст представлен на Международной конференции по демократизации и сотрудничеству в Азии. Сеул (Форум демократических лидеров в Азиатско-Тихоокеанском регионе) 2-3 мая, 1996 г.
- ⁹ Например, в Корее династия Ии (1392-1910), опирающаяся на конфуцианскую философию, имела достаточно строгую систему сдержек и противовесов.
- ¹⁰ Личный товар, яблоко, например, не может быть потреблен одновременно многими людьми. Если я поеду яблоко, то оно недоступно более для потребления кем-либо еще. С другой стороны, общественный продукт, национальная оборона, например, может быть предметом потребления многих людей одновременно: тот факт, что мне обеспечена защита со стороны правительства, не исключает, что и другие имеют такую же защиту.
- ¹¹ Это аналогично концепции "обузданной рациональности", которую предложил нобелевский лауреат Херберт Саймон.
- ¹² Из предисловия к: Reinhold Niebuhr, Children of Light and Children of Darkness: A Vindication of Democracy and a Critique of its Traditional Defense. London, 1945.
- ¹³ Платон. Собр. соч. Т.3. М., 1994. С.328.
- ¹⁴ Там же. С.344.
- ¹⁵ Там же. С.348.
- ¹⁶ Там же. С.349.
- ¹⁷ Там же. С.352.
- ¹⁸ Аристотель. Соч. Т.4. М., 1984. С.376.
- ¹⁹ Там же. С.378.
- ²⁰ Там же. С.456.
- ²¹ Там же. С.457.
- ²² Там же. С.489.
- ²³ Там же. С.479.
- ²⁴ Там же.
- ²⁵ Соловьев С.М. Соч. Книга VIII. М., 1996. С. 208-209.
- ²⁶ Там же. С. 215.
- ²⁷ Там же. С.223, 700.
- ²⁸ Там же. С.700-701.
- ²⁹ Леонтьев К. Письма о восточных делах. Собр. соч. Т.5. М., 1912. С.441.
- ³⁰ Бердяев Н. Философия неравенства. М., 1990. С.159-175.
- ³¹ Алексис де Токвиль. Демократия в Америке. М., 1992. С.28-29.
- ³² Там же. С.30.
- ³³ Там же. С.33.

ALL RIGHTS RESERVED
Воспроизведение в любой форме
без письменного согласия
Института актуальных международных
проблем (ИАМП) ДА МИД РФ
незаконно

ДЕМОКРАТИЯ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ. Материалы
Международной научно-практической конференции.
(Учебное пособие для слушателей ДА МИД РФ).
Е.П. Бажанов (отв. ред.), И.Н. Кравченко (ред.-сост.) - М.,
1997, 144 с.

Редактор В.В. Крылова
Корректор И.И. Ромашова

Подписано в печать 27.03.97. Объём 8,0 п.л.
Тираж 100 экз.

Издательская компания "Научная книга"
Лицензия на издательскую деятельность ЛР №071152
Издательский код 05П(03)

Отпечатано Отделом оперативной полиграфии
ДА МИД РФ