

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«Иркутский государственный университет»

А. В. Петров

СОВРЕМЕННАЯ ДЕМОКРАТИЯ: ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Учебное пособие



УДК 321.7(075.8)

ББК Ф3(о)12я73

ПЗ0

*Печатается по решению ученого совета исторического факультета
Иркутского государственного университета*

**Издание выходит в рамках
Программы стратегического развития ФГБОУ ВПО «ИГУ»
на 2012–2016 гг., проект Р 121-МИ-001**

Р е ц е н з е н т ы:

канд. ист. наук, доц. кафедры мировой
истории и международных отношений ИГУ **Д. В. Козлов;**
д-р ист. наук, проф. **А. В. Шалак**

Петров А. В.

ПЗ0 Современная демократия: теории и практики : учеб. пособие /
А. В. Петров. – Иркутск : Изд-во ИГУ, 2013. – 153 с.

ISBN 978-5-9624-0949-8

Пособие подготовлено в соответствии с Государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования. В нем отражены базовые элементы западной демократической традиции, представлены данные о состоянии и перспективах демократии в разных странах мира, рассматриваются вопросы внутренней и международной политики, а также сравнительной политологии и философии политики.

Предназначено для студентов направления «политология» исторического факультета Иркутского государственного университета в рамках изучения курса «Теория и практика демократии», а также студентов гуманитарных специальностей и всех интересующихся проблемами и перспективами развития демократических институтов.

Табл. 3.

УДК 321.7(075.8)

ББК Ф3(о)12я73

ISBN 978-5-9624-0949-8

© Петров А. В., 2013

© ФГБОУ ВПО «ИГУ», 2013

Оглавление

Введение.....	4
<i>Тема 1.</i> Истоки и виды современной демократии	7
<i>Тема 2.</i> Демократия Роберта Даля	20
<i>Тема 3.</i> Разделение властей	26
<i>Тема 4.</i> Демократия и конституция	38
<i>Тема 5.</i> Представительная демократия или парламент как место для дискуссий	47
<i>Тема 6.</i> Выборы как инструмент развития демократии	58
<i>Тема 7.</i> Демократия и многопартийность	67
<i>Тема 8.</i> Демократия и федерализм	85
<i>Тема 9.</i> Суверенная демократия	96
<i>Тема 10.</i> Местная демократия.....	103
Заключение	112
Контрольные вопросы	113
Фильмография.....	114
Словарь основных понятий и терминов.....	115
Приложение	117
<i>Лейнхарт А.</i> Конституционные альтернативы для новых демократий	117
<i>Новгородцев П. И.</i> Демократия на распутье	119
<i>Острогорский М.</i> Демократия и политические партии (фрагменты)	122
<i>Растоу Д. А.</i> Переходы к демократии: попытка динамической модели	125
<i>Хантингтон С.</i> Будущее демократического процесса: от экспансии к консолидации	127
<i>Алмонд Г.</i> Гражданская культура и стабильная демократия	138
<i>Путин В. В.</i> Демократия и качество государства.....	140
<i>Медведев Д. А.</i> Пять стандартов демократии	148
Индекс демократии.....	152

Введение

Слово «демократия» мы слышим ежедневно («демократия» с греческого означает «народовластие»). Народ – активно или не очень – всегда принимал участие в развитии общественных институтов, но вряд ли можно говорить о его сращивании с государством, как было в Древних Афинах, где на общенародном собрании избирались должностные лица и принимались законы. В середине XX в. австрийский экономист Джозеф Шумпетер сформулировал определение демократии как способа получения власти путем конкурентной борьбы за голоса избирателей. В XX в. Демократия – это такое состояние, при котором государство осуществляет и гарантирует равенство всех граждан, главенство закона, наделение членов общества политическими правами и свободами при подчинении меньшинства большинству. Современные же политологи оценивают уровень демократичности режима по тому, насколько периодичными, свободными и справедливыми являются выборы представительной и исполнительной власти.

Вопрос «что такое демократия» хотя бы раз в жизни задавал себе каждый живущий на планете. Политолог В. Иноземцев высказал мысль, что в демократии достойны глубокого изучения пять тем. Во-первых, это определение демократии и демократического государства. Во-вторых, это выяснение условий, при которых демократический режим может быть самым прочным и устойчивым. В-третьих, что о демократии думает избиратель, какие настроения он предпочитает, и все это можно проследить по результатам выборов. В-четвертых, оценка и роль суда и институтов гражданского общества в демократическом государстве. И пятое, это собственно представление демократии в мире. Есть ли кодекс поведения у демократий на международной арене, или ее можно просто насаждать в любом месте.

Автор данного учебного пособия попытается показать на теоретических и прикладных примерах три наиболее ценные идеи демократии: политическое представительство с помощью выборов, принцип разделения властей и свободу политической деятельности.

Сегодня демократия распространяется во всем мире как альтернатива деспотическим режимам. Тем не менее некото-

рые общества склонны бежать от демократии. Они бегут от свободы, становясь пассивными и не имеющими права голоса, подчиняемыми военными хунтами или странными режимами. Если «доиндустриальный» капитализм не обязательно требовал равенства и демократии, то современное развитие зависит от этих двух аспектов политической системы до той же самой степени, как частная собственность и рыночная экономика. Граждане в демократичном обществе могут быть лишены экономического благополучия, но у них есть право изменить политическую систему. Если на стыке XIX–XX вв. из 48 независимых государств только 8 являлись демократическими, и только в одной из них – Новой Зеландии – женщины имели избирательные права, то сто лет спустя из почти 200 стран около 100 может претендовать на демократию, а это каждый шестой житель планеты.

Политические философы со времен Аристотеля до сегодняшних дней пытаются доказать, что нет идеальной политической системы. Однако нельзя не отметить, что для достижения демократии нужны достижения политической системы. Нам часто приходится видеть противопоставление определения терминов «демократия» и «личные свободы». Чтобы избавиться от этой неопределенности, необходимо увидеть демократию во всех ее четырех измерениях: 1) собственно демократию в отдельности; 2) в соперничестве или сосуществовании с гражданской деятельностью; 3) как политический режим; 4) форму общества и образ его правления. Причем каждое из этих измерений может пониматься по-разному. Так, гражданская активность включает электоральную активность, но может пониматься и в более широком ключе. С точки зрения формы общества, демократия будет стоять на гарантии фундаментальных прав или расширяться до идеи Токвилля о равенстве условий.

Премьер-министр Испании Адольфо Суарес в 1976 г., когда страна решила пойти по демократическому пути, сказал, что будущее не будет считаться предначертанным, потому что его пишут люди. Учебный курс «Современная демократия: теории и практики» должен помочь студентам не просто ориентироваться в политическом пространстве, но и умело использовать полученные знания для анализа текущих событий, быть способ-

ными к проведению исследования по подсчету индекса демократии, применяя все самые известные критерии, оценивать особенности и тенденции развития демократических и совсем недемократических государств.

К каждой теме прилагаются контрольные вопросы. Кроме того, дан краткий словарь наиболее часто встречаемых терминов и большой дополнительный материал для самостоятельно-го изучения студентов, а также приведен обновленный список литературы и интернет-источников, которые могут стать дополнительным стимулом для изучения и понимания одного из самых популярных терминов наступившего третьего тысячелетия.

Тема 1. ИСТОКИ И ВИДЫ СОВРЕМЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ

Первое представление о демократии как форме правления возникло в античной Греции, и афинский полис можно считать любимым образом демократического строя. Древнегреческие философы Ликофрон, Антифонт в V–IV вв. до н. э. утверждали, что все люди равны от рождения и имеют одинаковые, дарованные природой права.

Граждане древнегреческих городов-государств считали основой основ свободу человека, неотчуждаемые права, принадлежащие ему от рождения. Эту свободу гарантировала частная собственность на имущество, в том числе на землю. Поэтому в Греции развился свободный рынок, который обеспечивал ее жителям более высокий уровень жизни, чем у соседних народов.

Образ жизни, демократические традиции в древнегреческих городах-государствах позволяли проявлять инициативу такому числу людей, которое было просто невысказуемо в современных им восточных деспотиях. Граждане чувствовали себя свободными, потому что могли непосредственно влиять на внутреннюю и внешнюю политику своего города-государства – все важные вопросы жизни города и его взаимоотношений с соседями решало собрание граждан.

Античная демократия достигла классических форм в государстве-городе Древних Афинах. Время наибольшего могущества Афин и высшая точка развития демократии приходится на эпоху Перикла (V в. до н. э.). Именно ему приписывают авторство слова «демократия»: «Мы называем себя демократией, поскольку наше управление находится в руках многих, а не несколько»¹. Верховная власть в Афинах принадлежала регулярно созываемому Народному собранию, а характерной особенностью было назначение граждан для исполнения общественных обязанностей по жребию.

¹ Суриков И. Е. Перикл: человек, давший имя эпохе // Античная Греция: политики в контексте эпохи: время расцвета демократии. М. : Наука, 2008. 383 с.

Несколько главных лиц избиралось собранием, в работе которого принимали участие все граждане. Афинскую демократию принято называть прямой.

Республика в Древнем Риме имела систему консулов, Сенат и народные трибуны. Легитимность древнеримского государства была основана на народной воле: его армии воевали «от имени Сената и народа Рима», а гражданство можно было получить посредством натурализации, путём освобождения от рабства или унаследовав от родителей. Поскольку большое число римлян проживало за пределами города, то собрания были преобразованы в представительные учреждения: Comitia Tributa был открыт для всех граждан, Concilium Plebis представлял интересы плебеев, Comitia Centuriata состоял из депутатов от армии, а Comitia Curiata включал представителей от знати из трёх родов и участвовал в формировании Сената.

С падением древних демократий новые ростки демократических государств пришлось ждать более тысячи лет. В Скандинавии в VII–X вв. были распространены местные собрания свободных граждан, которые принимали законы и избирали короля. В Альпах появились первые кантоны, объединившиеся в XII в. в Швейцарскую конфедерацию. Швейцарцы гордятся устройством своей страны, институтами власти, своей демократией, которую они часто называют «прямой», не забывая отметить при этом, что Швейцария – единственная страна в мире с непосредственным участием граждан в процессе принятия законов¹. Подобные процессы начались в северной Италии, где с XII в. стали проводиться прямые выборы при том, что лишь два процента населения имели избирательный ценз.

Демократические формы правления присутствовали и в Древней Руси. Так, собрания – вече – были в Киеве, Смоленске, Пскове еще до прихода татаро-монгол. Новгород XII–XV вв. был известен своей особой формой правления – республикой. Выбор князя проходивший в несколько этапов, носил название приглашения или призвания. Причинами выборов были смерть, ухудшение здоровья или постриг князя, насильственное смещение другими кандидатами на престол, довольно редкое яв-

¹ Лакутин С. Швейцарская демократия: пример для подражания? [Электронный ресурс] // Наша газ. (Швейцария). 2011. 17 марта. URL: <http://www.nasha.gazeta.ch/news/11389>

ление, но все-таки бывающее как добровольный отказ и замена князя, когда старший родственник мог заменить младшего князя на другого, а также изгнание недовольным населением¹.

Помимо скандинавских и северных государств одними из первых ввели совещательный орган при короле англичане. В 1215 г. крупные землевладельцы добились от Иоанна Безземельного подписания Великой хартии вольностей, согласно которой монарх не мог вводить новые налоги без согласия королевского совета. Грамота носила такие важнейшие демократические инструменты, как положение о свободном въезде и выезде из королевства, о запрещении взыскивать произвольные судебные пошлины, запрещении чиновникам привлекать кого-либо к ответственности лишь по устному заявлению без свидетелей, заслуживающих доверия, и других гарантиях правосудия. Со временем такой орган перешёл от судебных функций к законодательным. К концу XV в. принятие закона в Англии требовало одобрения не только короля, но и обеих палат парламента.

В XVII в. в Европе возникла идея, что правительства нуждаются в поддержке тех людей, которыми они руководят. Это привело к созданию системы представительства, отличавшейся от древних тем, что она формировалась на основе выборов. Такие органы появились на местном и национальном уровнях.

Вопрос – что такое демократия – задает себе каждый человек, причем несколько раз. По популярности и значимости этот термин сопоставим с «правами человека» и имеет десятки определений в различных словарях. Одно из них принадлежит американскому президенту Аврааму Линкольну (1809–1865), когда он называл демократию правлением народа, избранного народом и для народа. Несмотря на сложность этимологии термина «демократия» как *demos* + *kratia*, или народовластие, будет правильным вместо слова «народ» использовать более нейтральное *demos*². Демократия – это политический режим, при котором установлены и осуществляются на практике народовластие, закрепленные в законах свободы и равноправие гражд-

¹ Минникес И. В. Основания и порядок избрания князя в русском государстве X–XIV вв. [Электронный ресурс] // Аккад. юрид. журн. 2002. № 4(6). URL: <http://www.advo.irk.ru/123-osnovaniya-i-poryadok-izbraniya-knyazya-v-russkom-gosudarstve-x-xiv-vv.html>

² Линкольн А. Геттисбергская речь 1863 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.grinchevskiy.ru/19/a-l-gettisbergskaya-rech.php>

дан; это система самоуправления, при которой все граждане равны, а политические решения принимаются большинством, однако всегда с учетом и защитой прав меньшинства.

Французский государственный деятель, историк и литератор Алексис де Токвиль в 1835 г. в работе «Демократия в Америке» отметил, что пороки и слабости демократической формы правления лежат на поверхности, для их доказательства можно привести очевидные факты. Благотворное воздействие такой формы правления осуществляется незаметно, можно даже сказать, подспудно. Ее недостатки поражают с первого взгляда, а достоинства открываются лишь со временем¹. Й. Шумпетер писал, что демократия – это такое институциональное устройство для принятия политических решений, в котором индивиды обретают власть путем конкурентной борьбы за голоса избирателей². В. И. Ульянов (Ленин) писал, что вопрос об отношении к демократии есть старый и в то же время вечно новый вопрос, и для него товарищеское доверие между партиями выше, чем демократия³.

К началу XX в. процессы демократизации в национальных государствах привели к представительному правлению, введение постоянно действующего института выборов и расширению избирательных прав. Если в XIX в. принять участие в выборах могли не более десяти процентов граждан, поскольку существовал имущественный и иные цензы, то на стыке XIX и XX вв. о своих притязаниях на право участия в голосовании заявили женщины. Первыми странами, где такое право было введено, стали Новая Зеландия и Австралия, а в 1917 г. к ним присоединилась и Россия. Многие исследователи и политические деятели писали об институтах демократии и пытались понять причины ее победоносного шествия по многим европейским государствам. Уинстон Черчилль, скептически относившийся к демократии, в своей речи в Палате Общин 11 ноября 1947 г. заявил, что демократия не является совершенной, и может быть

¹ Токвиль де А. Демократия в Америке [Электронный ресурс]. URL: <http://lib.rus.ec/b/350640/read>

² Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия [Электронный ресурс]. URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Hrestom/40.php

³ Ленин В. И. О демократии [Электронный ресурс] // Правда. 1919. 3 янв. URL: http://www.mysteriouscountry.ru/wiki/index.php/Ленин_В._И._Полное_собрание_сочинений_Том_37_О_ДЕМОКРАТИИ_И_ДИКТАТУРЕ

даже наихудшая форма правления из тех, что пробовали применить люди, но ничего лучше в обществе на тот момент придумано не было¹.

Развитие демократии привело к развитию ее различных концепций. Основной спор на первых порах возник между тоталитарной и плюралистической концепциями. **Тоталитарные** или **интегралистские формы** отрицали формирование гражданской ответственности. Вера в преобразование общества через тотальное политическое действие – главные мотивы этой модели, а порождены они были марксистскими теориями. Лозунг Ленина в 1917 г. «Вся власть Советам рабочих, солдат и матросов» звучал как бы в духе демократии коммуны, но на практике власть очень скоро перешла в руки партии большевиков, вскоре переименованную в коммунистическую партию. Полное отрицание частной собственности и всякой автономии личности, подмена народа рабочим классом и трудящимися, идея ведущей роли авангарда рабочего класса и всего народа партии, призванной руководить процессом перехода к полной демократии, общественному самоуправлению. В действительности же такое социалистическое народовластие с его буфторными институтами являлось ширмой для прикрытия тоталитарных структур общества. Поскольку такой тип демократии отражал только интересы господствующего класса, на первом этапе она выступала как диктатура пролетариата и власть советов, в которых представлены рабочие и крестьяне, и никакой многопартийности.

Невосприятие такой теории демократии со стороны элит потребовала поисков новых принципов, которые обеспечили бы предпочтение демократического строя. Одним из таковых стал плюрализм, т. е. свободное хождение в обществе различных политических взглядов. Само по себе наличие плюрализма не дает оснований говорить о демократическом устройстве, а может только рассматриваться в качестве идеала. Под понятием «**плюралистическая демократия**» автор одного из лучших западных учебников по политологии Эндрю Хейвуд подразумевал демократическую систему, которая основана на выборах в

¹ Parliament bill hc deb. 1947. 11 Nov. [Электронный ресурс]. URL: http://hansard.millbanksystems.com/commons/1947/nov/11/parliament-bill#column_206

представительных органах власти в многопартийной системе¹. Так как государство является демократическим только при наличии множества групп, участвующих в осуществлении власти, ее успешным функционированием является распределение власти между соперничающими политическими институтами и высокий уровень внутренней ответственности, когда политические лидеры подотчетны обычным членам политических партий.

В плюралистической концепции политика представляет собой конфликт групп интересов, а решения принимаются на основе компромиссов, т. е. не как власть народа, а власть с согласия народа. Основным же предназначением такой формы демократии является защита требований и прав меньшинств.

Рядом с понятием «плюралистическая демократия» стоит термин «**либеральная демократия**», сущность которой заключается в приоритете интересов личности и отделении их от государственных интересов. Источником власти признается отдельная личность, а ее права имеют приоритет над государственными законами. Права личности закрепляются в основном законе, защищаются судом, поэтому в государствах либеральной демократии господствует прецедентное право². Меньшинство имеет право отстаивать свое мнение даже вопреки принятого большинством решению, но в рамках законов или судебных прецедентов. Характерной чертой либеральной демократии является «открытое общество» с толерантностью и конкуренцией. Благодаря выборам любая из политических сил может прийти к власти. Однако современные либералы не отрицают и участия государства в общественной жизни. Но в центре такого общества все равно остается свобода. Слабое место такой демократии в том, что гарантии личной свободы и подотчетности государства попирают заявленное равенство всех граждан. Идеал плюралистической демократии описал теоретик лейбористской партии Великобритании Гарольд Ласки, введя термины «плюралистическая теория государства» и «политический плюрализм».

Партиципаторная теория демократии создана усилиями американского политолога Дж. Барбера и автора термина «де-

¹ Хейвуд Э. Политология : учеб. для студ. вузов : пер. с англ. / под ред. Г. Г. Водолазова, В. Ю. Вельского. М., 2005. С. 96.

² Теория политики : учеб. пособие / под ред. Б. А. Исаева. СПб., 2008. С. 148.

мократия участия» Кэрола Пейтмана. Она определяет возвращение к классическим идеалам демократии, активное взаимодействие с правительством и неправительственными организациями в самых различных формах (от написания писем до забастовок и пикетов), даже если это не оказывает непосредственного влияния на ход управления государством или локальной территорией. Важнейшим условием развития теории авторы видели социальное равенство. «Учись участвовать, участвуя» – так звучит принцип Пейтмана, и идеальное партиципаторное общество вовлекает граждан без посредников к решению управленческих задач. Но данная теория подверглась серьезной критике. Недостатки модели связаны с невозможностью установки эффективных постоянных институтов прямой демократии.

Четыре условия для развития **элитарной демократии** видел Йозеф Шумпетер, основываясь на том, что демократия – это когда у народа есть возможность принять или не принять тех людей, которые должны им управлять¹. Это высокое качество человеческого материала, избираемого в органы власти; ограничение сферы влияния политического решения, которое определяется качеством людей, принимающих решение, и общественным мнением; контроль бюрократии и самоконтроль при определенной компетентности элиты, учета мнения оппозиции и высочайшей самодисциплине. Шумпетер считал, что средство, которое заставит элиту нести ответственность за принятые решения, – это только выборы, и к власти должна приходиться только такая политическая партия, которая получила наибольшую поддержку избирателей.

Элитаризм предполагает, что властная элита – это меньшинство, но именно оно, формируясь из высшего общества, распределяет материальные ценности, едино в вопросах сохранения своей системы, и часто отражает позицию государства. Этот тип демократии снимает с обычных граждан любую ответственность за принятие решений, возлагая ее на правящую элиту. Однако в современном мире это усиливает общественный интерес к политическим процессам.

Элитарная демократия ориентирована на такие понятия, как заключение сделок, конкуренция, получение доступа, подотчетность, которые ведут свое происхождение скорее от рын-

¹ Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия. М., 1995. С. 372.

ка, а не от более ранних моделей, ориентированных на понятие гражданства. Если вспомнить так называемые лихие девяностые в России, время, когда формировался весь наш политический рынок, то станет понятно, почему именно элитарную демократию избрали новые российские власти для укрепления общественной стабильности.

Американский политолог Аренд Лейпхарт предложил идею **консоциальной (сообщественной) демократии**. В его понимании это был сегментарный плюрализм, включающий все возможные в многосоставном обществе линии разделения, плюс демократия согласия¹. Важность такой демократии заключается в том, что она позволяет лучше понять природу западных демократий.

Сообщественную демократию можно определить через четыре ее конкретных элемента, из которых первым и наиболее важным является осуществление власти большой коалицией политических лидеров, которая может выступать в различных формах от коалиции парламентской системы или совета с широким объемом совещательных функций до большой коалиции с участием президента. Политические лидеры всех значительных сегментов такого сложного по составу общества сотрудничают в управлении страной в рамках большой коалиции, но элита должна балансировать между «насколько лидеры партий более терпимы, чем их сторонники» и «в какой мере они способны вести своих сторонников за собой»². Три других элемента: 1) это правило совпадающего большинства (взаимное вето) как дополнительная гарантия жизненно важных интересов меньшинства; 2) пропорциональность как главный принцип политического представительства, распределения постов в государственном аппарате и средств государственного бюджета; 3) высокая степень автономности каждого сегмента в управлении своими внутренними делами³.

Один из известнейших политологов мира Роберт Даль предложил использовать для обозначения институциональных

¹ Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование. М. : Аспект-пресс, 1997. С. 40.

² Там же. С. 89.

³ Там же. С. 60.

решений демократии понятие «**полиархия**» или власть многих, но оно будет рассмотрено в следующей главе отдельно (см. гл. 2).

Если XX в. называют веком тоталитаризма, то веком демократии станет, вероятно, XXI в. Многие политологи предлагают свои концепции демократического развития. Новый вид современной демократии описал аргентинский политолог Гильермо О'Доннелл (1936–2011). Становление новых типов демократии, по его мнению, не связано с характеристиками предшествующего авторитарного правления, а зависит от исторических факторов и проблем, оставшихся от прошлого режима. Таковую демократию переходного периода он назвал **делегативной (полномочной)**. Приход к власти демократически избранного правительства открывает путь для «второго перехода», который часто бывает более длительным и сложным по сравнению с первым переходом от авторитарного правления. Это переход от демократически избранного правительства к институционализированному окрепшему демократическому режиму. Однако нет гарантий, что «второй переход» будет иметь место. Новые демократии могут регрессировать к авторитарному правлению либо оставаться в уязвимой и неопределенной ситуации. Подобная ситуация может устойчиво сохраняться, блокируя путь к институциональным формам демократии. Важнейшим фактором, определяющим успешность «второго перехода», является создание институтов по принятию решений среди течений политической власти¹. В странах делегативной демократии существует вертикальная подотчетность перед избирателями, что заставляет избранного населением лидера обращаться к нему, а издержками такого вида являются преобладание исполнительной власти над представительной.

Поскольку XXI в. является электронным и мобильным, то демократия не может оставаться в стороне от этого. Доступ к информации, возможность использования информационно-коммуникационных технологий как средства для краудсорсинга и административных процессов (информирования, принятия совместных решений – электронное голосование, контролирование исполнения решений) открыл новую модель – **электронную демократию**.

¹ О'Доннелл Г. Делегативная демократия [Электронный ресурс] // Библиотека Гумера. URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Article/donn_del.php

В феврале 2010 г. в российской интернет-сети был запущен сайт Демократор, позволяющий гражданам объединяться вокруг социально-значимых проблем, редактировать тексты коллективных обращений в органы государственной власти и местного самоуправления. Отличие данного сайта от аналогичных проектов заключается в том что, после того как обращение набирает 50 подписей, оно оформляется на бумажном носителе и отправляется в тот или иной орган государственной власти. Летом 2011 г. политики Леонид Волков и Павел Крашенинников представили книгу «Облачная демократия» о перспективах развития института выборов и принципов демократии при помощи информационных технологий.

Большинство экспертов пока крайне скептически относятся к любым разговорам о делегировании Интернету любого официального голосования.

Первой страной, предложившей выборы местных органов власти через Интернет в 2005 г., стала Эстония. Тогда так проголосовали 9 317 избирателей¹. 26–28 февраля 2007 г. впервые использовалась такая система для национальных выборов, в них приняли участие 30 275 жителей страны. В 2009 г. прошли еще одни местные муниципальные выборы, 104 415 человек проголосовали через Интернет (9,5 %). На выборах 24 февраля – 2 марта 2011 г. в парламент через Интернет было подано 140 846 голосов, или 24,5 % от общего числа.

Интернет-коммуникация вышла на новый уровень своего развития, и власти она необходима в первую очередь. В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р, утвердившим государственную программу «Информационное общество (2011–2020 годы)», создан сервис для обеспечения общественного обсуждения и контроля за деятельностью органов государственной власти и общественного управления на муниципальном уровне. Современные политики называют Интернет в качестве политического актора.

Французский философ Пьер Розанваллон пишет о **демократии присвоения**². Ее механизмы заключаются в исправлении, компенсации и организации разделения на тех, кто правит,

¹ Эстонская государственная избирательная комиссия. URL: <http://www.vvkee>.

² Розанваллон П. Демократия присвоения [Электронный ресурс] // Неприкосновенный запас. 2013. № 1 (87). URL: <http://magazines.russ.ru/nz/2013/1/r2.html>

и тех, кем правят таким образом, чтобы последние могли контролировать и ориентировать власть иначе, нежели это происходит во время передачи мандата. Не может существовать живой демократии, если оба эти момента не будут ясным образом отличаться друг от друга и обладать собственными функциями. Можно выделить три ключевые особенности исполнения такой демократии. В сфере гражданской деятельности эту роль играет процесс недоверия, который контрастирует с проявлением доверия, свойственным электоральному процессу. Это недоверие предполагает конституирование контрдемократического материка, образующегося из совокупности практик надзора, ограничений и порицаний, с помощью которых общество может корректировать власть или оказывать на нее свое воздействие. В сфере общественных институтов функцию несут органы не прямой демократии. Будучи далекими от мажоритарной логики, надзирательные или контрольные органы, а также конституционные суды вместе с другими общественными институтами намечают тем самым новый горизонт демократической жизни. И, наконец, императив демократического поведения тех, кто правит, оказывает на них иное давление, отличное от того, которое берет свое начало в способе их назначения.

Необходимо понимать, что демократия – это не только выборы и референдумы, но и реальное обеспечение их результатов в принимаемых властями решениях. Так, в начале XXI в. в России возник термин «танDEMократия» как метод коллективного принятия решений с равным воздействием участников на исход политического процесса или на существенные стадии политического процесса. Что здесь первичней – танDEM или демократия? Выделяют, что танDEMократия – это всегда взаимовыгодный процесс, в котором объективно заинтересована каждая из сторон, реализующих единый (демократический) политический курс, имеющих единое видение развития различных политических процессов и согласовывающих все решения и ответственность¹. Следовательно, танDEMократия часто бывает, в том числе, и не только в демократических государствах.

¹ Рябов А. ТанDEMократия [Электронный ресурс] // Высш. шк. экономики. URL: <http://www.regional-science.ru/2009/03/16/ryabov-tandemokratia>; Насыров Р. Р. ТанDEMократия как феномен власти: политологический аспект [Электронный ресурс] // Евразийский юрид. журн. 2013. № 10. URL: http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=3566:2012-11-22-04-45-11&catid=148:2010-08-12-05-13-05

Прямая демократия является одним из столпов политической системы Швейцарии, где все права граждан решаются через референдумы. Именно с их помощью в стране изменяются не только местные, союзные законы, но и Конституция государства. По действующему законодательству, для проведения референдума достаточно собрать 100 тыс. подписей. Тогда федеральное правительство обязано организовать его в течение определенного срока. В 2011–2013 гг. в Швейцарии прошло несколько референдумов по таким различным вопросам, как объем финансовой помощи новым членам Европейского союза, запрет строительства минаретов в городе Флаах недалеко от Цюриха, запрет на полеты военных реактивных самолетов над туристическими районами страны. Кстати, вопрос о минаретах стал прецедентом для Европы: тогда инициативная группа собрала более 300 тыс. подписей, заявив, что строительство минарета – это попытка утвердить политическое влияние ислама¹.

Таким образом, можно говорить, что демократия является одним из наиболее совершенных изобретений человечества и ценным продуктом современности. Когда общество принимает демократические принципы, оно пытается доказать прежде всего себе свою состоятельность. Люди не одинаковы. Поэтому они и делятся на различные идеологические группы или политические партии, о чем пойдет разговор ниже. Но поскольку становление демократии – процесс крайне сложный и весьма длительный, его нужно изучать, к нему необходимо приобщать новые народы и страны. Важно понимать, что демократия считалась средством избежать насилия, и насколько это правило сохранится станет ясно уже в ближайшее десятилетие.

Контрольные вопросы

1. Кому мы обязаны появлением термина «демократия»?
2. Исходя из ранее полученных знаний и прочтения дополнительной литературы, сравните демократические режимы Древней Греции и Древнего Рима.
3. Назовите основные виды современных демократий, их принципы.
4. Предложите свое понимание термина «демократия».

¹ Сумленный С. Последняя прямая демократия [Электронный ресурс] // Эксперт. 2008. 24 нояб. URL: http://expert.ru/countries/2008/10/poslednyaya_demokratiya/

Список рекомендуемой литературы

Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование : пер. с англ. / А. Лейпхарт ; под ред. А. М. Салмина, Г. В. Каменской. – М. : Аспект-пресс, 1997. – 287 с.

О'Доннелл Г. Делегативная демократия [Электронный ресурс] // Библиотека Гумер. – URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Article/donn_del.php

Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке : пер. с англ. / А. Пшеворский ; под ред. проф. В. А. Бажанова. – М. : Рос. полит. энцикл., 1999. – 320 с.

Ринген С. Демократия: куда теперь? // Логос. – 2004. – № 2. – С. 91–104.

Суриков И. Е. Перикл: человек, давший имя эпохе // Античная Греция: политики в контексте эпохи: время расцвета демократии. – М. : Наука, 2008. – 383 с.

Хейвуд Э. Политология : учеб. для студ. вузов : пер. с англ. / Э. Хейвуд ; под ред. Г. Г. Водолазова, В. Ю. Вельского. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 544 с.

Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия : пер. с англ. / Й. Шумпетер ; предисл. и общ. ред. В. С. Автономова. – М. : Экономика, 1995. – 540 с.

Тема 2. ДЕМОКРАТИЯ РОБЕРТА ДАЛЯ

Изучение политической теории Роберта Аллана Даля¹ в отечественной политологии началось в 1990-е гг., когда впервые были переведены на русский язык и изданы в России некоторые труды известного американского ученого. Большинство из его работ было написано почти за полвека до этого, но они не потеряли своей актуальности и очень накладывались на события в новейшей российской истории. Поэтому мы взяли на себя смелость вынести теорию исследователя из США в отдельную главу.

Ключевая характеристика демократии по концепции Даля – это непрерывная способность правительства реагировать на предпочтения своих граждан, которые в политическом отношении рассматриваются как равные. Граждане должны иметь возможность не только формулировать свои предпочтения, выражать их правительству индивидуально или коллективными действиями, но и иметь равное отношение к своим предпочтениям со стороны правительства, т. е. отношение, исключающее дискриминацию на почве содержания или источника этих предпочтений. Такой вариант является репрезентативным вариантом демократического плюрализма – направления, очень значимого для американской политической мысли и политической системы США в целом. Из этого следует, что наличие этих возможностей обеспечивается со стороны общественных институтов предоставлением как минимум восьми гарантий.

Эти гарантии могли бы выступить в качестве надстройки, базиса для теоретических аспектов теории демократии Даля. Таковую демократию автор называет полиархией, «правлением многих», что должно отличить идеальную демократию от демократии реальной². Несмотря на то что слово вышло из употребления, Р. Даль вводит его в научный оборот. Он уделяет серьезное внимание проблемам и содержанию реального демократического процесса, однако не использует принцип форми-

¹ Даль Роберт Аллан (1915–2014), известный американский политолог, автор концепции о плюралистической демократии – полиархии, написавший десятков книг.

² Даль Р., Линдблом Ч. Политика, экономика, благосостояние. 1953.

рования политической теории путем описания систем, именуемых демократическими. Если первоначально Р. Даль и Г. Линдблом анализировали полиархию как процесс, благодаря которому обычные граждане могут осуществлять контроль за политическими лидерами, то позднее дополнили концепцию существенными признаками, затрагивающими институциональные, процессуальные и культурологические аспекты.

Таблица 1

Необходимые условия демократии для большого числа людей¹

Возможность	Необходимые институциональные гарантии
Формулировать свои предпочтения	Свобода создания и вступления в организацию; свобода самовыражения; право избирательного голоса; право на состязательность политических лидеров за общественную поддержку; альтернативные источники информации
Выражать свои предпочтения	Свобода создания и вступления в организации; свобода самовыражения; право избирательного голоса; право избрания на государственную должность; право на состязательность политических лидеров за общественную поддержку; альтернативные источники информации; свободные и честные выборы
Иметь равное отношение к своим предпочтениям со стороны правительства	Свобода создания и вступления в организации; свобода самовыражения; право голоса; право избрания на государственную должность; право на состязательность политических лидеров за общественную поддержку; альтернативные источники информации; свободные и честные выборы; наличие институтов регулирования политики правительства согласно голосованию и другим способам выражения предпочтений граждан

В итоге Р. Даль выделил семь признаков полиархии²:

1. Подлинное участие, означающее, что прежде чем политический курс принимается гражданским обществом, общество должно иметь возможность познакомиться с пониманием политики.

2. Равенство в голосовании, когда в момент принятия решения каждый из участвующих в выборах имеет право проголосовать, и все голоса должны быть подсчитаны как равные.

¹ Даль Р. А. Полиархия: участие и оппозиция / пер. с англ. С. Деникиной, В. Баранова. М., 2010. С. 8.

² Даль Р. Полиархия, плюрализм и пространство [Электронный ресурс]. URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/dal/pol_pl.php

3. Осведомленность, когда все члены сообщества имеют равную и реальную возможность знать об альтернативах путей развития и вероятных последствиях сворачивания с демократического курса.

4. Решающий контроль над повесткой дня означает, что само общество решает, какие вопросы входят в сегодняшнюю повестку дня.

5. Включенность. Каждый гражданин должен иметь право участвовать во всех политических процессах, иметь равные возможности и осуществлять полный контроль над повесткой дня.

6. Фундаментальные права, каждое из которых является неотъемлемой частью демократии: будь это право участия в выборах или право голоса, или право получения информации и парламентского контроля

7. Автономия ассоциаций. Для реализации своих многообразных прав граждане имеют также право создавать относительно независимые ассоциации и организации, включая независимые политические партии и группы по интересам.

Американский политолог рассматривает демократизацию как совокупность исторических трансформаций. Первая из них включает в себя преобразование на Западе в XIX в. гегемоний и конкурентных олигархий в режим, названный «почти-полиархией». Вторая трансформация – это преобразование «почти-полиархий» в «полную полиархию». В Европе это период охватывает период с конца XIX в. до окончания Первой мировой войны. Есть еще третья трансформация – это дальнейшая демократизация «полной полиархии». Этот период начался после депрессии конца 1920-х гг., был прерван Второй мировой войной и возобновился в 1960-е гг., когда началась быстрая потребность в демократизации различных общественных институтов.

Изучая феномен демократии, Р. Даль развивает идею о приоритете демократической системы правления, обосновывая его путем соотнесения основных принципов демократии с критериями легитимности власти. В результате политолог приходит к выводу о том, что критерии легитимности получают наивысшие индексы только в условиях демократической системы. Он интерпретирует полиархию по пяти типам, как, например, специфический тип режима для управления современным государством, который отличает его от большинства прежних

(XIX в.) и современных режимов. Полиархия есть уникальный, исторически обусловленный комплекс, возникший в результате попыток адаптировать демократические идеи и имевшийся опыт к большим масштабам современных наций-государств. Или, например, полиархия может быть воспринята как направленность политических институтов, необходимая для удовлетворения и обеспечения соответствий демократического процесса. Или полиархия может выступать как система политического контроля, когда высшие чиновники сталкиваются с перспективой быть смещенными в результате выборов, что заставляет их открыто конкурировать за должности. Полиархия может быть интерпретирована как система прав, когда обычные права гарантированы и защищены институционально, а граждане имеют право свободно высказывать свое мнение вплоть до критики института власти в политических вопросах.

В своей работе «О политическом равенстве» Роберт Даль перечисляет барьеры на пути этого равенства. Среди них он видит распределение политических ресурсов, стимулов и способностей; дефицит времени; размеры политических систем; преобладание рыночных экономик и неизбежность жестоких кризисов; существование важных, но недемократических международных организаций¹. Поскольку в политические ресурсы включены не только деньги, информация, угроза применения силы, общественное положение, но и право голосовать, то, по его мнению, именно демократические политические системы должны возложить на своих должностных лиц обязанность уважать и обеспечивать право равного голосования. Международные же институты не появятся сами по себе. Даль не видит, за исключением ЕС, ни одной международной организации, имеющей полный набор демократических институтов, и воображает на грани абсурда, что решения ВТО или МБРР будут приниматься законодательным органом, состоящим из представителей, прямо избираемых народами стран, обязанными соблюдать их решения. Все организации будут управляться бюрократами, принимающими решения через иерархии и сделки между самими же бюрократическими лидерами².

¹ Даль Роберт А. О политическом равенстве. М. : МШПИ, 2010. С. 48.

² Там же. С. 64, 81.

Таблица 2

Семь условий, благоприятствующих полиархии (выдержки)¹

Условия	Наиболее благоприятные	Наименее благоприятные
1. Исторические последовательности	Состязательность предшествует открытости режима	Открытость режима предшествует состязательности. Движение напрямик: от закрытой гегемонии к открыток полиархии
2. Доступ к средствам принуждения, социально-экономическим санкциям	Рассредоточен и сбалансирован	Монополизирован
3. Уровень социально-экономического развития	Высокий, ВВП на душу населения превышает 700–800 долл.	Низкий, ВВП на душу населения не превышает 100–200 долл.
4. Равенство и неравенство	Равноправие и распределенное неравенство	Совокупное и крайнее неравенство
5. Уровень субкультурного плюрализма	Низкий	Высокий
6. Доминирование иностранной державы	Слабое или временное	Сильное и продолжительное
7. Убеждения политических активистов. Политические отношения являются:		
<i>строго конкурентными</i>	Нет	Да
<i>строго кооперативными</i>	Нет	Да
<i>кооперативно-конкурентными</i>	Да	Нет

Учитывая столь пристальное внимание политолога к прошлому демократии, анализу трудов классиков демократической теории, можно отметить, что он довольно осторожен в прогнозах. По мнению Даяля, только правильный анализ проблем, с которыми сталкиваются демократические системы, учет благоприятных и неблагоприятных условий демократического правления, определяют вектор развития демократии в будущем. В этом плане наибольший интерес представляет предпринятое ученым рассмотрение смещения границ – возможно-

¹ Даяль Р. А. Полиархия: участие и оппозиция ... С. 235–237.

го расширения демократии на уровень межправительственных организаций и межгосударственных образований.

Несмотря на позитивный взгляд на будущие перспективы демократических систем, он не верит в возможности расширения демократии и трансформации ее на глобальный уровень – межгосударственных образований и международных организаций.

Если управление страной в течение длительного периода будет осуществляться режимом, названным полиархией, то возможности публичного соперничества будут доступны значительной части населения. В этом Роберт Даль уверен точно.

Контрольные вопросы

1. Неизбежно ли господство меньшинства? Попытайтесь ответить на это вопрос словами Р. Даля и самостоятельно. Насколько совпадают ваши позиции?

2. Выявите специфику подхода к раскрытию феномена демократии, о котором пишет Р. Даль.

3. Проанализируйте концепцию полиархии как попытку построения модели реальной демократической системы.

4. Можно ли совместить нормативный и эмпирический аспекты демократии в одной теоретической модели?

Список рекомендуемой литературы

Даль Р. Демократия и ее критики : пер. с англ. / Р. Даль. – М. : РОССПЭН, 2003. – 576 с.

Даль Р. О демократии / Р. Даль. – М. : Аспект Пресс, 2000. – 208 с.

Даль Р. О политическом равенстве / Р. Даль. – М. : МШПИ, 2010. – 112 с.

Даль Р. Полиархия, плюрализм и пространство [Электронный ресурс]. – URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/dal/pol_pl.php.

Даль Р. А. Полиархия: участие и оппозиция / Р. Даль ; пер. с англ. С. Деникиной, В. Баранова. – М. : Высш. шк. экономики, 2010. – 288 с.

Фурс С. П. Проблема демократии в политической теории Роберта Даля : дис. ... канд. полит. наук / С. П. Фурс. – М. : МГУ, 2006. – 170 с.

Тема 3. РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ

Автором теории разделения властей – разделения государственной власти между независимыми друг от друга ветвями – принято считать английского философа XVII в. Джона Локка. По его словам, государство получает власть законодательную – издавать законы, определяющие размер наказаний за различные преступления; исполнительную – наказывать преступления, совершаемые членами союза; судебную – через право войны и мира – наказывать обиды, наносимые союзу внешними врагами. Правда, признавая наличие разницы между исполнительной и федеративной властями, Дж. Локк, тем не менее, указывал, что названные две власти «...вряд ли следует разделять и передавать одновременно в руки различных лиц»¹.

В начале XVIII в. французский писатель Шарль Монтескье выступил с идеей, что основная цель разделения властей – избежать злоупотребления властью. Основным мотивом выработки теории стала идея достижения компромисса между дворянством и буржуазией за счет разделения между сословиями государственно-властных функций. Отделяя власти друг от друга, основатели теории по-разному видели степень их независимости и обособления. Локк считал законодательную власть гарантом единства государственной власти и верховной по отношению к другим властям. Монтескье же настаивал на необходимости равновесия всех ветвей власти, причем исполнительная должна была давать отчет об исполнении законов законодательному органу, считая английскую модель наиболее удачной.

Позднее идеи француза были подвержены критике другим французом Ж. Ж. Руссо с позиции единого и неделимого суверенитета народа. Большинство буржуазных государств того времени позитивно восприняли идеи Руссо, особенно при подготовке Конституции США 1787 г. Причем авторы Конституции А. Гамильтон, Дж. Мэдисон, Дж. Джей дополнили её моделью «вертикального» разделения властей, т. е. способами разграни-

¹ Локк Дж. Два трактата о правлении [Электронный ресурс]. URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Lokk.Traktaty_2.pdf

чения полномочий между федеральной властью и властью штатов, а также включив в нее систему «сдержек и противовесов». В 1803 г. в США был создан судебный прецедент, распространивший компетенцию Верховного суда на судебный контроль решений других ветвей власти¹.

Разделение властей предполагает упорядочение механизмов реализации государственной власти, реальное распределение управленческих функций внутри государственного механизма. Законодательный орган – это орган, имеющий компетенцию законотворчества, и его разделение с другими властями должно было выступать не как ограничитель, а как возможность к их совместному функционированию и взаимодействию. Поэтому усиление исполнительной власти во Франции в конце XIX – начале XX в. вызвало серьезную критику самой идеи разделения властей. Во главе ее стояли известные французские юристы Л. Дюги и А. Эсмен, заявлявшие, что этот принцип противоречит национальному и государственному суверенитету. То, что до этого называли разделением властей, на самом деле, по их мнению, являлось «разнообразием участия различных органов в общей деятельности государства»², т. е. фактически отрицалась система «сдержек и противовесов». Дюги писал, что все публичное право восстает против полной изоляции органов власти и противопоставления их друг другу, опираясь на труды будущего президента США В. Вильсона, заявлявшего о неэффективности дифференциации властей и отстаивавшего верховенство исполнительной власти.

В западных научных кругах в XX в. принцип разделения властей обсуждался также неоднократно. Бытовало мнение, что существует не теория, а лишь принцип разделения властей. Его продвигал американский исследователь Б. Зиган, который предлагал создать такую государственно-правовую систему, которая, с одной стороны, была бы достаточно властной, чтобы

¹ В 1803 г. произошло резкое усиление влияния Верховного суда США, когда им была принята практика оценки соответствия законодательных актов положениям конституции 1787 г. Фактически в тот момент Верховный суд взял на себя право приостанавливать действие отдельных законов из-за их неконституционности. В дальнейшем во многих европейских странах для решения подобных задач были созданы конституционные суды.

² Медушевский А. Идея разделения властей: история и современность // Социол. журн. 1994. № 1.

полностью выполнять свое предназначение, а с другой – не такой всесильной, чтобы подавлять общество и отдельных людей. Хорошо известно, что любая неограниченная власть всегда содержит риск стать неограниченной тиранией¹.

При анализе Конституции США можно сделать вывод, что на протяжении длительного времени верховенство власти оставалось за Конгрессом, а судебная власть была самой слабой. Роль президента была высокой, но она не была подчинена воли парламента. Первые шесть американских президентов практически не пользовались правом вето². Если президент в 1829–1837 гг. Эндрю Джексон использовал это право двенадцать раз, то президент Кливленд, единственный, кто занимал этот пост не подряд, а с перерывами в 1885–1889, 1893–1897 гг., использовал это право 584 раза³. Кстати, Конституция предполагает три варианта действий президента в данной ситуации: подписать законопроект, наложить на него вето, чтобы не допустить вступления в силу неугодного ему законопроекта. В США до 1983 г. существовало вето законодательной власти, пока его не отменил Верховный суд США. Его появление связано с обострением отношений между двумя ветвями власти в 1930-е гг., когда президент мог выступать с предложениями, которые могли обрести законодательную силу, если конгресс их не запретит хотя бы одной из своих палат. В межвоенный период практика делегированного законодательства была крайне популярной в мире.

Исполнительная власть, таким образом, фактически получила возможность решать сложные текущие проблемы весьма оперативно и часто без всякого контроля. В итоге делегированное законодательство и чрезвычайные полномочия, сопровождаемые засекречиванием или ограничением информации, привели к сокращению полномочий представительных учреждений. Под влиянием целого ряда факторов пальма первенства в процессе принятия решений стала переходить от представительной власти к исполнительной, да и в жизни простых американцев президент играет более значимую роль. Одним из

¹ Siegan B. Separation of Powers and other Division of Authority under the Constitution // Suffolk University Law Review. 1989. № 1. P. 17.

² Джордж Вашингтон только наложил вето на два законопроекта, Джеймс Монро – на один.

³ Разделение властей : учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. проф. М. Н. Марченко. М. : Изд-во МГУ: Юрайт-Издат, 2004. С. 138.

факторов является усиление активности института президентства в формировании и проведении внутренней и внешней политики, а также в разрешении конфликтов, причем процесс эрозии «разделения властей» сдерживается высшими судебными инстанциями¹. Это подтверждает действия Д. Эйзенхауэра в Ливане, Д. Кеннеди на Кубе, Джонсона на Доминиканах, Д. Картера в Иране, Р. Рейгана в Гренаде, Д. Буша-старшего в Персидском заливе, Б. Клинтона в Косово, Д. Буша-сына в Ираке и Афганистане. За всю историю США только пять войн были объявлены конгрессом и лишь в одном из них в 1812 г. целесообразность данного решения обсуждалась. Все остальное время представительная власть только подтверждала правомерность уже идущих военных событий².

Вторым фактором необходимо отметить, что законодательная власть реально стала утрачивать свое влияние в 1960-е гг., становясь площадкой для обсуждений и согласования. Сейчас статистика гласит, что до восьмидесяти процентов всех законопроектов пишет правительство, а парламент выступает в качестве института, штампующего законопроекты. В таких странах лидеры правящих партий чаще всего становятся основными функционерами правительства, а на выражение всеобщих интересов активно претендует правительство.

Если изучать французский опыт, в разные исторические периоды разделение властей то закреплялось в Основных законах, то резко отрицалось. В условиях начального этапа Великой французской революции был установлен временный баланс социальных сил. Конституция 1875 г. открыла возможность сильному французскому парламенту определять основные направления политики в стране, но и это не спасло страну от немецкой оккупации и установления авторитарного режима. Конституция IV Республики 1946 г. сохраняла во Франции парламентарную республику, когда высшим органом государст-

¹ Разделение властей ... С. 65.

² Юридическим основанием для фактического отстранения конгресса от принятия решений о начале военных действий стали решения Верховного суда 1800 и 1801 гг., которыми признана возможность существования «ограниченных, частичных и неполноценных (imperfect) войн». Окончательную форму военные полномочия президента обрели в 1973 г. Теперь парламентарии могут требовать от президента прекращения военных действий, если конгресс в течение 30 дней не даст официального разрешения на их продолжение.

венной власти провозглашался двухпалатный парламент, который избирал президента с очень ограниченными полномочиями. Высшая судебная власть принадлежала находящемуся под началом президента Высшему совету магистратуры, осуществляющему назначение и дисциплинарный контроль в отношении судей. Авторы Конституции V Республики 1958 г. разработали принципиально новую схему взаимоотношений носителей законодательной, исполнительной и судебной власти, отличающуюся «большой сбалансированностью», усилением «независимости исполнительной власти от политических маневров различных партий», а самое главное введением института главы государства, стоящего над всеми ветвями власти и координирующего их работу. Выборы могут проходить в два тура, в который попадают два наиболее популярных кандидата. По конституционной реформе 2000 г. срок полномочий президента был сокращен с семи до пяти лет. Конституция наделила политическую систему запасом прочности и заложила возможность для стабильного развития государства, поэтому смена различных моделей разделения властей завершилась формированием специфической современной французской модели, в которой доминирует президентская и исполнительная власть и которая в современных условиях успела доказать свою эффективность и стать эталоном для многих государств, включая Россию.

На протяжении XX в. можно выделить пять этапов эволюции отношений парламента и правительства¹: первый этап – с начала столетия до Первой мировой войны, когда формируется принцип ответственности правительства перед парламентом; второй – 1920–30-е гг., период оформления института чрезвычайного положения и делегированного законодательства; третий – после Второй мировой войны, когда началось закрепление в конституциях норм ответственности правительства. Четвертый этап начинается с конца 60–70-х гг., когда развиваются старые и возникают новые, более детализированные формы ответственности правительства, а регламентация содержится не только в виде конституционных норм или поправок, но и в развитии политических форм – «обычаев», традиций, соглаше-

¹ Кузнецов И. И. Политическая институционализация разделения властей в современной России : дис. ... д-ра полит. наук. [Электронный ресурс]. Саратов, 2010. URL: <http://do.gendocs.ru/docs/index-71223.html>

ний. Пятый этап развития связан с политикой США и их союзников по коалиции в Афганистане и Ираке.

Крушение авторитарных и тоталитарных режимов приводило к восстановлению или установлению принципа разделения властей. Так, согласно ч. 1 ст. 114 Конституции Португальской республики 1976 г. органы государственной власти должны соблюдать принцип разделения властей и взаимосвязи, установленные Конституцией. По статье 26 Конституции Греции законодательная власть принадлежит парламенту и Президенту республики, а исполнительная – президенту и правительству. Согласно ч. 2 ст. 66 Конституции Испании Генеральные кортесы осуществляют законодательную власть государства, утверждают его бюджеты, контролируют действия Правительства и имеют прочные полномочия, которыми их наделяет Конституция. Второе предложение ст. 97 гласит, что Правительство осуществляет исполнительную власть и регламентную функцию в соответствии с Конституцией и законами, а ст. 117 устанавливает, что правосудие исходит от народа и осуществляется от имени короля судьями и магистратами¹.

В России до начала XX в. говорить о разделении властей вообще не приходилось. Законодательные акты, принимаемые российскими самодержцами, говорили только об абсолютной власти монарха и принципах единения власти. «Воинский устав» 1716 г. гласил, что «Его Величество есть самовластный монарх». Екатерина Великая в 1764 г. в «Секретном наставлении» А. А. Вяземскому писала, что «Российская империя столь обширна, что кроме самодержавного государя всякая форма правления вредна ей...». Этим можно объяснить отсутствие в ее «Наказах» идей Монтескье, с которыми она к тому времени уже была хорошо знакома. М. М. Сперанский (1772–1839) склонялся к мысли ограничения самодержавия, но написать об этом в законах он так и не решился, поэтому и век спустя в «Основных законах Российской империи», подписанных 23 апреля 1906 г. Николаем II можно прочесть, что «Императору Всероссийскому принадлежит верховная самодержавная власть».

Пришедшее к власти в 1917 г. правительство Советов вновь перечитало К. Маркса и Ф. Энгельса, которые достаточно

¹ Конституционное право зарубежных стран. Т. 1 / отв. ред. Б. А. Страшун. М. : БЕК, 1993. С. 117, 183–184.

резко критиковали принцип разделения властей во Франции после революции 1848–1849 г., когда деление властей привело к резкому снижению роли парламента и фактическому господству исполнительной власти в государстве и обществе в лице многотысячной группы чиновников. Выборные органы не играли реальной роли в управлении страной, и граждане были отчуждены от реальной власти. В «Апрельских тезисах» В. И. Ленин писал, что парламентская республика, на которую ориентировались меньшевики и эсеры, никак не подходила для решения задач молодой России. По его мнению, только Советы, оставаясь выборными представительными органами, представляли «несравненно более демократический тип государственного аппарата»¹, и они способны устранить разрыв между законодательной деятельностью и практикой написания законов: «Проданный и прогнивший парламентаризм буржуазного общества Коммуна заменяет учреждениями, в коих свобода суждения и обсуждения не вырождается в обман, ибо парламентарии должны сами работать, сами исполнять свои законы, сами проверять то, что получается в жизни, сами отвечать непосредственно перед своими избирателями»². Порядок формирования Советов, их структура и функция должны были обеспечить достоинства представительной демократии, ведь через Советы шла вся связь с обществом. К сожалению, реалии оказались совсем иными, с первых же лет органы Советской власти не исполняли роли выборных представительных органов. Право стать избирателями получили только люди, лояльные новой власти, а многие его были лишены на многие годы. Почти сразу произошло и слияние представительного (Совета Народных комиссаров) и исполнительного (правительство РСФСР) органов в единую структуру. До принятия Конституции СССР 1936 г. право законодательной инициативы представлялось исполнительному органу, которым был Совет Народных комиссаров СССР. Новый основной закон дал исключительное право на издание законов Верховному Совету СССР, определив, что именно этот орган является органом законодательной власти.

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 34. Июль–октябрь 1917. М.: Политиздат, 1969. С. 203–204.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 33. Государство и революция. М.: Политиздат, 1969. С. 46–47.

Большая же часть судебных решений выносилась органами исполнительной власти, заменившей собой суды – исполкомами, милицией, ВЧК. Только Конституция 1977 г. провозгласила осуществление правосудия судами. Ранее прокуратура была частью исполнительного органа власти – министерства (наркомата) юстиции.

О разделении властей стали говорить в период конституционных реформ. В 1988 г. в Конституцию СССР были внесены изменения, по которым была создана двухступенчатая система высших представительных органов (Советов) – народные депутаты избирались гражданами, а Верховный Совет формировался Съездом народных депутатов. Кроме того, поправки предусматривали возможность выдвижения независимых кандидатов в депутаты. Первые альтернативные выборы народных депутатов СССР в 1990 г. стали большим событием в политической жизни страны. Год спустя аналогичные изменения были внесены и в Конституцию РСФСР, а в 1990 г. состоялись альтернативные выборы в Советы всех уровней.

Принцип разделения властей в современном ее понимании был утвержден в Декларации о государственном суверенитете РСФСР, принятой II съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г. В статье 13 Декларации было прописано, что разделение законодательной, исполнительной и судебной властей является важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства.

В том же 1990 г. был введен пост Президента СССР, учреждены Совет Федерации и Комитет конституционного надзора СССР. Президент СССР рассматривался как глава государства. Конституция РСФСР рассматривала Президента не как главу государства, а как высшее должностное лицо и главу исполнительной власти. Он имел право отлагательного вето на принимаемые Верховным Советом законы, в отношении актов Съезда у него такого права не было. Исполкомы Советов были преобразованы в самостоятельные исполнительные органы – администрации. Как самостоятельная ветвь власти тогда начала оформление и судебная власть. Помимо судов общей юрисдикции в 1991 г. были созданы Конституционный Суд РФ и система арбитражных судов.

Декларация разделения властей и реальное осуществление его на практике, к сожалению, не всегда являются результатом согласований в российской политике. Статья 10 Конституции РФ 1993 г. четко закрепила за каждой из властей их компетенцию. Так, высшим законодательным и представительным органом государственной власти в стране является Федеральное Собрание – парламент, состоящий из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. Исполнительную власть в стране осуществляет Правительство Российской Федерации. Судебная же власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Судебным органом конституционного контроля является Конституционный суд Российской Федерации. Высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции является Верховный суд РФ. Высшим судебным органом по рассмотрению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами выступает Арбитражный суд РФ.

Особую роль в основном законе страны занимает институт президентства. Президент России – глава государства, согласно Конституции, гарант прав и свобод человека и гражданина. В установленном порядке Президент принимает меры по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности; определяет основные направления внутренней и внешней политики государства; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Практический опыт показывает, что три ветви власти не всегда уравнивают друг друга. Например, президент обладает огромными конституционными возможностями оказывать влияние на кадровый состав судебной системы. Он представляет на утверждение Совету Федерации судей Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного суда, назначает судей других федеральных судов. В отношении с представительной властью президент обладает правом роспуска Государственной Думы, назначения выборов депутатов, проведения референдумов, внесения законопроектов в Думу, подписи и обнародования федеральных законов, наложения вето на принимаемые законы (ст. 84, 107).

Конечно, законодательная власть имеет свои рычаги влияния на президента и исполнительную власть. Наиболее важными можно считать полномочия Государственной Думы РФ в вопросе о доверии Правительству РФ, право Совета Федерации РФ на основе выдвинутого Государственной Думой обвинения против Президента на решение вопроса об импичменте. В общем же данные права все-таки уступают правам исполнительной власти. В соответствии с Конституцией, в случае выражения Государственной Думой недоверия Правительству и несогласия с решением главы государства, он вправе повторно поставить данный вопрос на обсуждение в течение трех месяцев. Если Государственная дума вновь принимает отрицательный ответ, то она распускается Президентом (ч. 3 ст. 117).

Во-вторых, российская действительность такова, что разделение властей происходит в особых условиях функционирования «тандема»¹. На практике это означает укрепление традиции моноцентризма власти при сокращении реального политического влияния парламента и суда. Еще одна действительность связана с действиями российской власти в ситуации критической угрозы терроризма. После захвата школы в г. Беслан в сентябре 2004 г. Президент РФ В. В. Путин выступил с инициативами об изменении некоторых структур власти. Это коснулось не только правительства и исполнительной власти, но и всей системы государственной власти. Историк и правовед А. Н. Медушевский назвал это процесс «отложенной демократией», поскольку он включает в себя не только дисбаланс в сторону президентской власти, но и снижению эффективности некоторых конституционных институтов².

¹ Тандем, или дуумвират – система управления государственным аппаратом или общей собственностью двумя лицами. После победы на выборах в 2008 г. президентом РФ стал Д. А. Медведев. Предыдущий президент В. В. Путин поддерживал своего преемника, а после выборов занял пост премьер-министра. Сложилась ситуация «правлящего тандема», когда старший по должности президент и более опытный премьер-министр фактически разделили между собой обязанности по управлению государством. После выборов 2012 г. президентом снова стал В. В. Путин, а Д. А. Медведев занял пост премьер-министра.

² Медушевский А. Н. Конституция как процесс [Электронный ресурс] // Вестн. Европы. 2013. № 36. URL: <http://magazines.russ.ru/vestnik/2013/36/a3.html>

Помимо разделения властей «по горизонтали», существует разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также разделение властей в самих субъектах федерации. Так, ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 г. были закреплены такие принципы деятельности органов государственной власти, как единство системы государственной власти, разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица, самостоятельное осуществление органами государственной власти принадлежащих им полномочий. Кроме того, закон определил основные полномочия, статус, порядок деятельности законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти, а также высших должностных лиц субъектов РФ. К судам субъектов РФ относятся конституционные (уставные) суды и мировые судьи. В субъектах РФ также действуют территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, а кроме того должностные лица Администрации Президента РФ, органы прокуратуры, избирательные комиссии и другие государственные органы, которые не относятся ни к одной из основных ветвей власти.

Контрольные вопросы

1. Проанализируйте статьи 1, 2 и 3 Конституции США и ответьте на вопрос: «Как принцип разделения властей закреплен в Конституции США?»
2. Проанализируйте статьи 10, 90, 110, 118 Конституции РФ и ответьте на вопрос: «Как принцип разделения властей закреплен в Конституции РФ?»
3. Что общего и в чем различие в системе сдержек и противовесов разделения властей в России и США?
4. Что общего и в чем различие в конституционно-правовом статусе Президента России и США? У кого из них больше полномочий?

Список рекомендуемой литературы

Агабеков Г. Б. Концепция разделения властей: история и современность : науч.-аналит. обзор / Г. Б. Агабеков. – М. : ИНИОН, 1992. – 54 с.

Баренбойм П. Д. 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера : учеб. пособие / П. Д. Баренбойм. – М. : РОССПЭН, 2003. – 285 с.

Конституция Российской Федерации 1993 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.constitution.ru>.

Конституция США [Электронный ресурс] // Электронная библиотека исторического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова. – URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm>.

Лузин В. В. Принцип разделения властей как основа конституционализма: Сравнительное исследование на примере США, Великобритании и Франции / В. В. Лузин. – Н. Новгород, 1997. – 178 с.

Разделение властей : учеб. пособие / отв. ред. проф. М. Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд-во МГУ: Юрайт-Издат, 2004. – 428 с.

Разделенная демократия: Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом : пер. с англ. / Дж. Тарбер [и др.] ; под общ. ред. Дж. Тарбера. – М. : Прогресс; Универс, 1994. – 413 с.

Розов Н. С. Коллегиально разделенная власть и условия поэтапного становления демократии в России // ПОЛИС. – 2008. – № 5. – С. 74–89.

Шевцов В. С. Разделение властей в Российской Федерации / В. С. Шевцов. – М. : ПолиграфОпт, 2004. – 399 с.

Тема 4. ДЕМОКРАТИЯ И КОНСТИТУЦИЯ

Каждому современному школьнику известно, что Конституция – это основной закон государства. Но далеко не каждый понимает, что есть конституция, а есть политическая реальность, когда конституция существует только на бумаге. И соотношение между конституцией и той настоящей реальностью не всегда видна. Современная демократия является конституционной демократией, т. е. политическим устройством государства, которое опирается на писаную (чаще всего) или неписаную (за редкими исключениями, например, Великобритания, Новая Зеландия и Израиль) конституцию. Конституцию можно определить как политико-правовой документ, в котором, по выражению французского политолога и юриста Жан-Люка Шабо, содержится совокупность норм, в соответствии с которыми осуществляется и передается политическая власть¹. Но в истории и развитии каждой страны этот документ играл разную роль. Нормы конституции не только описывают устанавливаемые институты и процедуры осуществления и передачи власти, но и определяют порядок их действий, который может изменять существующую политическую практику. Нормы конституции, писал Шабо, обладают программирующей функцией, благодаря которой они могут стать фактором, реформирующим или более радикально изменяющим общество.

Исторически конституционное государство возникло раньше демократического. Конституционные монархии и республики существовали в Европе задолго до появления демократических институтов в их завершённом виде. Однако в современном мире, когда обеспечение гражданских и политических прав стало обязательной составляющей конституционализма, конституционное государство должно быть одновременно и демократическим. Это не снимает вопросы о том, насколько широким может быть набор гарантируемых

¹ Шабо Ж.-Л. Конституция и конституционализм: анализ понятий // Полис. М., 1998. № 6. С. 50.

конституцией прав человека, равно как и о том, на защиту каких свобод следует ориентироваться конституциям.

С другой стороны, Конституция – это документ, в котором зафиксированы основополагающие законы государства, на которые должны опираться и которым не должны противоречить законы, принимаемые парламентом страны.

Принятие конституции является актом учредительного общественного договора, поскольку образует государство, а точнее говоря политику, т. е. политически организованное общество, прямо или опосредованно выражает согласие членов этого сообщества на установление соответствующего государственного порядка, наделение высших органов государственной власти необходимым кругом полномочий, определение круга прав и свобод граждан, которые государство гарантирует и обязуется защищать. Акт принятия конституции превращает человека в гражданина, а народ в нацию.

Принятие конституции демократического государства является не только историческим актом, учреждающим нового члена мирового сообщества, что не может не быть важным в мировой политике, но и является компромиссом конкурирующих политических элит, в результате которого они устанавливают правила игры. А вот это уже важнейший внутренний документ. Ведь элиты уходят, а конституции остаются. Но это не всегда так. Первыми конституциями, воплощавшими общественный договор, были конституции Соединенных Штатов (1787 г.) и Франции (1789 г.). Но если Конституция США 225 лет оказывает влияние на политическую жизнь, то, например, во Франции конституция менялась 17 раз, практически после каждого политического переворота. Но в момент ее действия она продолжает оставаться самым значимым документом, сохраняя системы правопреимства. Конституция Пятой республики 1958 г. писалась специально под Шарля де Голля, но смогла существовать во время, когда президентом был социалист Миттеран, а в парламенте большинство было у голлистов.

Конституция Польши 1921 г. предполагала слабую президентскую власть Пилсудского, он уходит в отставку, а страна должна была стать парламентской, но острый кризис и нестабильная ситуация изменили ситуацию. Польша пишет новую конституцию, и вновь под Пилсудского. Конституция 1935 г.

была принята за несколько недель до смерти больного маршала. В результате Польша находилась в состоянии двоевластия: президента Игнация Мощицкого, располагавшего по новой конституции весьма широкими полномочиями, уравновешивал генеральный инспектор вооруженных сил, маршал Эдвард Рыдз-Смиглы, которому позднее был официально присвоен странный титул «второго лица в государстве после президента». Британский еженедельник «The Economist» писал в 1938 г.: «Вряд ли можно сомневаться в том, что, если ей будет отведено еще 10 лет мира, Польша постепенно вернется к более демократическим формам правления, вероятно, к чему-то среднему между крайним либерализмом 1920–1926 гг. и «управляемой демократией», которая была целью Пилсудского»¹.

Более сорока процентов государств приняли новый текст своей Конституции за последние четверть века, в том числе и Российская Федерация. Современная практика принятия конституций исходит из идеи предпочтительности применения в политике писаного права, стремления добиться того, чтобы политика была подчинена правовой норме, обеспечивающей создание правового поля, в рамках которого должны находиться действия органов государственной власти.

В политической науке при исследовании конституционных институтов демократии выделяется ряд важнейших вопросов. Можно ли говорить, что отсутствие в системе конституционных политических институтов противоречий способно разрушить или разбалансировать институциональную систему, и каково качество функционирования всех этих институтов? Способны ли институты включать в себя новых политических акторов, расширять политическое пространство, реформировать политические нормы и институты. Принятие конституции сопряжено с формированием нового общества, являющегося источником политической власти. Исследование же институциональной структуры демократии предполагает изучение ее определений.

Ряд политических институтов принадлежат к конституционной структуре современной демократии. К ним относятся:

¹ Шимов Я. Укрощенная революция: три лика бонапартизма [Электронный ресурс] // Неприкосновенный запас. 2008. № 4 (60). URL: http://magazines.russ.ru/nz/2008/4/sh10.html#_ftn25

парламент, правительство, президент, судебно-правовая система, политические партии. Они имеют выраженную прямую связь с основными категориями политики: принятием решений, обязательных для данной территории, каналами доступа к ролям, связанным с принятием решений, и к формированию интересов и субъектов, претендующих на этот доступ¹.

В последние годы конституционализация прав приобрела широкое развитие. Многие страны самостоятельно пришли к проведению конституционных реформ. Все основные законы государств, которые были приняты или пересмотрены, содержат своего рода билль о правах и предусматривают определенные формы судебного контроля. Это предусматривает серьезное вмешательство судебной власти в сферу представительных и исполнительных органов государственной власти, что привело к ускорению «юридификации» политики. Судебный надзор почти всегда связан с наличием закона о правах. Если конституция не предполагает права индивида, защищающие его от государства, то роль судов часто ограничивается процедурными вопросами. Наличие конституционного закона о правах предоставляет необходимые институциональные условия для расширения границ судебного надзора вплоть до важнейших политических проблем государства. Активизация «политики прав» в результате их конституционализации облегчает в дальнейшем процесс решения политических споров в судах.

Наиболее распространенными являются четыре основные формы конституционных прав. В восточноевропейских государствах в 1990-е гг. это стало частью двойного перехода к демократии и рыночной экономике². В странах Латинской Америки в 1980-е и некоторых государствах Южной Европы в 1970-х гг. конституционализация прав и укрепление судебной власти выступали продуктами перехода к демократии³. В Канаде, Новой

¹ О'Донелл Г. Делегативная демократия. [Электронный ресурс] // Рус. журн. URL: <http://old.russ.ru/antolog/predely/2-3/dem01.htm>

² Конституционные реформы в новых демократических государствах Восточной Европы (Венгрия, 1990; Румыния, 1991; Польша, 1992; Чехия, Российская Федерация, Словакия, 1993).

³ Конституционные реформы в Греции (1975), Португалии, Испании (1978), Чили (1980), Турции (1982), Бразилии (1988).

Зеландии и ЮАР¹ конституционализация прав не была ни частью, ни причиной фундаментальных изменений политических и экономических режимов. Реформы проходили в крайне поляризованных обществах. В скандинавских государствах можно говорить о внутренней конституционализации через включение во внутреннее законодательство условий Европейского суда по правам человека (Дания, 1993; Швеция, 1995)².

Если вернуться к роли представительных органов власти как одного из важнейших по Конституции органов государственной власти, то можно привести примеры функционирования двухпалатной системы общенациональных парламентов, или бикамерализма, предполагающей, что парламент состоит из двух палат, формируемых по-разному и обладающих разной компетенцией. Нижняя палата всегда избирается непосредственно гражданами, следовательно, она считается наиболее демократической. Верхняя палата иногда назначается, чаще ограничена в своих правах, нежели нижняя.

В современной публицистике и политических дебатах есть три позиции в отношении двухпалатных парламентов. Сильная позиция означает, что обе палаты парламента имеют равные позиции в законодательном процессе, а верхняя палата отстаивает федерализм или является палатой регионов по образцу США. Вторая модель, слабый бикамерализм, когда нижняя па-

¹ Канадский Конституционный акт 1982 г. включал в себя «Хартию о правах и свободах», что положило конец зависимости Конституции Канады от Британской короны, которая длилась на протяжении 115 лет после утверждения Конституционного акта 1867 г. Утверждение Хартии, составлявшей первые 34 раздела Конституционного акта, основательно изменило статус прав и свобод в Канаде и обеспечило необходимые основы для проведения процессов юридикации политики, а Верховный суд стал одним из влиятельных органов. Утверждение Билля о правах в Новой Зеландии в 1990 г. резко изменило политическое равновесие между судебной властью, с одной стороны, и представительной и исполнительной – с другой, что явилось символом гибели «последней Вестминстерской системы». Принятие в 1993 г. Акта о правах человека и Закон о неприкосновенности частной жизни привел к передачи политических полномочий парламента Апелляционному суду. Билль о правах в ЮАР, принятый в 1996 г., позволил 80 % населения страны принимать участие в политических процессах.

² Хиршль Рэм. Политические истоки укрепления судебной власти путем конституционализации: уроки четырех конституционных революций // Теория и практика демократии. Избранные тексты : пер. с англ. / под ред. В. Л. Иноземцева, Б. Г. Капустина. М., 2006. С. 197.

лата парламента может легко преодолеть veto верхней палаты. Такой вариант существует, в основном, в унитарных государствах, например, Франции, Японии, Великобритании. Третья модель, компромиссная, когда палаты имеют различные прерогативы, но верхняя палата может блокировать решения нижней палаты в вопросах федеративных отношений. Это модель современной Германии.

Какая из этих моделей лучше для России? С точки зрения развития российской модели развития федерализма (о федерализме см. подробнее в теме 8), здесь нет единого мнения. Сильный бикамерализм может защитить федерацию. Это точка зрения тех, кто считает, что в России есть федерализм, и его надо защищать, и Совет Федерации РФ – это тот институт, который и защищает федерализм. Те же, кто считает, что в Российской Федерации существует проблема с наличием федерализма, придерживаются точки зрения, что нужно иметь слабую верхнюю палату, чтобы активно продвигать федералистские реформы. Есть еще третья точка зрения: нужно постепенно трансформировать федерализм и проводить реформы верхней палаты.

Статья 102 Конституции Российской Федерации гласит, что Совет Федерации имеет значительные полномочия, но формально же он находится под контролем президентской власти. Это одно из самых больших противоречий современной России. За двадцать лет порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ менялся как минимум трижды. В 1993–1995 гг. сенаторы избирались населением наряду с депутатами Государственной Думы, и это была установка на сильный бикамерализм. Это было время более высокой легитимности, как в американском сенате. В 1996–2001 г. работала смешанная модель, когда в Совет Федерации входили избранные представители с регионов. Это немецкая модель. С 2001 г. развивалась третья модель, когда сенаторами для прохождения в Совет Федерации становились назначенные представителем исполнительной и законодательной власти субъектов РФ. Это было время, когда большая половина верхней палаты российского парламента представляла Москву и Санкт-Петербург, а не собственно российские регионы. С 2012 г. мы видим четвертую модель формирования, когда члены Совета Федерации избираются региональным представительным органом из числа депутатов.

За эти же годы можно увидеть и исторический перелом, как из сравнительно независимого института верхняя палата парламента стала более управляемой президентом страны. Началом такой политической «эрозии» можно считать первые попытки продавливания принятия федеральных законов «сверху», вопреки воли сенаторов. Так, Совет Федерации был против принятия «Земельного кодекса» 2001 г., но все же проголосовал за него под серьезным давлением президентской администрации. Федеральный закон 2001 г. «О политических партиях» лишил губернаторов региональных политических партий, на которые часто в субъектах опиралась исполнительная власть. Федеральный закон 2001 г. «О чрезвычайном положении» позволили федеральным органам государственной власти вводить в регионах чрезвычайное положение без получения согласия на то региональных чиновников.

Конечно, между принципами сильного конституционализма и демократическими институтами существуют определенные трения. Демократия, которая определяется через минимальный набор институтов достижения групповых решений (принцип «один человек – один голос» и правило простого большинства), сопряжена с двумя сложностями. Большинство способно притеснять меньшинство, и принимаемые таким образом решения могут оказаться нестабильными. Оба недостатка были осознаны вскоре после Французской революции, когда демократические методы выработки решений были введены в практику. А. де Токвиль обратил внимание на то, что равенство несет в себе угрозу свободе, а Ж. А. Кондорсе отметил опасность возникновения порочного круга при агрегации предпочтений¹. Конституционный строй в состоянии помочь в обоих отношениях, гарантируя иммунитеты и привнося инерцию в процесс принятия решений.

Должны все-таки существовать пути объединения конституционализма и демократии. По мнению ряда исследователей, польза, приносимая сильным конституционным государством, настолько велика, что она перевешивает угрозу ослабления демократии. Другие расценивают компромисс между сильным

¹ Лэйн Я.-Э. Демократия и конституционализм [Электронный ресурс]. URL: http://www.polisportal.ru/files/File/puvlication/Starie_publicacii_Polisa/L/1998-6-5-Lane_Demokratiya_i_konstitucionalizm.pdf

конституционализмом и демократией по-другому, объясняя, что сильное конституционное государство может повлечь за собой упадок демократии¹. Демократия нуждается в институтах конституционного государства с его упором на процессуальную стабильность, подотчетность, независимость судебной власти, многоуровневость правительства, гражданские и политические права. Спорным является лишь вопрос о том, насколько сильными должны быть институты конституционного государства, учитывая тот факт, что при создании чрезмерного числа иммунитетов и излишней инерции максимизация власти закона может нанести ущерб демократии. Умеренный же конституционализм поддерживает жизнеспособность демократического государства.

В декабре 2013 г. Россия отметила двадцатилетие Конституции. Восстанавливая историческую преемственность по отношению к русской дореволюционной правовой традиции, Конституция 1993 г. заложила определенную систему ценностей на будущее. Ее основным противоречием считается конфликт между широкой трактовкой прав и свобод человека и созданием такой конструкции политической системы, которая способствует концентрации властных полномочий в институте президента. Но именно Конституция стала системным выражением основных политических ценностей, которые определяют лицо новой исторически преемственной России: обеспечение прав и свобод человека, демократическое федеративное правовое государство, разделение властей, парламентаризм. Следовательно, Конституция является ценностью для молодой российской демократии.

Контрольные вопросы

1. Какие политические институты вы можете отнести к демократической конституционной структуре?
2. Что вы знаете о принятии Конституции РФ 1993 г.?
3. Должны ли существовать пути объединения конституционализма и демократии? В чем они должны выражаться?

¹ Лэйн Я.-Э. Демократия и конституционализм ...

Список рекомендуемой литературы

Арон Р. Демократия и тоталитаризм / Р. Арон ; пер. с франц. Г. И. Семенова. – М. : Текст, 1993. – 303 с.

Лэйн Я.-Э. Демократия и конституционализм [Электронный ресурс]. – URL: http://www.polisportal.ru/files/File/puvlication/Starie_publicacij_Polisa/L/1998-6-5-Lane_Demokratiya_i_konstitucionalizm.pdf.

Конституционализм // Российский либерализм середины XVIII–XX вв. : энциклопедия. – М., 2010. – 1087 с.

Конституция Российской Федерации в решениях Конституционного Суда России. – М. : Ин-т права и публичной политики, 2005. – 670 с.

Медушевский А. Н. Конституционные революции в России XX в: Сравнительный анализ [Электронный ресурс] // Неприкосновенный запас. – 2005. – № 6. – URL: <http://magazines.russ.ru/nz/2005/6/me7.html>.

Медушевский А. Конституция как процесс [Электронный ресурс] // Вестн. Европы. – 2013. – № 36. – URL: <http://magazines.russ.ru/vesnik/2013/36/a3.html>.

Мониторинг конституционных процессов в России : аналит. бюл. – М., 2011–2012. – № 1–4.

Рагозин Н. П. Демократия и конституция: проблема конституционной архитектуры демократии / Н. П. Рагозин. – Донецк : Донбасс, 2005. – 183 с.

Тема 5. ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ ИЛИ ПАРЛАМЕНТ КАК МЕСТО ДЛЯ ДИСКУССИЙ

Джон Стюарт Милль писал, что единственной формой правления, способной в полной мере удовлетворить все запросы государства и общества, является народовластие. Полезно участие граждан в выполнении даже самых незначительных общественных функций, поэтому оно должно быть настолько широким, насколько это допускает прогресс общества. Но поскольку невозможно обеспечить личное участие каждого в общественных делах, то идеальной формой правления должна служить представительная власть¹.

Сегодня одни говорят, что «демократия» и «представительная демократия» часто выступают как тождество. Другие же твердят, что представительная демократия переживает кризис, обнаруживая все больше признаков исторической временности и промежуточности². Отметим, что деятельность представительных органов власти концентрирует в себе главные проблемы политического развития государства. Представительная демократия возникла в Новое время, хотя о первых протопарламентах говорилось еще в древнем мире и средние века. Родиной современного парламентаризма считается Англия, где в 1222 г. Иоанн Безземельный подписал «Великую хартию вольностей», позднее ставшую одним из основополагающих конституционных актов страны. Конституционная революция в Англии в XVII в. стала мощным толчком к созданию представительного правления.

Переход к демократии оказался более сложным, чем казалось. Многие режимы противостояли парламентаризму, отме-

¹ Милль Дж. С. Представительная власть // Теория и практика демократии. Избранные тексты : пер. с англ. / под ред. В. Л. Иноземцева, Б. Г. Капустина. М. : Ладомир, 2006. С. 265.

² Кустарев А. После представительной демократии [Электронный ресурс] // Неприкосновенный запас. 2011. № 3(77). URL: <http://magazines.russ.ru/nz/2011/3/ku1.html>

няя его (вспомним гитлеровскую Германию и советский Верховный Совет), понимая, что процесс парламентской деятельности и принятия решений – это процесс изменения всей структуры знаний, происходящий у человека.

А. Бирч в своей книге «Представительство» выделяет три основных смысла этого понятия: 1) представительство как делегирование полномочий; 2) представительство как типичность, обладание типичными, средними характеристиками некоей группы лиц; 3) представительство как символ¹. Любой парламент должен реализовать все три смысла представительства. Депутаты – это представители, делегированные гражданами. Сам парламент – это некий представитель нации, и он же – символ нации. А деятельность парламента как института включает в себя также все три смысла. Голосование как реализация одного из них. Переговоры – как важнейший вид парламентской деятельности и как постоянно действующая переговорная площадка. И парламент всегда символизирует демократический институт.

Профессор Колумбийского университета Надя Урбинати выделяет четыре элемента, которые остаются неизменными с самого возникновения представительной системы. Во-первых, это принцип «те, кто правит, назначаются путем выборов через регулярные временные промежутки». Представительное правление предполагает, что должностные лица не только отбираются на выборной основе, но и выборы носят повторяющийся характер. Это означает, что правящая элита понимает, что в конце срока полномочий их деятельность оценят избиратели. Выборы не только определяют лидеров, но и влияют на политику и действия тех, кто находится у власти.

Во-вторых, наделенные властью народные избранники пользуются известной мерой независимости в принятии политических решений во время своего пребывания в должности. Они все-таки связаны пожеланиями избирателей или политическими платформами, на основе которых пришли к власти. Данный фактор оставляет избирателям возможность влиять на избранных депутатов.

Третий фактор – так называемая свобода общественного мнения. Представители пользуются свободой действий и мнени-

¹ Birch A. H. Representation. L., 1971. P. 15.

ний, а граждане имеют право озвучить собственное мнение и недовольство в адрес избранных.

Четвертый фактор гласит, что государственные решения выносятся на обсуждение общества. Обсуждение – это не процедура принятия решения, а способ оценки, тщательного исследования и испытания государственных решений¹.

Почему именно парламентская работа стала преобладающим фактором демократии. Французские исследователи А. и Ф. Демишель и М. Пикемаль объясняли это тем, что зародившаяся буржуазия крайне скептически относилась к непосредственному участию народа в управлении, т. е. непосредственной демократии, и видели в парламенте собранную через специальные избирательные цензы элиту, которой можно, в том числе, и манипулировать². Сложившаяся в XVIII–XIX вв. система позволила обществу не только делегировать свои полномочия представительному органу. Депутат парламента стал представителем всей нации, а не только тех, кто его избрал, поэтому он не зависел от своих избирателей и не мог быть ими отозван. Представительная демократия позволила осуществлять власть в государстве непрерывно, а особенностью представительных органов власти стало то, что они формулируют и выражают волю народа в принимаемых ими законах либо решениях.

Собственно термин «представительная демократия» впервые стал известен из письма 1777 г. первого американского министра финансов Александра Гамильтона к одному из авторов американской конституции Гувернеру Моррису. В 1790-х гг. он активно стал использоваться в работах философа и публициста Томаса Пейна, французского просветителя Никола де Кондорсе и политика Эммануила Сийеса, который в «Основах общественного устройства» провел различие между двумя толкованиями представительного правления, из которых только одно является демократическим, хотя оба основаны на выборности и, следовательно, применимы к обширным и населенным территориям³.

¹ Насколько демократична представительная демократия. Беседа с Элен Ландемор [Электронный ресурс] // Рус. журн. 2009. 28 июня. URL: <http://www.russ.ru/pushkin/Naskol-ko-demokraticzna-predstavitel-naya-demokratiya>.

² Институты и власть во Франции : пер. с фр. / А. Демишель, Ф. Демишель, М. Пикемаль ; ред. М. А. Крутоголов. М. : Прогресс, 1977. С. 12–14.

³ Насколько демократична представительная демократия ...

Важнейшая функция парламента – представлять интересы различных групп граждан через избранных представителей. Над вопросом, как избирать депутатов – от территорий, партий или профессиональных ассоциаций, – думали многие. Но в 1951 г. американский математик К. Эрроу доказал, не существует процедуры выборов, позволяющей согласовать индивидуальные предпочтения наилучшим образом, а у каждой из известных избирательных систем есть свои преимущества и недостатки.

Самая старая система выборов мажоритарная. При ней каждый парламентарий представляет интересы избирателей своего округа. В округе избранным считается тот, кто наберет наибольшее число голосов. Преимущество такой системы состоит в том, что избранный депутат имеет определенный, строго очерченный круг избирателей своего округа, знает их интересы и может отстаивать их в парламенте. В условиях политической конкуренции для победы кандидаты должны постоянно работать на избирателей на местах, или как говорят политтехнологи, «от двери к двери». Недостатком мажоритарной системы является то, что избиратели, проголосовавшие за проигравших кандидатов, не получают представительства своих интересов в парламенте, а таких избирателей часто бывает большинство, поскольку мало кто из победителей при серьезной конкуренции набирает половину голосов. Мажоритарная система также не позволяет представлять в парламенте группы, составляющие явное меньшинство. Например, в каждом округе предприниматели могут собрать лишь 15 % голосов, значит их кандидат не победит. Но по всей стране предпринимателей миллионы.

Поэтому появилась пропорциональная система, где избиратели голосуют за списки политических партий или блоков. Однако в этой схеме независимые кандидаты практически лишены шансов для попадания в парламент.

Стать депутатом на Западе не так-то просто. Политик должен пройти серьезный отбор в процессе своей карьеры – от муниципального уровня до парламента и члена правительства. Например, президентами Франции становились мэры Парижа, но чтобы быть избранным мэром Парижа, надо пройти большой политический путь. Самый знаменитый премьер-министр Великобритании М. Тэтчер еще студенткой стала председателем Ассоциации Консервативной партии Оксфордского универ-

ситета. Работая химиком и занимаясь в своем округе политической деятельностью, она получила дополнительное юридическое образование по вопросам налогообложения. В 1959 г., причем не с первой попытки, стала членом Палаты общин. Спустя 11 лет она – министр просвещения и науки, а в 1975 г. – первая женщина, возглавившая оппозиционную Консервативную партию. В мае 1979 г. тори победили на выборах, и М. Тэтчер стала первой в Европе женщиной во главе исполнительной власти. К этому посту она шла 33 года.

В США возможны более короткие карьеры, когда конгрессменом становится актер или космонавт. Признанный самым популярным в стране президентом XX в. Р. Рейган прежде, чем выиграть федеральные выборы, был успешным губернатором Калифорнии, причем стал не случайно, а будучи актером, активно занимаясь общественной деятельностью. В Конгрессе США несколько меньше требования к профессионализму политиков, поскольку по традиции на каждого конгрессмена работают мощные команды консультантов. А в современной Европе для карьеры парламентария нужны хорошие профессиональные знания. Так, в Швеции уже более века самыми популярными кандидатами в риксдаг являются профессора права или экономисты. При этом парламентарии сначала становятся учеными, а уже потом – политиками.

Начало российского парламентаризма относится к созданию в 1906 г. первой Государственной Думы Российской империи. Хотя с 1810 г. существовал законосовещательный орган – Государственный Совет, но поскольку его члены могли только рекомендовать, а никак не принимать решения, его деятельность известна только узкому кругу специалистов. Избирательные права получили мужчины с 25-летнего возраста. Не могли участвовать в выборах военнослужащие, полицейские, студенты, кочевники, лица, состоявшие под следствием. 20–25 миллионов избирателей делились на четыре курии: земледельческую, городскую, крестьянскую, рабочую. Всеобщее избирательное право в России было введено в 1917 г. В первых двух куриях учитывался имущественный ценз и в них выборы были двухстепенными, для рабочих – трех-, для крестьян – четырехстепенными. Выборщики от всех курий сходились в губернских собраниях и избирали депутатов Думы в соответст-

вии с установленными нормами для каждой курии. Один голос землевладельца приравнивался к 3 голосам горожан, 15 голосам крестьян, 45 голосам рабочих. С первыми выборами в Думу начинается практическая реализация представительной демократии в России, но это время было очень недолгим. В 1917 г. Государственная Дума была распущена.

Следующим этапом развития парламентаризма в России стали созданные повсеместно Советы, которые по форме организации можно считать парламентом, но по содержанию деятельности и полномочиям – вряд ли, поскольку они отличались от того понимания парламента, которое сложилось в современной международной практике. Только избранный в 1989 г. Съезд народных депутатов СССР, а в 1990 г. – Съезд народных депутатов РСФСР можно рассматривать как становление парламентской формы правления и независимого от исполнительной власти представительного института. 12 декабря 1993 г. прошли выборы в Государственную Думу и Совет Федерации РФ первого созыва, а с января 1994 г. начинает действовать двухпалатный парламент – Федеральное Собрание Российской Федерации, избранное на основе новой Конституции.

Конституция РФ 1993 г. предусматривает условия представительной демократии: всеобщее избирательное право, выборность соответствующих органов, предоставление гражданину права избирать и быть избранным. В субъектах РФ также избираются свои представительные органы, носящие различные наименования и наделенные широкой компетенцией. Они самостоятельны, однако действуют в рамках Конституции РФ и федерального законодательства.

Классические функции парламента в демократической стране – законотворчество, контроль и формирование правительства. К сожалению, в нашей стране Федеральное Собрание РФ выполняет только первую функцию, при том, что большинство законопроектов готовит Правительство. Для системы разделения властей ключевой является контрольная функция, но она исполняется ровно на столько, сколько позволяет исполнительная власть. Совершенствованием российских парламентских институтов нужно заниматься серьезно. Поскольку выборы в парламент являются индикатором настроений в обществе, современная демократия требует, чтобы хотя бы одна из палат

парламента избиралась непосредственно населением. Государственная Дума РФ за двадцать лет своей работы дважды меняла принцип своего формирования: до 2007 г. 450 депутатов избиралось по смешанной схеме, когда 225 из них проходили состязания в одномандатных округах, а вторая половина – по партийным спискам¹ (см. табл. 3). Государственная Дума пятого и шестого созывов 2007 и 2011 гг. избиралась полностью по пропорциональной избирательной системе. Однако в 2013 г. законодатели вновь решили вернуться к прежней схеме, и на выборах 2016 г. вновь появятся одномандатные округа².

Таблица 3

Явка на выборы депутатов Государственной Думы РФ в 1993–2011 гг.

Год выборов	Явка избирателей	Кол-во партий-участниц / партий, прошедших в ГД
1993	54,81 %	13/8
1995	64,4 %	43/4
1999	61,85 %	26/6
2003	55,75 %	23/4
2007	63,78 %	11/4
2011	60,1 %	7/4

Председатель Государственной Думы РФ 4–5-го созыва Б. В. Грызлов вошел в историю российского парламентаризма, отметившись на одном из первых заседаний фразой «парламент – не место для политических дискуссий», тем самым, породив массу слухов о том, насколько необходим парламент в стране.³ Собственно роль парламента можно оценить по цитате нынешнего спикера Государственной Думы РФ С. Е. Нарышкина: «Неуважение к законодательной власти снижает в целом доверие к системе власти в стране и других странах. Об этом свидетельствует и история. Уже не в одной стране это оборачивалось конфликтами и ослаблением государственности. Недооценка правящими элитами самой значимости представитель-

¹ Выборы по таким правилам проходили в 1993, 1995, 1999 и 2003 гг.

² С 2011 г. изменился срок полномочий депутатов Государственной Думы РФ. Если ранее он составлял четыре года, то после изменений в Конституцию РФ в 2012 г. он был увеличен до пяти лет.

³ Парламент – не место для дискуссий // Коммерсантъ. 2011. 14 дек. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1838005>

ного органа является для них первым алармистским сигналом, в последствие он возвращается обвинениями в их собственный адрес, обвинениями и упреками в их недемократичности, а порой и нелегитимности»¹.

Высшим представительным (законодательным) органом государственной власти субъекта РФ является региональный парламент. Первым в современной России подобный орган возник в Республике Хакасия. Верховный Совет первого созыва был избран в количестве 100 депутатов, а сами выборы были назначены еще по постановлению Президиума Верховного совета РСФСР от 23.09.1991 г., но фактически они состоялись 22 декабря 1991 г., уже после распада СССР.

Реально же региональные парламенты создавались в 1993–1994 гг. после принятия областных уставов (основных законов) либо республиканских конституций. 12 декабря 1993 г. наряду с принятием Конституции РФ состоялись выборы в первых десяти российских регионах. Выборы в российских субъектах также неоднократно изменяли свой формат – от полностью мажоритарной до полностью пропорциональной избирательной системы. Иркутская область свой парламент избрала в марте 1994 г. Законодательное собрание Иркутской области состоит из 45 депутатов, 23 из которых избрано по спискам политических партий, а 22 депутата – по одномандатным округам. Нынешний созыв будет работать до 2018 г.²

Представительная демократия включает в себя не только представительные органы государственной власти и местного самоуправления, формируемые населением, но и институты, характеризующие коммуникации избранных лиц с избирате-

¹ Нарышкин выступил с лекцией в рамках Гражданского университета // Сайт Сергея Нарышкина. 2013. 10 апр. URL: <http://www.sergeynaryshkin.ru/publications-in-the-media/33/>

² Законодательное собрание Иркутской области избиралось в 1994, 1996, 2000 гг. по одномандатным округам. С 2004 г. действует мажоритарно-пропорциональная система, когда 5%-ный рубеж перешли партии «Единая Россия», КПРФ, «Родина», Партия пенсионеров и избирательный блок «За родное Приангарье». В 2008 г. в составе депутатского корпуса работало четыре фракции – «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия». На состоявшихся в сентябре 2013 г. выборах депутатов второго после объединительного с Усть-Ордынским автономным округом и шестого в общем созыва в парламент прошли политические партии «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и «Гражданская платформа».

лями: это работа депутата в избирательном округе, связи в политических партиях, а также демократические формы внутренней парламентской деятельности – проведение в открытом режиме сессий, заседаний комитетов и комиссий, депутатских и общественных слушаний.

В конце 2013 г. Левада-Центр провел опрос общественного мнения, по итогам которого можно сказать, что граждане, к сожалению, не доверяют или относятся скептически не просто к конкретным политикам или партиям, а к самой системе представительной демократии. Большая часть недовольных не готова мыслить тактически или стратегически в ее рамках. Политическая элита воспринимается не как проводник воли социальных групп, а как фильтр или стена. В итоге граждане отдают предпочтение прямой демократии или референдуму. Представительной демократии недостает представительности, и элита – как провластная, так и оппозиционная – должна реагировать на это как на серьезный социальный запрос¹.

Профессор В. Б. Исаков видит два пути развития парламентаризма в России. Первый состоит в том, что парламентаризм наберет силу, станет влиятельным фактором общественного развития. Будет сформирован корпус профессиональных парламентариев. Политические силы консолидируются в двух-трех партийную систему (одна у власти, другие – в оппозиции), которые, «строго в конституционные сроки, учтиво раскланявшись, передают друг другу власть». Президентские полномочия не расширяются, а конституционно ограничиваются, а Россия по своему государственному устройству приближается к парламентской республике западноевропейского типа. Второй путь предполагает, что президентские полномочия еще более возрастают, а представительная власть сводится к формальности. В Думу «проходят карьеристы, демагоги, беспринципные болтуны, представители криминальных структур... У власти укрепляется несменяемая «элита», которая обеспечивает свое господство шантажом, подкупом, а также рычагами законодательной,

¹ От редакции: Против всех политиков [Электронный ресурс] // Независимая газ. 2013. 1 окт. URL: http://www.ng.ru/editorial/2013-10-01/2_red.html

исполнительной и судебной власти, которая находится под их полным контролем, но никого и ни от чего не защищает»¹.

Настоящий парламентаризм возможен только в условиях политической конкуренции, которая не сводится к предвыборной борьбе, к избирательным кампаниям. Партия, получившая наибольшее количество депутатских мандатов, сама или в коалиции с близкими ей партиями должна иметь право сформировать правительство, которое будет проводить курс, заявленный в своей программе. В этом смысл современной демократии. А граждане будут контролировать, как власть реализует их волю.

Еще одним важнейшим фактором является то, что при политической конкуренции оппозиционные партии и организации не попадают в изоляцию. Наоборот, чем жестче и объективнее они контролируют правящую партию и государственный аппарат, тем у них больше шансов на следующих выборах сменить правящую партию. Проигравшая выборы партия становится жестким контролером правительства, сформированного победителем. От такой конкуренции выигрывают все.

Контрольные вопросы

1. Кто является автором термина «представительная демократия»?
2. Как французские исследователи объясняют факт, что парламентская работа стала преобладающим фактором демократии?
3. Используя Интернет, назовите самые важные законы, принятые Государственной Думой РФ, за последний год. Как они повлияли на вашу жизнь / жизнь вашего окружения?
4. Назовите фамилию своего депутата местного, регионального органа представительной власти.

Список рекомендуемой литературы

Ачкасов В. А. Институты западной представительной демократии в сравнительной перспективе / В. А. Ачкасов, Б. В. Грызлов. – М. : Знание, 2006. – 261 с.

Бирюков Н. И. Становление институтов представительной власти в современной России / Н. И. Бирюков, В. М. Сергеев. – М. : Агентство «Изд. сервис», 2004. – 544 с.

¹ Исаков В. Б. Парламент, власть, общество // Парламентаризм: проблемы теории, истории, практики. Сборник статей к 60-летию Заслуженного юриста РФ, доктора юридических наук, профессора Исакова Владимира Борисовича. М., 2010. С. 5–13.

Вандышева О. Плюсы и минусы российского парламента [Электронный ресурс] // Эксперт. – 2013. – 12 дек. – URL: <http://expert.ru/2013/12/12/plyusyi-i-minusyi-gossijskogo-parlamenta/>

Институты и власть во Франции : пер. с фр. / А. Демишель, Ф. Демишель, М. Пикемаль ; ред. М. А. Крутоголов. – М. : Прогресс, 1977. – 232 с.

Каплан Б. Миф о рациональном избирателе. Почему демократии выбирают плохую политику : пер. с англ. / Б. Каплан. – М. : ИРИСЭН ; Мысль, 2012. – 364 с.

Краснов М. А. Какой парламент нужен России? [Электронный ресурс] / М. А. Краснов, Г. А. Сатаров, И. А. Яковенко // История новой России. – URL: <http://www.ru-90.ru/node/1429>.

Кустарев А. После представительной демократии [Электронный ресурс] // Неприкосновенный запас. – 2011. – № 3 (77). – URL: <http://magazines.russ.ru/nz/2011/3/ku1.html>.

Место и роль Парламента в российской системе власти [Электронный ресурс] // Либеральная миссия. – 2006. – 15 окт. – URL: <http://www.liberal.ru/articles/1330>.

Представительная демократия и парламентские учреждения в современном мире: состояние и тенденции / под ред. А. Е. Петрова ; Гос. Дума Федер. Собр. РФ. – М., 2013. – 94 с.

Современный парламентаризм: возможности выбора государственности, российские парламентские модели : хрестом. пособие / В. В. Бакушев [и др.] ; науч. ред. В. В. Бакушев. – М. : Граница, 2013. – Т. 1. – 232 с. ; 2013. – Т. 2. – 309 с.

Тема 6. ВЫБОРЫ КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИИ

Можно ли считать выборы важнейшим инструментом демократии, если А. Гитлер пришел к власти в результате честных выборов. Такой вопрос занимают специалистов уже не один год. Ф. Закария в книге «Неодемократия» приводит пример выборов мэра австрийской Вены 1895 г., когда к власти пришел Карл Люггер, ярый антисемит, оказавший огромное влияние на молодого Гитлера. Люггер в течение долгих лет был во главе Вены, а в 1927 г. ему поставили памятник. Нынешняя Австрия вряд ли сделала бы такой выбор, но из истории этого факта не выкинешь.

Вопреки всем разговорам о том, что демократия имеет богатую историю, все-таки нужно отметить, что для большинства государств она была эксклюзивной ценностью. В древних Афинах право голоса имели только свободные граждане-мужчины, поэтому участвовало в выборах не более 8–11 % населения. В Великобритании и США в конце XVIII в. таким правом пользовались не более 2–5 % из-за большого числа цензов. Так, в Великобритании главы семейств, имеющие недвижимое имущество, получили право голоса в 1832 г., все главы городских семейств – в 1867 г., любые главы – только в 1884 г. Всеобщее избирательное право для мужчин появилось в 1918 г., а женщины присоединились к избирательным урнам лишь в 1928 г. В США бывшим рабам разрешили голосовать в 1870 г., а женщинам – в 1920 г. Окончательно имущественный ценз был отменен лишь в 1964 г. Поскольку избирательный возраст с 21 года в этих государствах был снижен до 18 лет лишь в 1970 и 1971 гг., то можно говорить, что настоящая выборная демократия там существует менее полувека¹.

Влияние выборов на жизнь современного общества разнообразно и проявляется в их важнейших функциях. В научной литературе выделяют несколько функций выборов, выделим наиболее значимые.

¹ Иноземцев В. «Универсальная ценность» у естественного предела? // Демократия и модернизация: к дискуссии о вызовах XXI века. М., 2010. С.52.

Выборы как представительство разных групп и интересов граждан. В период выборов создаются наиболее благоприятные возможности для осознания гражданами своих интересов и включения их в избирательные программы партий и отдельных депутатов.

Выборы как институт контроля за властными институтами. Избрание парламента, который контролирует исполнительный орган (правительство) и оформление оппозиции.

Выборы как институт рекрутирования политической элиты. Через выборы можно быстрее всего поменять свой политический статус, а по их результатам изменяется не только состав элит, но и изменяется политический вес партий и их представителей.

Выборы как площадка для общения социально активных граждан. С помощью выборов обеспечивается объединение большинства граждан вокруг определенной политической платформы и представляющих ее лидеров, формируется политическая воля, обеспечивающая власти авторитет и поддержку. Выборы расширяют коммуникации между институтами власти и гражданами, развивают политическое сознание и политическое участие граждан. Граждане же приобретают политические опыт и навыки. Кроме того, выборы мобилизуют гражданских активистов.

Выборы как конституирование эффективной оппозиции. Эффективность оппозиции предполагает выполнение ею функций критики и контроля за правительством, а также способность к выработке альтернативных программ. С другой стороны, выборы почти всегда способствуют консолидации оппозиции и созданию новых коалиций.

Выборы как коммуникатор между властью и сообществом. В период между выборами общение носит эпизодический и преимущественно однонаправленный характер.

Также выделим наиболее часто встречающиеся виды выборов: *очередные*, которые проводятся по истечении установленного законом срока полномочий выбираемого органа; *досрочные* – в связи с прекращением ранее объявленного срока полномочий избирательных органов власти или выборных должностных лиц; *выборы в порядке ротаций* в случае если депутат уходит в исполнительную власть; *дополнительные* (довыборы), назначаемые в случае возникновения вакансий во время сро-

ка полномочий коллегиального органа; *повторные* – если ранее проведённые выборы признаны несостоятельными или недействительными по решению суда или избирательной комиссии.

Выборы – это история. Поэтому считаем важным показать пять историй разных выборов: в Югославии, Мексике, Бразилии, Турции, на Тайване. Все эти выборы объединяет одно: власть не хотела уходить и всегда была уверена, что избрана навсегда.

БРАЗИЛИЯ

В середине 60-х гг. бразильская политика начала стремительно леветь, и местные генералы не стали ждать, когда здесь появится вторая Куба, а разогнали всех гражданских лиц, установив военный режим. В любой демократической процедуре генералы видели брешь, через которую во власть обязательно придут коммунисты, поэтому отменили все выборы – от мэров и губернаторов до президента, которого избирали сами при формальном одобрении парламента. Избирался только парламент как символ демократии, причем предварительно создали две партии – правящую и так называемую оппозиционную. Настоящих же оппозиционеров ждала высылка из страны, тюрьма и пытки.

Такая система работала пятнадцать лет, но на рубеже 1980-х гг. режим перестал справляться с тем, чтобы обеспечивать экономический рост, а бразильский средний класс оказался разочарован в коммунизме. В стране начались реформы.

Режиму удалось добиться того, что на первых парламентских выборах в 1982 г. победа все равно досталась правящей партии «Единой Бразилии», которой просто поменяли вывеску. Во всех городах и штатах, куда вернули прямые выборы, победили кандидаты от власти, кроме бывшей столицы страны Рио-де-Жанейро, где губернатором был избран Леонель Бризоло. До победы военной хунты Бризоло был главным претендентом на роль «бразильского Кастро». Во времена гонений на коммунистов он скитался по заграницам и смог вернуться в страну только после политической амнистии 1979 г. Поскольку на федеральные выборы его никто не пустил, он сосредоточился на штате Рио-де-Жанейро. Власти пытались не допустить безобразия, поработав над технологией подсчета бюллетеней, но остановить повальное голосование горожан за левого популиста было уже невозможно. Но такая ситуация не принесла стране серьезных проблем. Уже в 1985 г. генералы окончательно отда-

ли власть гражданской оппозиции, а губернатор Рио-де-Жанейро Бризола собственным примером показал, что введение социальных программ еще не означает плановую экономику и тотальную национализацию. Бразилия стала страной, где президента выбирают на настоящих свободных выборах, и победа правых или левых не несет ей глобальной угрозы¹.

МЕКСИКА

Режим мексиканской Институционно-революционной партии, находившейся у власти с 1929 по 2000 гг., неоднократно фальсифицировал выборы для продолжения своего влияния на политическую ситуацию в стране. Несмотря на социалистическую риторику и левые взгляды в экономике, мексиканские революционеры не ушли в тоталитарные режимы, сохранив многопартийность. Партия похищала неугодных кандидатов и их родственников, скупала голоса целыми деревнями и разгоняла наблюдателей с участков с помощью автоматов. Мексика – единственная страна, где один из бывших президентов публично признал, что на президентских выборах 1988 г. победила оппозиция, но власти тогда сожгли бюллетени и незаконно отдали победу своему кандидату.

Продержаться у власти семьдесят один год мексиканским социал-демократам позволило то, что партийная элита смогла договориться между собой и каждые шесть лет назначала нового президента-преемника.

В 1997 г. в Мексике ввели прямые выборы мэра столицы. Губернаторов формально избирали всегда, а вот Мехико числился особо важным субъектом федерации, главу которого назначал президент. Теперь эта должность выборная, и стало ясно, что борьба за пост мэра крупнейшего города страны будет репетицией следующих президентских выборов, на которых решится судьба всего режима. Партии выдвинули в Мехико своих самых сильных политиков, агитация шла с невиданной по мексиканским меркам свободой. В результате явка на местных выборах оказалась на 10 % выше, чем на предыдущих президентских (67 % против 57 %). Выиграла оппозиция.

¹ Саморуков М. Коммунизм в отдельном Рио [Электронный ресурс] // Слон.ру. 2013. 23 авг. URL.: http://slon.ru/world/pyat_vyborov_mera_ubivshikh_diktaturu-981200.xhtml?page=4#pager

Новому мэру мексиканской столицы сыну президента Карденаса не было никакого дела до местных проблем Мехико. Не для этого он ушел из правящей партии, которую когда-то создавал его отец. Это понимали и горожане, зная, что Карденас, чья семья всегда ассоциировалась с другим штатом, Мичоаканом, с Мехико почти ничего не связывает. Но все они очень хотели показать режиму, что так дальше нельзя. И показали – кандидат от партии власти получил всего 25 %.

Через два года после вступления в должность первый демократически избранный мэр Мехико сам подал в отставку, чтобы сосредоточиться на президентской кампании. Выборы 2000 г. он проиграл, занял в них только третье место. Но зато их выиграл другой оппозиционер – Винсенте Фокс. И тогда в Мексике закончилась однопартийная диктатура. Проблем в стране не стало меньше, зато мексиканцы начали сами выбирать себе президента. В 2013 г. лидер институционно-революционной партии Энрике Пенья Нието вновь победил на президентских выборах¹.

ТАЙВАНЬ

На Тайване выборов не было вообще. Благодаря китайской гражданской войне генералиссимус Чан Кайши сумел создать на острове «систему мечты»: все вопросы с назначениями решались кулуарно, и население не имело к этому процессу никакого отношения. Президент Тайваня избирался парламентом, который был избран еще в 1948 г. Следующие выборы пришлось отложить до того дня, когда голосование можно будет опять провести в освобожденном от коммунистов материковом Китае. На практике это означало, что все тайваньские депутаты получили свои места навсегда. Некоторые депутаты уходили из-за физической смерти, и тогда освободившееся место становилось избираемым.

Когда материковый Китай стал капиталистическим, в Тайване началась политическая либерализация. В 1986 г. на острове разрешили многопартийность, 1988 – создавать независимые СМИ, а в 1991 г. заставили уйти на пенсию всех депутатов-ветеранов выборов 1948 г. В 1992 г. состоялись первые демо-

¹ Саморуков М. Ненужная столица для ненужного мэра [Электронный ресурс] // Слон.ру. 2013. 23 авг. URL: http://slon.ru/world/pyat_vyborov_mera_ubivshikh_diktaturu-981200.xhtml?page=2#pager

кратические выборы в парламент, на которых треть депутатских мест получила оппозиция.

В 1994 г. власти согласились на первые выборы столицы острова, Тайбэя. Неожиданно для многих выборы выиграл лидер оппозиции Чэнь Шуйбянь, у которого к тому времени жена стала инвалидом, попав под грузовик, а сам он пробыл год в тюрьме.

Даже после этой победы оппозиции все не менялось за день. Первые президентские выборы 1996 г. режим выиграл с большим отрывом. Нужно было подождать еще четыре года, чтобы общество поняло, что процветание никуда не пропадает, и коммунизм на Тайване никто строить не собирается. В 2000 г., через шесть лет после первой серьезной победы на выборах столичного мэра тайваньская оппозиция смогла получить высший пост в стране, добившись первой демократической смены власти в истории острова¹.

ТУРЦИЯ

Режим, созданный в Турции военными после смерти Ататюрка, был не столько авторитарный, сколько волюнтаристский. Группа генералов по собственному усмотрению определяла, что в турецкой политике сегодня можно, а что – нельзя. Критерии допустимого были чисто субъективные, постоянно менялись и не подчинялись логике. Если партия проповедует превосходство турецкой нации над остальными, и это вписывается в генеральские представления о европейских ценностях, то вопросов не возникало. Если же встречалось упоминание ислама, то тебя могли ждать тюрьма и запрет на участие в политике.

Каждые десять лет генералы устраивали военный переворот, тем самым, показывая, что политические партии создавать можно, но оппозиции никогда не видать власти. Внешнее окружение и собственно турецкое общество испытывало все меньше желания мириться с подобными методами организации политической жизни.

Но неожиданно для многих в 1994 г. мэром Стамбула был избран исламист Эрдоган. Он провел в десятки районов водопровод, построил мосты и развязки, расплатился с прежними городскими долгами и предложил перевести дома с угольного

¹ Саморуков М. Бунт у мавзолея генералиссимуса [Электронный ресурс] // Слон.ру. 2013. 23 авг. URL: http://slon.ru/world/pyat_vyborov_mera_ubivshikh_diktaturu-981200.xhtml?page=3#pager

отопления на газовое. Город получил успешного политика, у которого появились и более высокие амбиции. В 1998 г. мэр был арестован и получил 10 месяцев тюрьмы и пожизненный запрет заниматься политикой за то, что публично процитировал стихотворение, которое разжигало религиозную рознь. Этот абсурдный приговор стал последним шагом военносветского режима в Турции. Когда Эрдогана отправили в тюрьму, провожать его пришли десятки тысяч сторонников.

В 2002 г., четыре года спустя, в Турции прошли парламентские выборы, и генералы уже ничего не могли сделать с тем, что исламисты получили на них абсолютное большинство мест в парламенте, набрав почти в два раза больше голосов, чем ближайšie конкуренты. Сами исламисты сформировали собственное правительство, отменили прежние запреты, освободили Эрдогана, назначив его на пост премьер-министра. Теперь уже он сажает в тюрьмы заговорщиков-генералов за то, что те пытались подорвать конституционный строй¹.

ЮГОСЛАВИЯ

В Югославии свергнуть авторитарный режим Милошевича в конце 1990-х гг. казалось невозможным. Национализм привел его к власти в коммунистической стране после партийных дебатов, где он, отстаивая интересы сербского населения, в один день превратился из обычного функционера в самого популярного политика Югославии. Поэтому первым делом Милошевич поставил под контроль все государственные СМИ, спецслужбы и суд, считая себя неуязвимым.

Неожиданно для себя в 1996 г. демократическая оппозиция получила в парламенте Белграда достаточно мест, чтобы выбрать своего мэра (там мэра избирал городской парламент). Давно отвыкший от любого противодействия Милошевич тут же приказал судам признать выборы недействительными из-за большого числа нарушений. Однако жители столицы не согласились с этим решением. В полуторамиллионном Белграде на улицы вышли с протестами более 150 тысяч человек. Протесты продолжались три месяца, пока Милошевич не признал победу оппозиции.

Лидер сербских демократов Зоран Джинджич пробыл мэром Белграда всего полгода. Оппозиция начала внутреннюю

¹ Саморуков М. Ислам против пробок [Электронный ресурс] // Слон.ру. 2013. 23 авг. URL: http://slon.ru/world/pyat_vyborov_mera_ubivshikh_diktaturu-981200.xhtml?page=5#pager

борьбу за власть, и часть ее депутатов перешла на сторону действующей власти. Вскоре Джинджич был отозван с поста мэра. Но зато сербы увидели, что власть не всемогуща.

Именно так сербы и поступили через три года во время так называемой бульдозерной революции. На президентских выборах осенью 2000 г. были такие грубейшие фальсификации. По мнению оппозиции, победил Воислав Коштуница, но президент Слободан Милошевич делал все возможное, чтобы состоялся второй тур с его участием. В ответ на это 5 октября 2000 г. почти полмиллиона жителей Белграда вышли на улицы и без особого сопротивления полиции взяли штурмом парламент. На следующий день Милошевич подал в отставку, а 1 апреля 2001 г. он был арестован. Неудачливого же мэра Белграда Зорана Джинджича вскоре избрали премьер-министром Сербии¹.

Выборы – это инструмент политической системы. Решение вопроса о том, каким быть выборам в России, является производным от вопроса о политическом режиме и организации государственной власти в целом. Здесь возможны варианты. Представляется бесспорным, что нельзя этот институт недооценивать. Тысячелетняя история российской государственности подтверждает, что выборам всегда уделялось большое значение.

Критериями демократического характера выборов есть и остаются альтернативность, конкурентность, свобода, равенство условий для кандидатов и партий, обеспечивающие главный вклад фактора электорального выбора в их результаты. В настоящее время можно констатировать только усиление конкуренции на региональных парламентских выборах и появление реальной неуправляемой конкуренции на губернаторских выборах в г. Москве и Московской обл².

Перспективы развития выборных процессов зависят от развития всего политического процесса на федеральном уровне российской политической системы, вектора эволюции российского политического режима, политической динамики и процессов формирования элиты, заинтересованных в демократизации институтов.

¹ Саморуков М. Демократия перед бомбами [Электронный ресурс] // Слон.ру. 2013. 23 авг. URL: http://slon.ru/world/pyat_vyborov_mera_ubivshikh_diktaturu-981200.xhtml#pager

² На выборах мэра г. Москвы в сентябре 2013 г. кандидат от оппозиции А. Навальный набрал 27 % голосов, а на выборах губернатора Московской области кандидат от оппозиции Г. Гудков набрал более 4 % голосов избирателей.

Контрольные вопросы

1. Выборы, их виды и функции.
2. Мажоритарная, пропорциональная и смешанная избирательные системы. Из собственного опыта приведите примеры использования каждой из систем на выборах в Российской Федерации.
3. Проанализируйте пять историй о выборах в зарубежных странах. Найдите схожие черты и различия.

Список рекомендуемой литературы

Гельман В. Я. Изучение выборов в России: исследовательские направления и методы анализа // Полит. наука. – М., 2000. – № 3. – С. 16–50.

Выборы в посткоммунистических обществах : проблемно-темат. сб. – С. 16–50.

Германия. анализ избирательного законодательства в контексте соблюдения общедемократических стандартов и прав человека // Междунар. организация по наблюдению за выборами CIS-EMO. – 2009. – 26 марта. – URL: <http://www.cis-emo.net/ru/materials/demokraticheskie-processy/germaniya-analiz-izbiratel'nogo-zakonodatelstva-v-kontekste-soblyudeniya>.

Голосов Г. Смешать, но не взбалтывать. Григорий Голосов о том, как зависит исход выборов от избирательной системы // Выбор народа. – URL: <http://vybor-naroda.org/vyboryvrf/vybory2013/39636-smeshat-no-ne-vzbaltyvat-grigoriy-golosov-o-tom-kak-zavisit-ishod-vyborov-ot-izbiratel'noy-sistemy.html>.

Кынев А. Выборы парламентов российских регионов 2003–2009: Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы / А. Кынев. – М. : Центр «Панорама», 2009. – 516 с.

Кынев А. В. Партии и выборы в современной России: Эволюция и деволюция / А. В. Кынев, А. Е. Любарев. – М. : Фонд «Либеральная миссия»; Новое лит. обозрение, 2011. – 792 с.

Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов : материалы Междунар. конф. – М. : Аспект Пресс, 2005. – 87 с.

Ясин Е. Г. Приживется ли демократия в России / Е. Г. Ясин. – 2-е изд., расш. и доп. – М. : Новое лит. обозрение, 2012. – 855 с.

Тема 7. ДЕМОКРАТИЯ И МНОГОПАРТИЙНОСТЬ

Общепризнанным является утверждение, что конкурентные политические партии являются одним из важнейших институтов демократической системы¹. Одновременно политические партии включаются в гражданское общество как наиболее институционализированная его часть, и их развитие часто рассматривается в качестве критерия развития общества. Современная теория демократии изначально базируется на многообразии ее форм, когда каждая страна с учетом условий конкретного исторического времени выбирает оптимальное для себя сочетание избирательных механизмов. Согласно одному из современных теоретиков демократии Ж. Бешлеру демократия «существует лишь в бесконечно разнообразных исторических формах, а потому реально существуют только демократии, одновременно тождественные друг другу и отличные одна от другой»².

В конце XIX в. политологи писали, что подобно тому, как рынок создает механизм обратной связи между товаром, потребителем и производителем, многопартийная система служит посредником между миром политических идей, гражданином и государственной властью³. В различных моделях организации демократического режима неизменно подчеркивается особая роль партий. Р. Даль отмечает, что политические партии и общественные организации должны влиять на правительство путем участия в выборах и другими мирными способами, указывая на значительную роль политических партий в функционировании гражданского общества⁴.

Партия или партийная система, как писал Салмин, как определенный тип организации имеет два измерения – горизонтальное и вертикальное. Беря в расчет лишь одно из них, есть риск ошибиться в оценке смысла и перспектив развития той

¹ Шмачкова Т. В. Мир политических партий // Полис. 1992. № 1–2. С. 226–233.

² Бешлер Ж. Демократия. М., 1994. С. 11.

³ Коргунюк Ю. Г. Современная российская многопартийность. М., 1999. С. 4.

⁴ Даль Р. О демократии : пер. с англ. М., 2000. С. 97.

или иной конкретной партии или партийной системы. Множество партий и партийная система – разные вещи, поскольку множество само по себе системы может и не представлять. Партийная система – это органическая часть политики, включенная в систему ее горизонтальных и вертикальных связей и играющая функциональную роль¹. Чтобы идея партийной борьбы сама по себе сделалась политической ценностью, а конкурентная многопартийность – бесполезной или, может быть, неизбежной формой самоорганизации политики, необходимы были некоторые предпосылки. Необходим был раскол новоевропейского общества по отношению к существующим религиозным традициям, затяжной конфликт между возникшими силами, интегрирующий ряд других конфликтов более низкого порядка.

Появление политических партий, а точнее протопартий, относится еще к античности, когда в Древней Греции и в Древнем Риме возникли особые группы людей, отражавшие интересы различных социальных слоев. Однако эти группы не были организационно оформлены, не располагали строго определенной системой взглядов, не имели программных установок и в деятельности своей замыкались на решении ограниченных задач. Зарождение политических организаций связано со становлением политической системы и политической жизни общества, признанного называть капиталистическим.

В период буржуазных революций XVII–XVIII вв. партии еще не имели привычных для нас признаков и не проводили самостоятельной политики, а чаще всего подвергались влиянию религиозных, сословных, семейно-родовых объединений. Так, в Англии действовала партия пресвитериан, отражавшая интересы умеренной буржуазии и дворянства; партия индипендентов, представлявшая радикальное крыло буржуазии и «обуржуазившегося» дворянства. Во Франции известны партия жирондистов, выражающая интересы умеренной торгово-промышленной и земледельческой буржуазии, а также партия якобинцев, объединявшая буржуазных революционных демократов.

Чтобы стать похожими на современные партии, англичанам понадобилось почти полтора века: рано или поздно наступает момент, когда традиционный, консервативный блок, подчиняясь логике развития общественной системы, обнаружит в

¹ Салмин А. М. Современная демократия : очерки становления. М., 1997. С. 315–327.

противостоянии как либеральному блоку, так и самому историческому развитию свои экономические и социальные интересы. Названия английских партий многие десятилетия не имели никакого отношения к идеологии, не говоря уже об интересах: просто одна из них символизирует политический, социальный и экономический прогресс, другая же – сдержанность, преемственность и осторожность.

У французской партийной системы были иные предпосылки. Реформация терпит политическое поражение, завершаясь изгнанием части реформаторов из страны и общественной изоляцией оставшихся.

Опыт других систем – от американской классической двухпартийной до различных систем доминирующих партий или даже однопартийных – не выглядит уникальным или чем-то особенным. Организации, которые сегодня принято называть партиями, возникли в Европе не ранее XIX в. Здесь их можно рассматривать как институты, возникшие в сфере европейской культуры и затем распространившиеся в другие регионы мира. Их формирование было связано главным образом с повышением образовательного и культурного уровня населения, образованием новых классов, с завоеванием определенных политических свобод, а также с введением в ряде стран всеобщего избирательного права¹, приобщением широких слоев населения к политической жизни. Первые из этих партий появились в основном в результате слияния в единые организации местных избирательных комитетов, обеспечивающих поддержку своих кандидатов в депутаты. Формирование их было довольно длительным и сложным процессом – от зарождения идей и появления активистов до выработки общих взглядов, агитации и привлечению сторонников. Далее процесс мог развиваться в двух направлениях – оформление в партию и необходимость ее участия в политической власти, либо, если цели, поставленные на первом этапе, не были достигнуты, происходило затухание движения.

В политической науке популярна предложенная М. Вебер периодизация истории партий на этапы: аристократической котерии (группировки), политического клуба и массовой пар-

¹ Во Франции всеобщее избирательное право ввели якобинцы в 1793 г., в Германии в 1866 г., в то время как в Испании – в 1890, Финляндии – в 1906, Италии – в 1912 г.

тии¹. Реально же все три ступени в своем развитии прошли только две английские партии – либералы (виги) и консерваторы (тори)². История остальных партий значительно короче, большинство из которых формировалось сразу как массовые. Поэтому первых два этапа Вебера можно считать «предысторией» партий, которые в своей зрелой форме выступают лишь в виде массовой организации, а собственно партии он определил как общественные организации по вербовке голосов избирателей, опирающиеся на добровольный прием членов и ставящие своими целями завоевание власти для партийного руководства и обеспечение необходимых духовных и материальных условий для получения активистами партии материальных выгод и личных привилегий.

Со временем число партий, ориентирующихся в своей деятельности на привлечение широких слоев населения на свою сторону, возросло. Все они были партиями парламентского происхождения. Классическим примером здесь выступали партии Англии и США. Позднее возникли партии со стремлением объединить трудящихся для борьбы с существовавшими порядками (социалистические и социал-демократические партии). Наряду с ними появились аграрные партии как реакция против индустриального развития общества, христианские – в борьбе против секуляризации и антирелигиозных выступлений, фашистские – против демократии во всех ее формах.

К 1850 г. ни одна страна мира, кроме США³, не знала политических партий в современном значении этого термина: лишь течения общественного мнения, народные клубы, философские общества⁴. Сто лет спустя политические партии появились в большинстве стран, что доказало необходимость в их существовании. В целом развитие всех партий оказывается связанным с развитием демократии, расширением народного волеизъявления и прав парламентов. Чем больше возрастают функции и независимость политических институтов, тем настоятельнее их члены ощущают потребность в объединении по признаку род-

¹ Вебер М. Избранное. М., 1990.

² Зазнаев О. И. Политическая система Великобритании (Институциональные основы). Казань : Изд. Казан. ун-та, 2004. С. 38.

³ В США партии появились в 1830-е годы при президенте Джонсоне.

⁴ Дюверже М. Политические партии. М., 2002. С. 21.

ства, чтобы слаженно действовать. Чем более расширяется право голоса и множится число голосующих, тем более необходимым было организовывать избирателей с помощью комитетов, способных познакомить с кандидатами и привлечь голоса в их пользу. Возникновение партий связано с возникновением парламентских объединений и избирательных комитетов.

Популярной теоретической посылкой на рубеже XIX–XX вв. стало утверждение о ненужности и принципиальной невозможности существования в обществе единой политической партии. Автор первой в России монографии по истории политических партий Ю. Гамбаров утверждал, что партия есть общественная группа, а значит, она не представляет интересов целого народа, и она защищает интересы отдельной части общества¹.

Основной вклад в сравнительные исследования внесли европейские ученые. «Американские партии имеют весьма архаичную структуру», – считал француз Морис Дюверже, типологизируя партии по степени их «современности». Для него партии – это организации, стремящиеся к захвату власти или участию в ее отправлении и опирающиеся на поддержку широких слоев населения. Для Европы характерно более ясное понимание партийного членства – факт уплаты взносов. Эрх Нойманн утверждал, что однопартийная система есть терминологическое противоречие², о настоящей партии можно говорить только, если есть хотя бы одна конкурирующая группа. Дж. Сартори называл партией всякую политическую группу, участвующую в выборах и способную провести своих кандидатов в государственные учреждения³.

Термин «многопартийность» понимают как политический институт, возникший в результате реализации свободы слова и право на собрания и союзы. Партийная система – это верхушка айсберга многопартийности, узкий круг наиболее влиятельных объединений, принимающих реальное участие в управлении государством⁴. Если прибегнуть к аналогиям с экономикой,

¹ Гамбаров Ю. С. Политические партии в их прошлом и настоящем. СПб, 1905. С. 3.

² Нойманн Э. Происхождение и развитие сознания. М., 1998. С. 191.

³ Сартори Д. Демократия и определения // Буржуазная демократия: теория и практика. М., 1978. С. 196–206.

⁴ Петров Н. Путь многопартийности и законности // Общественные науки и современность. 1992. № 3. С. 25.

можно сказать, что многопартийность играет в политической системе ту же роль, какую коммуникационные технологии играют в системе производства. Возникновение партийной системы свидетельствует о достаточной зрелости гражданского общества. Тогда партии начинают играть определяющую роль в формировании государственной политики. В научной литературе обычно выделяют кратологический подход, т. е. партийность власти (Б. Н. Чичерин), и институциональный подход, когда существование партийной системы начинается, как только партии начинают определять политическое лицо одной из ветвей власти (М. Вебер, М. Дюверже).

Б. Н. Чичерин серьезно подошел к изучению проблемы многопартийности, обозначив ее плюсы и минусы. К первым он отнес наличие многопартийности (позволяет получить всестороннее освещение, каждая проблема получает поддержку); существование оппозиции (не прощает власти промахов, сдерживает бюрократизацию, заставляет правительство действовать более эффективно); дисциплина, необходимая для победы над конкурентами; в политической борьбе выявляются действительно даровитые люди, здесь не может быть случайных вождей. К минусам – принадлежность человека к одной партии, что прививает ему односторонние взгляды (например, привычка смотреть на деятельность правительства только отрицательно); дух своей партии заслоняет бескорыстное стремление к общему благу (все интересы связаны с тем, чтобы одолеть противника, все приносится в жертву узкопартийным интересам, а не государства); в политической борьбе разгораются страсти, для победы сторонники партии взывают к самым низменным потребностям людей; для достижения своих целей партии прибегают к любым, нечистоплотным средствам, к которым привыкают (ложь, клевета); непрерывная борьба ведет к ослаблению власти (все силы расходуются на борьбу с оппозицией)¹.

Основным недостатком системы политических партий, по мнению социолога Вениамина Хвостова, является приведение к «механизированию» политической жизни. Партийная организация придает шаблонный характер политической мысли, пре-

¹ Цит. по: Чичерин Б. Курс государственной науки [Электронный ресурс] : в 3 т. М.: Тип. т-ва И. Н. Кушнерев и К, 1894. С.541–544. URL: <http://irbisenc.narod.ru/teor4.htm>

пятствует развитию и проявлению свободной мысли. Каждая партия имеет свои догматы, составляющие ее политическое кредо, требуя от своих членов неотступления от них. Подобные догматы являлись компромиссом между членами партии, но позже приобрели иное значение, когда партия начинает руководствоваться в своих действиях слепой верой в излюбленную доктрину. Другим недостатком считалось, что политические партии могли обходиться без программы, а держались только в силу сложившейся партийной организации, которая дает им возможность оказывать большое влияние на ход выборов. Такой характер имел место в США, когда две партии объединились на почве споров о принципах объединения штатов¹.

Такие доводы Хвостов признал неубедительными. В каждой стране, живущей правильной политической жизнью, писал он, партии необходимы. Поэтому не вступать в них или не подчиняться никакой партийной дисциплине могут или люди, вполне равнодушные к политике, или же люди, которые примиряются с ролью «диких», т. е. стоящих вне партий, и тем самым отказываются от всякого реального влияния на политику, не имея нигде поддержки. Партии сами по себе являются не только полезным, но и совершенно неизбежным учреждением, особенно среди лиц, внимательно следящих за политикой. Главное, чтобы партии не превратились в мишуру, о чем писал социолог Петр Рысс в 1921 г.²

Наиболее распространенной и общепринятой типологией современных партий является бинарная классификация, разработанная М. Дюверже, при которой выделяются: кадровые партии как результат развития избирательных комитетов в «низах» и парламентских групп «в верхах» и массовые партии как продукт всеобщего избирательного права.

Кадровые партии отличаются немногочисленностью, свободным членством и опираются, прежде всего, на профессиональных политиков и финансовую элиту, способную обеспечить партии материальную поддержку. Они ориентированы на электоральные (выборные) функции. В них доминирует парла-

¹ Хвостов В. М. Партийная жизнь [отрывки из книги «Общественное мнение и политические партии»] // Новое время. 1993. № 50. С. 56–59.

² Рысс П. Я. Мишура партий [отрывки из книги «Русский опыт. Психологический анализ русской революции»] // Новое время. 1992. № 34. С. 58–59.

мент. Большую часть кадровых партий составляют либеральные и консервативные партии. В политическом спектре кадровые партии находятся, прежде всего, справа и в центре. Яркий пример – Республиканская и Демократическая партии США.

Разделение партий на кадровые и массовые соответствует разделению на партии со слабой и сильной организацией. Кадровые партии – со слабой организацией (исключением является Великобритания, где консервативная и либеральная партии обладают более централизованной организацией, чем в других странах). В них руководящая роль принадлежит парламентариям, когда депутат может действовать независимо от своих коллег, поскольку большинство кадровых партий «мягкие» и не соблюдают дисциплину голосования.

Дюверже выделил два основных пути происхождения современных партий. Первый – электорально-парламентский путь. Первоначальным этапом новой партии является возникновение парламентской группы, объединяющей депутатов одного политического направления. Затем формируются комитеты поддержки разных уровней, а объединение приводит к их возникновению. Второй путь – внешний, когда новые партии возникают независимо от парламентских выборов, на основе различных групп интересов и общественных организаций – профсоюзов, философских обществ, религиозных групп, промышленных и финансовых группировок, нелегальных организаций. Лейбористская партия Великобритании сформировалась на основе профсоюзов, философского Фабианского общества, социал-демократической ассоциации. Крестьянские объединения в Скандинавских странах стали базой формирования крестьянских партий.

Политические партии, независимо от типа их внутренней организации, проходят в своем развитии ряд ступеней. Для отображения процесса применяют термин «институционализации партии», когда ее уровни дают дополнительное основание для их классификации. Наиболее распространенное определение институционализации было предложено С. Хантингтоном – процесс, в ходе которого партии приобретают значение и устойчивость. В большинстве зрелых демократий основные партии достигли весьма высоких уровней институционализации. Отмечается, что даже в Латинской Америке, где традиции партийной политики довольно сильны, на местном уровне реальные механизмы политических партий практически отсутству-

ют, а там, где они есть, редко связаны с общенациональными организациями. Вместо этого перед каждыми выборами местные нотабли создают свои собственные персоналистские организации, вступая в союз с лидерами так называемых общенациональных партий по соображениям политической или материальной выгоды¹. Хуже обстоит дело с институционализацией партий в тех новых демократиях, где традиции межпартийного соревнования отсутствуют.

Существуют различные способы измерения институционализации партий, но чаще всего некий минимальный уровень поддержки избирателей принимается как критерий «важности», а продолжительность существования как критерий «устойчивости». Ричард Роуз и Томас Маки, например, утверждают, что можно говорить об институционализации партии только в том случае, если она участвовала более чем в трех общенациональных выборах. Если же партия не смогла этого достичь, ее нельзя назвать упрочившейся. Она эфемерна. Если строго применять данный подход, то следует, что в большинстве новых демократий институционализированные политические партии просто отсутствуют. А в России таких политических партий две – КПРФ и ЛДПР, представленные во всех шести составах Государственной Думы с 1993 г.

Происхождение политических партий объяснялось и теорией социальных расколов Сеймура Мартина Липсета и Стейна Роккана, опубликованной в 1969 г. Авторы выделили четыре социальных раскола, приведших к появлению в Европе политических партий.

Первый, территориальный, раскол: центр – периферия. Размежевание берет свое начало с образования государств-наций и, соответственно, начала вмешательства центра в дела регионов. Ранние волны мобилизации могли поставить территориальную систему на грань полного распада, способствуя формированию трудноразрешимых территориально-культурных конфликтов: противостояния каталонцев, басков и каштильцев в Испании, фламандцев и валлонов в Бельгии, размежевания между англоговорящим и франкоговорящим населением Канады, и образование партий – баскской в Испании, националистических партий в Шотландии и Уэльсе.

¹ Подробнее см.: Голосов Г. В. Сравнительная политология : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. СПб. : Изд-во Европ. ун-та в С.-Петербурге, 2001. 368 с.

Второй раскол: государство – церковь, конфликт между централизующим, стандартизирующим и мобилизующим государством-нацией и исторически укрепившимися привилегиями церкви. Как протестантские, так и католические движения создавали широкие сети ассоциаций и институтов для своих членов, организуя стабильную поддержку даже среди рабочего класса. Это объясняет создание Христианско-Демократической партии Германии.

Два других размежевания ведут свое происхождение со времен индустриальной революции. Так, третий раскол: конфликт между интересами земельных собственников и растущего класса промышленных предпринимателей, а также конфликт между собственниками и работодателями, с одной стороны, и рабочими и служащими – с другой. Четвертый раскол: город – село. Многое зависело от концентрации богатства и политического контроля в городах, а также от структуры собственности в сельской экономике. Во Франции, Италии, Испании, размежевание города и села редко выражалось в оппозиционных позициях партий. Вечность четырех расколов стала основой для вывода о неизменности уровня электоральной поддержки («застывшая партийная система в Европе»).

В 1960-е гг. оптимизм в вопросах развития партий сменился на разочарование и скептицизм. Началом данного периода стала концепция трансформации западноевропейских партий в сторону так называемых всеохватных партий (*catch-all parties*), с которой в 1966 г. выступил Отто Кирхаймер¹. Его тезис стимулировал переосмысление традиционных взглядов на партии как на массовые организации, представляющие интересы определенных социальных групп. Усилия исследователей стали направляться на поиск новых концепций и моделей, отражавших тенденции партийных трансформаций. Результатом этих усилий стало создание парадигмы party change – «изменения партий», согласно которой партии сохраняют свою роль в качестве фундаментальных институтов демократии, обеспечивая представительские функции. Сторонники процесса не видят в нем угрозу для демократии.

¹ Каринцев О. И. Проблема создания теории политических партий: история, современное состояние, перспективы [Электронный ресурс]. URL: <http://www.strategy-spb.ru/partner/files/karincev.pdf>

Особняком стоит работа 1966 г. немецкого философа Карла Ясперса «Куда идет Федеративная Республика?». Тогда молодая немецкая демократия переживала трудности появления на сцене неонацистов и «окаменения» основных политических партий, что заставило Ясперса высказать беспокойство: если народ лишен политического воспитания посредством открытой идейной борьбы партий, то большинство склоняется к сохранению уже привычного. Партии должны быть вплетены в общую политическую ткань... Без политических партий нет народовластия, но они должны произрастать снизу, а не превращаться в оторванную от масс партийную олигархию¹. Ясперс писал, что не только политические партии должны играть роль в политическом просвещении. Он выступал за развитие такой системы контроля, которая ограничит партии и включит их в одно большое политическое целое, и не допустит захват власти одной политической силой.

Семь классов партийных систем в 1970-е гг. предложил Джованни Сартори: однопартийная система; гегемонистская система; система с доминирующей партией; двухпартийная система; система ограниченного плюрализма; система крайнего плюрализма; атомизированная система.

Термин «однопартийность» может использоваться, как отмечал Дж. Сартори, в трех случаях, когда партия монополизирует политическую власть, не допуская существования никаких иных партий и политических организаций, выступает в качестве гегемона, а все остальные, существуя, не имеют шансов конкурировать с ней на равных (Польша, Мексика) или просто постоянно выигрывать выборы (Индия, Япония до 2007 г.).

Среди современных исследователей отметим Кристиану Куарони, которая описала природу современных политических партий Европы. Европейская политическая система, как и европейские институты, имеет два уровня – национальный и межнациональный. Политические организации на европейском уровне скорее можно назвать «партиями партий», так как они связаны с гражданским обществом через партии национального уровня. При этом такие общеевропейские объединения проводят огромную работу по координации политической деятельности национальных партий в европейских институтах,

¹ Ясперс К. Ухабы демократии // Новое время. 1993. № 52. С. 56–59.

благодаря чему стала возможной выработка совместных политических стратегий и программ для европейских выборов¹.

Общеввропейские партии оказали дисциплинирующее влияние на национальные, уменьшая сильную идеологическую раздробленность на уровне стран путем поиска единого мнения о важнейших институциональных и политических проблемах в Европе. Так, было обеспечено существование политических объединений с более или менее высоким уровнем внутренней сплоченности. Поэтому голосования в Европарламенте отражают не только и не столько точку зрения отдельных национальных партий, а скорее классическое разделение на «правых» и «левых» или противостояние федералистов и «евроскептиков». И все же авторитет европейских партий сильнейшим образом ограничивается национальными составляющими, которые часто сохраняют автономность в рамках европейских структур. Сказываются и слабая связь с европейским электоратом, своеобразие парламентской и выборной систем в странах ЕС, преобладание Европейского совета как органа, принимающего решения, а также недостаточное освещение деятельности европейских партий в СМИ. Начиная с первых прямых выборов в Европарламент, политические партии превратились в активную часть процесса интеграции: стали образовываться европейские конфедерации из различных партий. В некоторых случаях в одно такое объединение входили партии, находящиеся по разные стороны баррикад в своих национальных парламентах.

Согласно регламенту Европарламента, было принято решение о создании транснациональных групп, объединенных общей политической идеологией, в которые вошли депутаты, избранные в более чем одной стране – члене ЕС. С принятием статьи 191-й Маастрихтского договора произошла институционализация европейских партий, где признается их роль в формировании европейского политического сознания и выражении политической воли граждан. В июне 2003 г. регламентом описаны статус и порядок финансирования политических партий, они признаны на общеевропейском уровне как юридические лица, определены механизмы их финансирования из бюджета ЕС.

¹ Цит. по: Куарони К. Кто работает в европейском парламенте? [Электронный ресурс] // Европа. 2004. июнь (№ 40). URL: <http://www.politnauka.org/library/parties/kuaroni.php>.

Куарони описала требования к современным политическим партиям. Они должны быть юридическим лицом в стране – члене ЕС, где расположена ее штаб-квартира; быть представленной по меньшей мере в четверти стран, входящих в Европарламент, или иметь в своих рядах членов национальных или региональных парламентов. Другой вариант – собрать хотя бы на территории четверти стран 3 % голосов, полученных в каждом из этих государств на последних выборах в Европарламент; принять участие в выборах в Европарламент или хотя бы выразить желание участвовать в них.

В то же время в 1988 г. американские политологи К. Лусон и П. Меркл выдвинули гипотезу об упадке партий и замене их движениями, ориентированными на решение какой-либо одной проблемы. Вместо партий с целостными программами и общенациональными стратегиями могут возникнуть «группы интересов». Прежние критерии электоральной поддержки устарели (рабочий озабочен экологией и начинает поддерживать «зеленых», а не левых, собственник с его заботами об экологии тоже за «зеленых», а не правых – бывшие антагонисты встречаются в одном электоральном лагере, у них теперь общие локальные интересы вместо разницы политических мировоззрений). Изобилие, усиление государства и одновременно трудности с его функционированием, появление универсальных партий, некорпоративизм, постиндустриализм с его атомарностью, роль СМИ и новейших политтехнологий, новые политические проблемы (т. е. противоположные вещи) – рассматриваются политологами как главное объяснение «упадка партий»¹.

Если говорить о российской многопартийности, то процесс формирования первых политических партий имел некоторые особенности. Это определило и особую роль партий. Здесь в первую очередь следует назвать сохранение большого веса и влияния сословно-феодалных институтов, господство самодержавия, запоздалое развитие капитализма, отставание процессов становления гражданского общества, парламентаризма и правового государства. В конце XIX – начале XX в. современ-

¹ Цит. по: Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies [Электронный ресурс] / ed. by R. J. Dalton, M. P. Wattenberg. Oxford, 2000. URL: http://www.rifat.ru/images/data/rifat/library/doc/8831/Zabaev_Politicheskie_partii.doc

ники отмечали неутвержденность общественного состава, имея в виду недифференцированность и неопределенность интересов различных групп населения. Такой подход объясним существующей в то время неразвитостью инфраструктуры гражданского общества, что могло способствовать искажению реального представительства общественных интересов партиями в политической сфере. И, тем не менее, в конце XIX – начале XX в. партии стали фактором политической жизни России. Особый толчок к их формированию и консолидации дала революция 1905 г., когда либеральные организации и партии формировались на основе сил, группировавшихся вокруг Вольного экономического общества, Юридического общества при Московском университете, Союзах взаимопомощи русских писателей, комитетов грамотности в Москве, земских организаций и т. д. К концу 1905 г. оформились «Союз 17 октября» (октябристы), Конституционно-демократическая партия (кадеты), Партия мирного обновления. Торгово-промышленная партия, Партия правового порядка. Сразу после манифеста 17 октября 1905 г. большинство из них заняли заметное место на политической арене, что проявилось в их активности на выборах в первую Государственную Думу.

В тот же период на политическую сцену вышла Российская социал-демократическая рабочая партия, которая, разогнав все политические силы вместе с Учредительным собранием, стала монополистом на более чем семидесятилетнюю историю страны. Неудивительно, что в советской литературе в течение многих десятилетий проблема политических партий сводилась к изучению только коммунистических партий, на них проецировалось и теоретическое определение понятия «политическая партия», что ограничивало его объем и объяснительные возможности.

Согласно марксистской концепции, политическая партия определяется как передовая, наиболее активная, сознательная часть класса, выражающая его интересы и стремящаяся к достижению соответствующих этим интересам политических целей. Ни одна политическая партия не может существовать без организации – писал Ф. Энгельс, а В. И. Ленин расписал партии по их социально-классовой базе – черносотенцы (мелкая буржуазия), ок-

тябристы (крупная буржуазия), кадеты (буржуазная интеллигенция), трудовики (крестьянство), социал-демократы (рабочие)¹.

Кризис и крушение системы монопартии, возникновение многопартийности, заставили науку заново критически рассмотреть проблему политической партии. Большинство современных российских политических партий создавалось с нуля. В начале 1990-х гг. в формировании и деятельности общественных организаций, движений, фронтов принимали участие не только представители интеллигенции, но и самые различные слаты общества. Здесь необходимо отметить роль КПСС, которая сама выступила в качестве генератора новых идей и мыслей. Именно под воздействием принятия партийных решений широко развернулись общественно-политические организации, которые до этого находились в тылу партии (комсомол, профсоюз, женсовет). Именно тогда и стали закладываться институты гражданского общества. Изменились место и роль Советов народных депутатов, которые стали самостоятельной политической силой, готовой принимать решения, с широкими полномочиями. Тем не менее в стране существовал образ организации партии, который воспринимался либо как отрицательный пример, либо как образец для использования. Жесткая унитарная структура КПСС оказалась неспособной к реформированию, а попытка перехода к федеративному строению партии стало одной из причин развала СССР.

Первые общественно-политические организации – Народные фронты в поддержку перестройки – возникали в регионах на базе общественно-политических клубов без всякого организационного руководства из центра. Создание Межрегиональной депутатской группы на Съезде народных депутатов СССР во главе с Ю. Афанасьевым, Б. Ельциным, Г. Поповым, В. Пальмом и А. Сахаровым², а затем выборы народных депутатов России и депутатов местных Советов весной 1990 г. привели к созданию общероссийского движения «Демократическая Россия». Важ-

¹ Ленин В.И. Опыт классификации русских политических партий // Ленин В.И. Полн. собр. соч. М., 1972. Т. 14. С. 21–27.

² В этой группе впервые заявили о себе ДПР (Демократическая партия России), Конституционно-демократическая партия (Партия народной свободы), Российское христианско-демократическое движение, Крестьянская партия России, Социал-демократическая партия России, Либерально-демократическая партия Советского Союза (будущая ЛДПР).

нейшее значение для будущей российской многопартийности имел указ Президента РСФСР от 20 июля 1991 г. «О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР», который установил запрет на создание новых и деятельность уже существующих первичных организаций, комитетов и иных структур политических партий и массовых общественных движений в органах государственной власти, в госучреждениях и на предприятиях¹.

Одновременно с созданием движения «Демократическая Россия» в стране стали появляться новые политические партии. Часть из них, например, социал-демократы или конституционные демократы, опасаясь воспроизвести структуру КПСС, вводили институт сопредседателей. Другие так и не вышли из политклубов, постепенно сдвигаясь на периферию политической жизни. Третьи изначально считали, что КПСС может противостоять только аналогичная по организационным способностям партия. Именно такой курс был взят при создании Демократической партии России, численность которой быстро достигла 50 тысяч членов.

Таким образом, к началу 1990-х гг. в России была утрачена однопартийность. Но новые политические силы, назвавшие себя партиями, больше напоминали политические организации. Наиболее ярко в организации партийной структуры проявились в ЛДПР, которая в 1994 г. передала полномочия снятию лидеров региональных организаций лично В. Жириновскому. Здесь четко проявилась антидемократичность политического объединения, что дает возможности прогноза последствий в случае прихода ее к власти.

Наряду с общероссийскими партиями заслуживает внимание и опыт региональных политических партий и движений. Часть из них была связана с национальной тематикой и поэтому существовала только в ряде республик или местах компактного проживания национальности. Хорошим примером ненационального регионального политического движения могло служить движение «Преображение отечества», созданного сторонниками губернатора Свердловской области Э. Росселя.

¹ Верт Н. История Советского государства. 1900–1991 : пер. с франц. М., 1992. С. 468.

Демократизация советской политической системы имела двойственные последствия. С одной стороны, происходило постепенное формирование основ правового государства, что проявлялось в ослаблении руководящей и направляющей роли КПСС, повышении самостоятельности и значимости Советов, расширении возможностей различных общественных организаций. С другой стороны, все процессы сопровождались усилением позиций разнородных антисоциалистических сил, которые воспользовались предоставленными возможностями активного деструктивного воздействия на массовое сознание. Огромную роль стали играть СМИ.

В декабре 1988 г. был принят Закон СССР о выборах, в 1989 г. делегаты первого съезда народных депутатов СССР проходили выборы как в своих общественных объединениях, так и на избирательных участках. Выборы 1993 г. в Государственную Думу РФ первого созыва можно считать первыми подлинно демократическими выборами современной России.

С приходом к власти президента В. В. Путина в 2000 г. начинается коренная реформа избирательного права, направленная на усиление роли политических партий в жизни государства. Такими мерами стало введение обязательного избрания не менее половины депутатов региональных органов власти по пропорциональной системе, переход на полностью пропорциональную систему на выборах депутатов Государственной Думы РФ 2007 г., право предлагать губернатора субъекта РФ партии, выигравшей региональные выборы, отмена избирательных блоков. Однако позднее изменения в федеральном законодательстве привели к тому, что политическая партия как институт практически не могла существовать и влиять на изменение общественных отношений. Увеличение необходимого для регистрации партии числа членов с десяти до пятидесяти тысяч членов уменьшило численный состав политических партий с более чем ста в начале 2000-х гг. до семи в 2007 г. Следующие пять лет не могла зарегистрироваться ни одна из новых политических партий.

В 2012 г. президент Д. А. Медведев провел либерализацию избирательного законодательства, снизив в восемьдесят раз (с 40 000 до 500) число членов, необходимых для юридического оформления политической партии и участия ее в выборах. За полтора года количество партий выросло до 74, из которых более сорока уже принимали участие в избирательных кампаниях 2013 г.

Контрольные вопросы

1. Раскройте секреты типологии партий М. Дюверже.
2. Перечислите плюсы и минусы многопартийности, которые выделял Б. Н. Чичерин.
3. Используя дополнительную литературу, познакомьтесь с теорией социальных расколов С. М. Липсета и С. Роккана. Прокомментируйте каждый из видов расколов.
4. Какие региональные отделения политических партий вам известны?

Список рекомендуемой литературы

Дюверже М. Политические партии / М. Дюверже. – М. : Акад. проект, 2007. – 544 с.

Коргунюк Ю. Г. Современная российская многопартийность / Ю. Г. Коргунюк. – М. : Фонд ИНДЕМ, 1999. – 384 с.

Острогорский М. Демократия и политические партии / М. Острогорский. – М., 2007.

Политические партии и политическая конкуренция в демократических и недемократических режимах / под ред. Ю. Г. Коргунюка, Е. Ю. Мелешкиной, Г. М. Михалевой. – М. : КМК, 2010. – 212 с.

Салмин А. М. Современная демократия: очерки становления и развития / А. М. Салмин. – М. : ФОРУМ, 2009. – 384 с.

Теория партий и партийных систем : хрестоматия / сост. Б. А. Исачев. – М. : Аспект Пресс, 2008. – 400 с.

Тема 8. ДЕМОКРАТИЯ И ФЕДЕРАЛИЗМ

Когда различные группы граждан, говорящие на разных языках, принадлежащие к различным конфессиям, придерживающиеся иных культурных норм, договариваются жить в рамках, определенных конституцией в результате договора, они ожидают иметь долю местной автономии, а также равные экономические и социальные возможности. Разделение властных полномочий между местным, региональным и национальным уровнями заставляет задуматься о федерализме.

Термин «федерализм» происходит от латинского *foedus* – «союз», а его идеей всегда были добровольные, ненасильственные соглашения, доверие и добровольное согласие по принятию обязательств и компромисса.

Федерация позволяет учитывать особенности отдельных территорий, создает механизмы, которые отвечают интересам этнических, религиозных или лингвистических обществ, старается избежать конфликтов, чтобы доказать свои компромиссы, взаимопонимания, а также дает стимулы для более активного экономического развития субъектов Федерации. При унитарной же власти, которая на данный момент является наиболее распространенной формой правления в мире, имеется только один источник власти – центральное или национальное правительство.

Существование федеративного государства определяется наличием и сочетанием трех базовых принципов его функционирования. Во-первых, субъектном автономии: у них собственные институты, собственное законодательство и конституции, финансовая автономия – право собирать некоторые налоги и распоряжаться распределением средств. Во-вторых, верховенства федерального права, так как федеральные законы и конституция всегда имеют приоритет по отношению к региональным нормативным актам. В-третьих, равного участия в государственной жизни – субъекты имеют возможность участвовать в процессе выработки и реализации федеральных законов, выступать инициаторами законопроектов, а Федеральный центр гарантирует ее реализацию. Следовательно, по-

вышается ответственность правительства перед народом, участие граждан и гражданская ответственность.

Как писал один из наиболее известных исследователей федерализма Даниэль Элазар, федералистская революция входит в число наиболее обширных – хотя и наименее заметных – революций, изменяющих облик современного мира. В условиях модерна и постмодерна федерализм возникает в качестве основного средства согласования растущего желания людей сохранить или восстановить преимущества малых сообществ с увеличивающейся потребностью в укрупненных структурах, предназначенных для использования общих ресурсов¹. А Захаров пишет о двух подходах к федерализму. Первых из них, который распространен в России и европейских государствах, гласит, что федерализм – это определенный тип взаимоотношений между политическими образованиями различного уровня. Государство здесь ключевой игрок. Второй подход связан с именем русского философа Ивана Ильина: «Федерация возможна только там, где имеется налицо несколько самостоятельных государств, стремящихся к объединению»². Здесь мы видим совокупность социальных институтов, форму самоорганизации граждан. Истоки этого подхода можно найти в «Письмах федералиста» Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея. Успех федералистской модели США связан с тем, что началось строительство новой децентрализованной политики с конкретного человека, обладающего правами и свободами. Поэтому для американцев федерализм выступает как метод регулирования взаимоотношений свободных граждан. Федерализм и свобода выступают как близнецы-братья, и здесь нельзя не отметить тот факт, что выглядит довольно странным отказ всех советских республик после распада СССР, включая стремящихся в демократическую Европу Грузию, Украину и Молдову от федералистской модели в сторону унитарного государства. Только Россия оказалась первопроходцем постсоветского пространства, избрав для себя путь Федерации. Федерализм дол-

¹ Смирнягин Л. В., Бусыгина И. М. Российский федерализм. [Электронный ресурс] // Институт общественного проектирования. URL: <http://www.inop.ru/files/Chapter10.pdf>

² Захаров А. Е. PLURIBUS UNIM. Очерки современного федерализма М. : Моск. шк. полит. исследований, 2003. С. 39.

жен был повысить шансы сделать российскую политическую систему более демократичной.

Важнейшим фактором создания федерации является принятие Конституции. Во-первых, в ней должны быть прописаны наиболее значимые элементы как список субъектов, формирующих федеративный союз. С точки зрения права, это гарантирует существование этих субъектов. Во-вторых, конституционное распределение государственной власти, т. е. наделение компетенциями и полномочиями федерального центра и субъектов федерации. В-третьих, наличия института разрешения конфликтов между федеральным центром и субъектами. Чаще всего им выступает Конституционный суд. Важно понимать, что поправки в Конституцию могут вноситься только с согласия субъектов федерации, это также обеспечивает баланс власти и управления между уровнями федерации. Естественным является обеспечение представительства региональных интересов внутри федеральных институтов, обычно в форме верхней палаты парламента.

Большинство стран мира, как уже отмечалось ранее, имеет унитарную систему. Федерализм как политическая модель не очень распространен, таких государств всего 25, однако в них проживает более 40 % населения мира¹. Сами унитарные государства не считают, что для демократии необходим федерализм. Такой взгляд на отношения федерализма и демократии присущ

¹ Список федеративных государств: Австрийская республика (18 ноября 1918 г. образования), Босния и Герцеговина (5 апреля 1992 г.), Королевство Бельгия (4 октября 1830 г.), Российская Федерация (12 июня 1990 г.), Федеративная Республика Германия (23 мая 1949 г.), Швейцарская конфедерация (12 сентября 1848 г.), Непал (28 мая 2008 г.), Исламская Республика Пакистан (14 августа 1947 г.), Малайзия (16 сентября 1963 г.), Объединенные Арабские Эмираты (2 декабря 1971 г.), Республика Индия (15 августа 1947 г.), Республика Ирак (14 июля 1958 г.), Республика Южный Судан (9 июля 2011 г.), Союз Коморских Островов (6 июля 1975 г.), Федеративная Демократическая Республика Эфиопия (21 августа 1995 г.), Федеративная Республика Нигерия (1 октября 1960 г.), Аргентинская Республика (9 июля 1816 г.), Боливарианская Республика Венесуэла (5 июля 1811 г.), Канада (1 июля 1867 г.), Мексиканские Соединенные Штаты (16 сентября 1810 г.), Соединенные Штаты Америки (17 сентября 1787 г.), Федеративная Республика Бразилия (7 сентября 1822 г.), Сент-Кристофер и Невис (19 сентября 1983 г.), Австралийский Союз (1 января 1901 г.). Федеративные Штаты Микронезии (3 ноября 1986 г.) // Все федерации мира. КонсультантЪ-Власть. 2011. № 36. С. 63–67.

именно федеральным государствам. Правда, при этом сами федеральные государства могут быть весьма недемократичны¹.

Главное предназначение введенного после запрета КПСС российской модели федерализма заключалось в том, чтобы обеспечить демонтаж традиционной для авторитарного государства костной структуры управления и тем самым дать инициативы «низам». В 1990-е гг. федерализм и демократия считались едва ли не синонимами: укрепление одного из этих элементов автоматически влекло за собой подъем другого.

Реализация федералистской программы сокращала властные ресурсы центра и пропорционально укрепляла периферию. Региональные лидеры, добивавшиеся расширения своих прав, нуждались в низовой легитимации и в силу этого поддерживали широкое применение выборных процедур. Именно федералистские практики, поощрявшие регулярное проведение более или менее свободных выборов, внесли основной вклад в формирование в новой России того феномена, который исследователи назвали минимальной демократией.

Более того, по мере ослабления федерального диктата региональная политика становилась более конкурентной, что повышало значимость любого народного волеизъявления. Элемент состязательности заставлял политических лидеров бороться за голоса, и во многих регионах кандидаты на выборах подходили к финишу с минимальным отрывом друг от друга. С этим в резком контрасте система, сложившаяся после отмены губернаторских выборов. Нынешнюю региональную исполнительную власть избиратели больше не интересуют. Это наносит непоправимый урон демократии, где первым условием является конкурентность². Напротив, федерализм часто становится удобным инструментом удержания власти для военных диктаторов и реакционных правительств, когда федеральные власти манипулируют институтами федерализма, предоставляя больше власти консервативным регионам и отбирая ее у либеральных территорий. Так было в Бразилии, когда в 1960-е гг. к власти пришли военные с целью – централизовать власть в стране,

¹ Федерализм – враг демократии? [Электронный ресурс]. URL: http://expert.ru/expert/2005/41/41ex-gibson3_7437.

² Захаров А. Федерализм – враг демократии? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1176690180>.

так как к этому моменту основная проблема государства заключалась в том, что оно было разделено на отдельные штаты с очень сильными губернаторами-баронами и было практически неуправляемым. Первым действием реформаторов было желание уничтожить почти неограниченную власть местных баронов и усилить центральную власть. Однако военная власть сделала правильные выводы, что губернаторы-бароны могут быть полезны для создания долгосрочной консервативной гражданской системы¹. В обмен на лояльность и поддержку они получили значительные финансовые средства и согласие на проведение политической реформы. Были созданы два новых штата, что привело к увеличению числа лояльных сенаторов и депутатов, а две процветающие провинции слили в одну, уменьшив количество сенаторов от зажиточных, оппозиционно настроенных провинций. Затем было введено ограничение максимального числа сенаторов, выдвигаемых от каждого штата (60 человек), что тоже подорвало позиции зажиточных и густонаселенных штатов (штат Сан-Паулу до введения этого правила имел 101 сенатора).

Ученые поднимают вопрос демократии, обращаясь и к истории создания верхних палат представительных органов власти. Федерализм отдает предпочтение не людям, а территориям. Таким образом, правило «один человек – один голос» нарушается, когда один регион более репрезентативен, чем другой. Например, в Сенате США каждый штат имеет двух представителей, но в Калифорнии за одного сенатора голосует в 67 раз больше избирателей, чем в Вайоминге. В Совете Федерации Федерального Собрания РФ пятимиллионный Краснодарский край, двухмиллионная Иркутская область и 35-тысячная Чукотка имеют по одному сенатору. Американцы всегда полагали, что централизованная власть несет в себе угрозу свободе, и традиционно больше всего опасались применения власти со стороны национального правительства. Передача власти двум уровням правительства, ее разделение путем придания каждому уровню верховного статуса в отдельной сфере стало одним из вариантов решения проблемы гарантии необходимых полномочий государства, без создания такой концентрации власти, которая угрожала бы свободе. Значимый вклад в демократию вно-

¹ Власова О. Федерализм – враг демократии [Электронный ресурс] // Эксперт. 2005. № 41. 31 окт. URL: http://expert.ru/expert/2005/41/41ex-gibson3_7437.

сит способность федерализма учитывать местные условия за счет децентрализации политики и методов ее проведения в жизнь.

Прежде чем говорить о российской модели федерализма, необходимо несколько слов сказать об истории государственности в России. Первые идеи построения Федерации возникают во время правления императора Александра I, когда граф М. А. Дмитриев-Мамонов предлагал проект разделения Российской империи на тринадцать крупных единиц, а конституционный проект будущего декабриста Никиты Муравьева предполагал создание федерации из 13 держав (столицей Ленской державы планировался Иркутск) и двух областей¹. Из текста видно, что молодых людей очень интересовал американский опыт, что они решили сохранить даже одинаковое количество субъектов – 13 американских штатов и деление России также на 13 частей. Однако автор «Русской правды» П. И. Пестель не был сторонником федералистских идей. Россия, в его представлении, после свержения старой власти должна была стать единым и неделимым государством².

В середине XIX в. начались новые посылы к федерализму. В 1848 г. идею федерации славянских народов высказал известный анархист М. Бакунин, предложив объединить всех славян в общий союз во главе с центральным славянским советом, которому принадлежала бы высшая политическая и судебная власть. Идеи федерализма поддерживал писатель и общественный деятель А. И. Герцен, но он вряд ли имел в виду ту федерацию, о чем говорим мы, однако его мысли могут интересны исследователям: Власть... структурна, но снизу вверх.... Начиная с человека, с общины, самодержавной в своих внутренних делах, каждая последующая ступень управления сохраняет ту же самостоятельность в пределах волости, округа, области и центра. Общины, волости, округа и области, формируя свои федерации, таким образом, снизу вверх создают ступенчатую федеральную

¹ Конституция Н. Н. Муравьева [Электронный ресурс] // Акты конституционного значения 1600–1918. URL: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5400>.

² Пестель П. И. Русская правда или Заповедная Государственная Грамота Великого Народа Российского, служащая Заветом для Усовершенствования Государственного Устройства России и Содержащая Верный Наказ как для Народа, так и для Временного Верховного Правления [Электронный ресурс]. URL: http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/VV_PES_W.HTM.

систему социальной республики...Федерация для славян была бы, быть может, наиболее национальной формой¹.

Впервые о федеративном характере молодой большевистской России было сказано в проекте Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, подготовленного к открытию Учредительного собрания и принятого на заседании ВЦИК 3 (16) января 1918 г. В п. 2 проекта говорилось, что Советская Российская республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация Советских национальных республик². Однако в кратком изложении резолюции, опубликованной 4 января 1918 г. в газете «Известия», слово «федерализм» в названии Российской республики отсутствовало, что означает, что он рассматривался не как принцип государственного устройства, позволяющий сохранить атрибуты государственности субъектов федерации, а как средство разрешения национального вопроса. Отметим, что В. И. Ульянов (Ленин) не сразу согласился на идеи федерализма. В 1903 г., когда Союз армянских социал-демократов выдвинул предложение о создании в будущей свободной России федеративной республики, В. И. Ленин писал, что Союз должен устранить из своей программы требование федеративной республики, ограничиваясь требованием демократической республики вообще³. В 1913 г. он писал, что право наций на самоопределение означает не только право на отделение, но и право на федеративную связь... федерация есть союз, требующий общего согласия и что, следовательно, одна сторона не может иметь права на то, что требует согласия всех сторон. Мы за демократический централизм, безусловно. Мы против федерации. Мы за якобинцев против жирондистов... Мы в принципе против федерации – она ослабляет экономическую связь, она негодный тип для одного государства⁴. Уже год спустя он не отрицал возможности создания федеративного государства, поскольку это не мешает ни Соединен-

¹ Герцен А. И. Полное собр. соч. М., 1954–1966. Т.12. С. 185; Антонов В. Ф. А. И. Герцен. Общественный идеал анархиста. М., 2000. С. 94.

² Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа 3 (16) янв. 1918 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/declarat.htm>.

³ Ленин В. И. Полное собр. соч. Т. 6. С. 293; Манелис Б. Л. Развитие В. И. Лениным взглядов марксизма на федерацию [Электронный ресурс] // Сов. государство и право. 1962. № 4. С. 17–28. URL: <http://law.edu.ru/article/article.asp?articleID=1149295>.

⁴ Ленин В. И. Полное собр. соч. Т. 19. Июнь 1909 – октябрь 1910. М., 1968. С. 453.

ным Штатам Северной Америки, ни Швейцарии¹. В. И. Ленин неоднократно подчеркивал, что унитарная форма предпочтительней при прочих равных условиях, что национальный вопрос может сделать целесообразным создание федерации. Против федерализма был и И. В. Сталин².

В 1920–30-е гг. советское руководство, подчеркивая равенство всех народов, создало такое национально-федеративное устройство (союзные и автономные республики), которое могло существовать, как это подтвердилось впоследствии, лишь при наличии правящей Коммунистической партии. В этот период возникает теория советского федерализма. Авторы теории Н. И. Палиенко и М. А. Рейснер, считали, что советская федерация – как одна из двух возможных форм устройства советского многонационального общенародного государства, где она выступает новой формой устройства государства социалистического типа, формой объединения на основе добровольности и равноправия его субъектов для обеспечения экономического и политического единства советских народов, их нерушимой дружбы и совместного сотрудничества в целях построения в стране социалистического, а затем и коммунистического общества.

Был ли СССР федеративным государством? Еще в 1922 г. Ленин видел будущий Союз конфедеративным, поскольку ожидал, что к нему могут присоединиться в будущем новые государства. Однако Конституция 1936 г. отменила многие приоритеты первой Советской Конституции 1924 г. Если раньше Советскую федерацию можно было назвать договорной, ведь ее основной текст начинался с декларации о создании СССР и союзного Договора. В тексте же «сталинской» Конституции ссылок на это уже не было, следовательно, СССР становился единым государством. Менялась и структура органов государственной власти – вместо Всесоюзного съезда Советов, двухпалатного ЦИК СССР и его Президиума были созданы Верховный Совет СССР и его Президиум. Если раньше высшие органы формировались методом делегирования, то теперь они избирались на основании всеобщего, равного, тайного и прямого избирательного права. Тем самым высшие органы власти уже не сковывались ме-

¹ Ленин В. И. Полное собр. соч. Т. 20. Ноябрь 1910 – ноябрь 1910. М., 1968. С. 91–92.

² Сталин И. В. Против федерализма [Электронный ресурс] // Правда. 1917. 28 марта. URL: <http://stalinsite.org.ua/volume-3/475-3-67.html>.

стными руководящими элитами и могли отражать общенациональные интересы. По-другому стали распределяться и полномочия между союзным центром и республиками.

На западе в 1970-е гг. появились концепции «конкурентного федерализма», «федеративного общества» и «технократического федерализма». Первая концепция обращена к теме соревновательности субъектов федерации: конкурентное начало, присущее федеративной системе, рассматривается в ней как одно из важнейших преимуществ федерации. Многие идеи, положенные в основу данной концепции, были высказаны в программах «нового федерализма» Р. Никсона и Р. Рейгана. Концепция «федеративного общества», представителями которого являются Э. Баркер, У. Ливингстон, А. Лейпхарт, основана на идее первичности общества и вторичности его институтов: федеративным считается многосоставное общество с компактно проживающими обособленными сегментами. Концепция технократического федерализма поднимает проблему сращивания федеральной элиты с высшими представителями субъектов Федерации в рамках одного ведомства, что ведет к созданию закрытых корпоративных взаимоотношений. Главный тезис ее сторонников – возвращение к традиционным двухуровневым отношениям, усиление контроля над федеральными органами.

Если говорить о современной России, то процесс отношений между центром и регионами в основном управляется элитами и в интересах этих элит. Р. Уоттс назвал это «исполнительным федерализмом», который ближе, в основном, странам с парламентской формой правления – Канаде, Германии, Индии. Основным методом разрешения спорных вопросов являются кулуары, закрытые переговоры. Для России это означает ведение национальной политики без обращения внимания на Конституцию страны, задвигая на задний план представительные органы государственной власти. Эксперты уже открыто заявляют, что президентская форма правления плохо сочетается с федеративным государственным устройством: чем шире полномочия президента, тем больше унитарных черт у федерации. А это размывает и демократические устои.

Кризис российского федерализма заключается в том, что за двадцать лет президентская власть получила более пятисот полномочий, которые не закреплены за ней в Конституции РФ,

а некоторые напрямую противоречат основному закону страны. Первый блок таких полномочий связан с Федеральным законом 2006 г. «О Счетной палате», который наделил Президента страны полномочиями представлять в палаты Федерального Собрания РФ для назначения и освобождения от должностей председателя, заместителя и аудиторов Счетной палаты. Тем самым нарушается принцип независимости этого финансового органа и противоречит принципам разделения властей, так как Счетная палата обеспечивает контроль над исполнением бюджета.

Второй блок связан с применением отмененных в 2012 г. поправок к ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» в 2004 г., когда президент получил право фактически назначать глав субъектов РФ и распускать региональные органы представительной власти в случае, если они откажутся поддержать предложения президента.

Третий блок связан с ФЗ «О Конституционном суде РФ», поправки которого, принятые в 2009 г., наделили Президента России правом представлять в Совет Федерации РФ кандидатуры для назначения на пост председателя, двух заместителей и судей Конституционного суда. Сюда можно отнести право назначения ректоров Московского и Санкт-Петербургского университетов, хотя им автономность была дана еще по реформам Александра II.

Сравним федерализм России и Франции. В обоих государствах в 2000-е гг. прошли серьезные конституционные реформы. Во-первых, это демократизация политической системы. Французское законодательство позволяет теперь всем политическим партиям представлять свои интересы в парламенте. Российская модель реформ расширила партийный плюрализм при господстве одной политической партии. Второй блок реформ посвящен новой роли правительства перед парламентом. Во Франции правительство стало более ответственным перед Национальным собранием, в России же правительство также отчитывается перед парламентом, однако не совсем ясны правовые последствия. И третий блок реформ связан с ограничением мандата президента. Теперь президента Франции избирают на пять лет (ранее срок полномочий составлял семь лет) и не более чем на два срока подряд (ранее число сроков было не ограничено). В России же происходит наоборот – увеличение

продолжительности срока нахождения президента у власти с четырех до шести лет.

В заключение отметим, что новейшие исследования федерализма в Европе доказывают, что его современные модификации успешно применяются при решении проблем взаимоотношений центра и субъектов федерации. России предстоит освоить опыт и политическую философию развития в условиях подлинного демократического федерализма.

Контрольные вопросы

1. От какого латинского слова происходит термин «федерализм»?
2. Чем определяется существование федеративного государства? Перечислите базовые принципы его функционирования.
3. Что в разные годы говорили о федерализме руководители России?
4. Как вы думаете, можно ли построить настоящий федерализм без демократии?

Список рекомендуемой литературы

Боденхеймер Дэвид Дж. Федерализм и демократия [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.infousa.ru/government/dmpaper4.htm>.

Бунчук В. Л. Современные концепции и модели федерализма [Электронный ресурс] // Мир и политика. – 2013. – 7 февр. – URL: <http://mir-politika.ru/3514-sovremennye-koncepcii-i-modeli-federalizma.html>.

Власова О. Федерализм – враг демократии // Эксперт. – 2005. – 31 окт. (№ 41). – URL: http://expert.ru/expert/2005/41/41ex-gibson3_7437/.

Захаров А. E PLURIBUS UNIM. Очерки современного федерализма / А. Захаров. – М. : Моск. шк. полит. исследований, 2003. – 192 с.

Захаров А. «Спящий институт»: Федерализм в современной России и в мире / А. Захаров ; предисл. К. Росса. – М. : Новое лит. обозрение, 2012. – 144 с.

Захаров А. Федерализм – враг демократии? [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1176690180>

Рыжков В. Дарованная демократия. Избранные статьи по политике, экономике, истории, международным отношениям / В. Рыжков. – М. : Моск. шк. полит. исследований, 2006. – 480 с.

Федерализм в России и мире : учеб. пособие / под ред. Р. С. Хакимова, Б. Л. Железнова. – Казань, 2004. – 168 с.

Тема 9. СУВЕРЕННАЯ ДЕМОКРАТИЯ

Весной 2005 г. заместитель руководителя администрации президента – помощник президента В. Ю. Сурков инициировал дискуссию о национальных приоритетах страны. В феврале 2006 г., выступая перед активом партии «Единая Россия», он предложил основные положения «суверенной демократии». По мнению В. Ю. Суркова, суверенная демократия – это образ политической жизни общества, при котором власти, их органы и действия выбираются, формируются и направляются исключительно российской нацией во всем её многообразии и целостности ради достижения материального благосостояния, свободы и справедливости всеми гражданами, социальными группами и народами, её образующими¹. Ее антиподом В. Ю. Сурков называл управляемую демократию, навязанную некоторыми центрами глобального влияния... шаблонную модель неэффективных и, следовательно, управляемых извне экономических и политических режимов.

В формировании доктрины «суверенной демократии» приняли участие ведущие политологи страны, а летом 2006 г. ее поддержал президент РФ В. В. Путин. В то время российская элита активно обсуждала вопрос «Преемник-2008», и ей была просто необходима какая-то объединяющая идея, способная сплотить бюрократию и общество. Тема суверенитета – ценность на все времена, а термин «демократия» – перспектива на ближайшее будущее, которое должно быть как можно счастливее. Концепцию суверенной демократии продвигал В. Третьяков. В своей статье в «Российской газете» он писал, что демократическая традиция есть не нечто привнесенное в Россию откуда-либо, а естественным путем и в определенный исторический момент возникшая в ней самой ценность, равно значимая в российском общественном сознании еще двум ценностям – свободе (независимости, суверенности русской нации и русского государства) и справедливости. Новая российская де-

¹ Сурков В. Ю. Национализация будущего / [Электронный ресурс] // Эксперт. 2006. 20 нояб. (№ 45). URL: http://expert.ru/expert/2006/43/nacionalizaciya_budushego.

мократия является продолжением российской государственности, а не ее крахом. От советской системы по собственному выбору и желанию Россия перешла к строительству одновременно демократического, свободного (суверенного) и справедливого общества и государства. Российское общество и государство сами будут определять сроки, этапы, условия и формы этого развития. Суверенная (и справедливая) демократия России – вот лингвистическая и сущностная формула политической философии Путина¹.

Интересной является мысль о том, что В. В. Путин ставил тогда скромные цели, объясняя это исторической и геополитической спецификой, но главное, что Россия сама будет определять сроки и условия демократизации.

В итоге, по мнению В. Ю. Суркова, концепция суверенной демократии должна была претендовать на выражение силы и достоинства российского народа через развитие гражданского общества, надежного государства, конкурентоспособной экономики и эффективного механизма влияния на мировые события. Выступая на семинаре в РГГУ в феврале 2007 г., он заявил: «Не надо быть семи пядей во лбу, чтобы понять, что никто же не возражает против свободы, справедливости, демократии, но темп, органическое развитие – вот что важно, только тогда она укоренится и будет питать нацию, а не убивать ее. Она должна расти изнутри страны и народа, а не насаждаться откуда-то извне»².

Основным ресурсом обеспечения суверенитета признается комплексная конкурентоспособность, которая обретается на воле, в открытом соревновании, никак не в бомбоубежище или теплице.

Демократия, по словам автора концепции, в Российской Федерации уже прижилась, но «приживалка она или хозяйка – пока вопрос». Впервые в истории у страны появился шанс на излечение хронической болезни судорожного (революционно-реакционного) развития. Усложнение реальности (повышение качества жизни и качества недовольства ею; предъявление все более строгих требований к лидерству; фабрикация необычных

¹ Третьяков В. Суверенная демократия. О политической философии Владимира Путина [Электронный ресурс] // Рос. газ. 2005. 28 апр. URL: <http://www.rg.ru/2005/04/28/tretyakov.html>

² Напутствие начинающему либералу // Известия. 2007. 15 марта. С.1.

взрывоопасных заблуждений; вызревание неожиданных экономических проблем) удивит уже близкое будущее неминуемыми и невиданными кризисами.

Формула «*sovereign democracy*» была создана американской политологией в период противостояния США и СССР. Тогда определение «*sovereign*» означало «независимый от СССР». Ряд экспертов высказывало мнение, что «суверенная демократия» родилась на Тайване в период правления Гоминьдана. С самого начала появление данного понятия по-русски вызвало неоднозначную реакцию в политических и экспертных кругах – от полного неприятия до искаженных интерпретаций его смысла и содержания. Зарубежные СМИ называли Суркова «демократическим государственнымником»¹. Однако многих смущало присутствие двух однородных понятий. Термин «суверенитет» чаще применяется к государству как к субъекту международных отношений, понятие «демократия» олицетворяет форму политической власти, часто не зависящее от суверенитета государства. Позднее в своем докладе «Русская политическая культура. Взгляд из утопии» В. Ю. Сурков заявил, что сама концепция «суверенной демократии» персонифицирована, поскольку интерпретирует курс президента В. В. Путина², и весь период президентства Путина можно назвать периодом формирования суверенной демократии.

Сторонники президента писали, что большое количество мнений о суверенной демократии – признак того, что в России возможна и необходима напряженная интеллектуальная дискуссия. Наличие акцентов в политике, которые подчеркивали Д. А. Медведев, Б. В. Грызлов, Ю. М. Лужков, и М. Ш. Шаймиев, В. Д. Зорькин, характеризует российский правящий класс не как замкнутую сословную группу, а как широкую элитную коалицию, способную и к внутриэлитному диалогу, и к широкому диалогу с обществом и интеллектуальной средой. Нужно только не потерять в дискуссии общего для всех, сущностного, главного. Главное – в том, что Россия действительно стала другой –

¹ Саква Р. Сурков: тайный правитель Кремля [Электронный ресурс] // Open Democracy. 2011. 7 апр. URL: <http://www.opendemocracy.net/od-russia/richard-sakwa/surkov-dark-prince-of-kremlin>

² Миграян А. Зачем России концепция суверенной демократии [Электронный ресурс] // Ин-т демократии и сотрудничества. 2008. 17 окт. URL: <http://www.argument.ru/articles/podr/5/>

суверенной, а значит, самостоятельно принимающей политические и экономические решения, и демократической, а значит, развивающей собственные демократические институты¹.

Академик Е. М. Примаков писал, что нельзя абстрагироваться от того, что термин «суверенная демократия» в России может использоваться теми, кто «в нынешних условиях ведет необъявленную пропагандистскую войну с нами, как показатель справедливости своих упреков в отгороженности России от общепринятых демократических принципов. Может ли существовать антипод суверенной – «несуверенная демократия»?²

Политик, с 2009 г. губернатор Кировской области Н. Ю. Белых назвал идеи В. Ю. Суркова «идеологией суверенной бюрократии». По его мнению, русская политическая культура всегда формировалась несколькими политическими традициями... Сурков демонстрирует нам, что в соответствии со своим служебным положением явно предпочитает ту традицию, которая всегда позволяла нынешней власти удобнее управлять и самовоспроизводиться. Эту традицию можно назвать консервативно-охранительной. Ее носителями всегда были чиновники, преимущественно столичные, причем чем выше, тем больше... Эта традиция всегда страдала мифотворчеством.. Ровно это нам и демонстрирует тот, кто отвечает за государственную идеологию и политический процесс в России, – всего лишь попытку обоснования строительства вертикали власти, попытку объяснить «русским национальным бессознательным» ликвидацию выборности губернаторов, рост административного аппарата, централизацию в межбюджетных отношениях, структуризацию политического поля и укрупнение партий «сверху». Теми же идеями должно обосновываться создание крупных государственных корпораций-монополистов... тем же «национальным бессознательным» фактически оправдывается культ личности первого лица государства³.

¹ Орлов Д. Политическая доктрина суверенной демократии [Электронный ресурс] // Известия. 2006. 30 нояб. URL: <http://izvestia.ru/news/319474>

² Примаков Е. Чем создается демократия? [Электронный ресурс] // Независимая газ. 2007. 24 авг. URL: http://www.ng.ru/ideas/2007-08-24/8_democracy.html

³ Белых Н. Идеология современной бюрократии [Электронный ресурс] // Независимая газ. 2007. 20 июл. URL: http://www.ng.ru/ideas/2007-07-20/6_ideologia.html

Термин «суверенная демократия» употребляли в Венгрии в 2010 г., когда по результатам парламентских выборов победил Венгерский союз ФИДЕС. В своем первом выступлении в качестве премьера Орбан сказал, что после выборов Венгрия – впервые после революции 1956 г., когда она на несколько дней обрела суверенитет, – снова стала суверенной. То есть страной, в суверенные демократические дела которой посторонние силы – Евросоюз, зарубежные финансовые фонды, Америка – не смогут вмешиваться¹.

Должна ли демократия быть без прилагательных? А. Мигранян пишет, что нет. Демократия – это живое творчество масс, вовлеченных в процесс самоорганизации и саморегуляции. Но если в коммунистическое время это живое творчество проявлялось через предписание парткомов и политбюро, то сегодня они свободны в своей самоорганизации для участия в этом процессе, потому что общие контуры плюралистической демократической политики и политической системы уже заложены, и концепция суверенной демократии задала общие рамки на длительную перспективу развития российской политической системы².

В своей статье В. Ю. Сурков пишет, что в нынешнее время впервые за тысячу лет наше общество свободно, и хорошо, когда мы слышим громогласное негодование по случаю изъятий и отступлений демократии. Ведь даже эти разговоры – неотъемлемая черта демократии. «Одни принимают всякую сложность за хаос, разнообразие – за развал, музыку – за сумбур. Другие шарахаются от малейшей тени регламента и процедуры»³.

Почему именно в России возник вопрос суверенной демократии. С одной стороны, российские политики признают, что мы живем в демократическом обществе. Однако у большинства из них есть желание самостоятельно определять параметры

¹ Механик А. Маленькая суверенная демократия в центре Европы [Электронный ресурс] // Эксперт. 2010. 19 июля (№ 28). URL: http://expert.ru/expert/2010/28/demokratiya_v_centre_evropy/

² Мигранян А. Зачем России концепция суверенной демократии [Электронный ресурс] // Ин-т демократии и сотрудничества. 2008. 17 окт. URL: <http://www.argument.ru/articles/podr/5/>

³ Сурков В. Ю. Национализация будущего [Электронный ресурс] // Эксперт. 2006. 20 нояб. (№ 45). URL: http://expert.ru/expert/2006/43/nacionalizaciya_buduschego/

демократии. Идеал демократии Руссо и идеал современной российской демократии – это две разные демократии. В этом и отличается российская модель от общепринятой. Американский политолог Р. Пайпс сказал, что для русских демократия – это преступления и анархия, но нужно воспитывать народ, чтобы он понимал, что демократия это не только свобода, но и стабильность¹. Другие иностранные эксперты называли середину 2000-х гг. в России переходом от ранней демократии к раннему авторитаризму. Для российского же обывателя термин оказался очень удачным. 10 декабря 2007 г. В. В. Путин поддержал идею политических партий «Единая Россия», «Справедливая Россия», Аграрная партия и «Гражданская сила» выдвинуть кандидатом на пост президента России кандидатуру заместителя председателя правительства РФ Д. А. Медведева, тем самым подтвердив подготовку операции «Преемник», о которой много писали федеральные и зарубежные СМИ². 17 декабря 2007 г. съезду партии «Единая Россия» только оставалось поддержать решение своего лидера. На выборах президента 2 марта 2008 г. за кандидатуру Д. А. Медведева проголосовало 70,28 % пришедших к избирательным участкам россиян.

Контрольные вопросы

1. Кто является автором концепции «суверенной демократии»?
2. Может ли в современном мире демократия, признаваемая демократическим сообществом за демократию, быть «суверенной» или, лучше сказать, «национально ориентированной»?
3. Должна ли демократия иметь еще какие-то прилагательные отличия?

Список рекомендуемой литературы

Карпенко О. «Суверенная демократия» для внутреннего и наружного применения [Электронный ресурс] // Неприкосновенный запас. – 2007. – № 1 (51). – URL: <http://magazines.russ.ru/nz/2007/1/kar15.html>

¹ Ричард Пайпс: Русская история: хождение по граблям // Эхо Москвы. 2009. 21 июня. URL: <http://echo.msk.ru/programs/smoke/599353-echo/>

² Королев В. Операция «Преемник» // Европа-Экспресс. 2006. 30 окт. (№ 44). URL: http://www.euxpress.de/archive/artikel_2673.html; Станислав Белковский: Уход Владимира Путина. Мирный переворот как альтернатива кровавой революции // Завтра. 2005. 18 мая. (№ 20). С. 2 URL: <http://zavtra.ru/content/view/2005-05-1821/>; После Путина // The New York Times. 2007. 25 февр. URL: http://www.nytimes.com/2007/02/25/magazine/25RUSSIA.t.html?_r=2&pagewanted=all&oref=slogin&

Кынев А. Стокгольмский синдром суверенной демократии [Электронный ресурс] // Газета.ру. – 2013. – 18 июня. – URL: http://www.gazeta.ru/comments/2013/06/17_x_5383437.shtml

Механик А. Маленькая суверенная демократия в центре Европы [Электронный ресурс] // Эксперт. – 2010. – 19 июля. – URL: http://expert.ru/expert/2010/28/demokratiya_v_centre_evropy/

Миграянн А. Зачем России концепция суверенной демократии [Электронный ресурс] // Институт демократии и сотрудничества. – 2008. – 17 окт. – URL: <http://www.argument.ru/articles/podr/5/>

Орлов Д. Политическая доктрина суверенной демократии [Электронный ресурс] // Известия. – 2006. – 30 нояб. – URL: <http://izvestia.ru/news/319474>

Сурков В. Национализация будущего [Электронный ресурс] // Эксперт. – 2006. – 20 нояб. (№ 43). – URL: http://expert.ru/expert/2006/43/nacionalizaciya_buduschego/

Третьяков В. Суверенная демократия. О политической философии Владимира Путина [Электронный ресурс] // Рос. газ. – 2005. – 28 апр. – URL: <http://www.rg.ru/2005/04/28/tretyakov.html>

Тема 10. МЕСТНАЯ ДЕМОКРАТИЯ

Местная демократия для многих исследователей сродни синониму «местное самоуправление». Участие граждан в решении собственных проблем на локальной территории, форма самоорганизации граждан – что может быть лучше? Существуют различные определения собственно самого понятия «местная демократия», но в основном российская политическая наука приняла тот факт, что оно является русскоязычным переводом термина *local democracy*. Впервые о местной демократии как таковой заговорили после подписания Европейской хартии местного самоуправления 15 октября 1985 г. во французском Страсбурге. Документ обязывал государства закрепить в своем законодательстве применение юридических норм, гарантирующих политическую, административную и финансовую независимость муниципальных образований. Хартия также устанавливала необходимость конституционного регулирования автономии местного самоуправления.

Истоки изучения терминологии уходит в 1960-е гг. в США, где тогда разрабатывалась теории так называемых городских режимов и исследований, связанных с повышением эффективности функционирования органов местного самоуправления. Американские ученые провели сравнительный анализ четырех городов (Бирмингем, Бристоль, Бостон и Детройт) и выделили четыре типа местной власти:

- 1) направленная на рост;
- 2) управление ростом;
- 3) направленная на социальное развитие;
- 4) направленная на заботу.

Первый тип фокусировал внимание прежде всего на поощрении развития бизнеса. Основная задача «управления ростом» – защита и улучшение экологической ситуации в городе. Третий тип, социально ориентированный, прежде всего концентрировался на развитии сообщества, а стратегия, направленная на заботу, стремилась минимизировать общественные расходы, например, расходы на содержание аппарата прави-

тельства¹. Теория режимов старается объяснить как политические и не политические элиты формируют альянс для решения определенных задач касающихся общества в целом.

Интерес к местной демократии в западных странах связан с ресурсами, которая она в себе несет. Локальность – это самое близкое к человеку. Там не нужно писать писем президенту, поскольку все можно решить с местным депутатом. И если только что-то не получается на низовом уровне, тогда можно включать «верховые» сигналы. А может всё сработать наоборот: когда в верхних эшелонах власти начинается кризис, именно местные органы управления, местные сообщества выступают стабилизатором общественных связей.

Термину локальной или местной демократии можно дать ряд определений: американцы Кессельман и Розенталь предлагали считать местной демократией процесс, в ходе которого органы местной власти организуют взаимодействие между политическими и социальными силами, для удовлетворения нужд местных сообществ. Профессор британской истории Вернон Богнадор предлагал рассматривать концепцию *local democracy* в трех измерениях: электоральное поведение и соревнования между политическими партиями на локальном уровне; взаимоотношения между местными политиками, местной властью, чиновниками и более высоким политическим уровнем (региональным, национальным) с точки зрения получения специфических выгод; влияние местных структур на национальный уровень с точки зрения реализации местных интересов.

В современной России местная демократия представляет собой один из устоявшихся уровней настоящей демократии. Во многих муниципальных образованиях руководителями являются лица, победившие вопреки «партии власти» либо работавший против действий власти, а результаты выборов пока-

¹ Новоселов А. А. Применение концепции «местной демократии» в современном процессе государственного строительства европейских стран: дис. ... канд. полит. наук. Н. Новгород, 2006. 168 с. Он дает свое определение местной демократии – это динамично развивающаяся система со множеством взаимосвязанных и постоянно меняющихся компонентов, в рамках которой происходят процессы взаимодействия таких акторов, как наднациональных сил и институтов, национальных и местных правительств, гражданского общества, неправительственных организаций, а также различных групп давления, в процессе выработки общезначимых решений.

зывают, что административный ресурс можно преодолеть независимо от региона проживания. Местная демократия по-русски – это возможность выживания демократии как таковой, а любая работа на низовом уровне представляется автору повышением индекса демократии этой территории. Здесь часто используются иные ресурсы, а им выступают лидеры местного сообщества. Любое проникновение сюда федеральных ресурсов ведет к укреплению вертикали власти, что, несомненно, ведет к гибели любых демократических институтов. Эксперты называли опасной тенденцию введение института сити-менеджмента в российских регионах, и ее отмена была воспринята гражданским обществом достаточно позитивно¹.

Специалист в вопросах местного самоуправления В. Бондарь выделяет шесть признаков местной демократии. Во-первых, она осуществляется в особой сфере общественных отношений, которую формируют вопросы местного значения; во-вторых, она реализуется на низовом территориальном уровне организации публичной власти; в-третьих, охватывая собой всю территорию РФ, она проявляется и таким образом имеет своими пространственными пределами территории муниципальных образований; в-четвертых, основываясь на принципах самоуправления, она предполагает максимальное сближение управляющего и управляемого субъектов, органов муниципальной власти и местного сообщества и, соответственно, непосредственной и представительной демократии; в-пятых, она организационно обособлена от демократических институтов государственной власти; в-шестых, муниципальная демократия не ограничивается самоуправленческими властеотношениями, но включает также институты общественного, не публично-властного характера².

Если говорить об истории местной демократии как института, то реальное местное самоуправление в России началось после городской реформы 1864 г. Александра II, особенно после издания Городового положения 1870 г., по которому во многих

¹ Огнева М. Сити-менеджмент – «убийство» демократии? [Электронный ресурс] // АиФ в Вост. Сибири. 2011. 22 июня. URL: <http://www.irk.aif.ru/politic/vlast/79181>.

² Ванеев О. Н. Муниципальная демократия: к вопросу об участии граждан в местном (городском) самоуправлении [Электронный ресурс]. URL: <http://www.teoria-practica.ru/-4-2010/yuridicheskie/vaneev.pdf>.

городах царской России начались выборы органов местного самоуправления. Земские и городские органы были всесловными общественными учреждениями, созданными «для заведования общественными делами». Они обладали значительной экономической автономией, имели самостоятельные бюджеты и источники доходов, но были вне политики. В начале XX в. первые российские либеральные политики требовали расширить автономию земств и отменить ограничения на их деятельность, но этого не произошло, а вскоре пришедшие к власти большевики сломали всю эту систему, установив свои правила. Местные органы власти в СССР юридически и фактически обладали лишь теми полномочиями, которые им делегировали вышестоящие партийные органы власти.

В 1990 г. прошли первые конкурентные выборы депутатов Советов всех уровней и был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства», провозгласивший местное самоуправление настоящим и отменивший вертикальную подчиненность выборных Советов вышестоящим органам. Советы получили право контролировать состав и деятельность их исполкомов, приобрели собственную компетенцию в налоговой и бюджетной сфере, это привело к полному демонтажу прежней советской системы управления. 6 июля 1991 г. был принят первый российский Закон «О местном самоуправлении в РСФСР», в соответствии с которым на альтернативных выборах избирали глав местных администраций. Несмотря на то, что чиновники отказывались принимать местную демократию как особую форму развития инициативы на местах, депутаты Государственной Думы РФ все-таки приняли федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 154-ФЗ от 28 августа 1995 г. и «Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в Российской Федерации» № 138-ФЗ от 26 ноября 1996 г., а весной 1998 г. ратифицировали Европейскую хартию местного самоуправления, показав серьезность намерений продвигать реформы на местах.

С приходом к власти В. В. Путина тема местного самоуправления вновь стала на повестке дня. 6 октября 2003 г. Президент РФ подписал 131-ФЗ «Об общих принципах организации

местного самоуправления», который предусматривал создание органов местного самоуправления нескольких типов: сельские и городские поселения – в населенных пунктах с числом жителей свыше 1 тыс. человек; муниципальные районы, на территории которых создавались муниципалитеты на уровне поселений; городские округа, где полномочия не разделены между муниципалитетами разных уровней. Такая реформа вписывалась в логику организации западного местного самоуправления, однако в отличие от европейской модели там не произошло расширения налоговой базы муниципалитетов, а все стали свидетелями борьбы за ресурсы – многие финансовые обязательства были переданы региональным властям, а те, в свою очередь, должны были финансировать МСУ за счет субсидий и дотаций.

В начале 1990-х гг. во многих молодых европейских государствах началась реформа местного самоуправления. Наибольшие различия относятся к политическому определению осуществления принципа децентрализации власти. Первая – «пошаговая» – модель (*step by step model*) имела высокий потенциал в Венгрии. Вторая модель – «прыжок в неизвестность» (*Jump in at the deep end*) характерна для Польши, когда у государства не было времени для подготовки и дискуссий о новых законах, но на удивление реформы 1990–1991, 1998–1999 гг. прошли очень быстро. Третья модель – «это все случилось слишком быстро» (*The it s all happening too fast*) описывает очень быстрые и неожиданные политические изменения, когда центральное правительство занимало неопределенную позицию. Основным аргументом было то, что местная власть не была готова принять новые полномочия, боясь, что распределение власти сверху вниз приведет к политическому хаосу и экономическому коллапсу. Сюда можно отнести Болгарию и Хорватию.

Несмотря на все успешные попытки реформ местного самоуправления, его уровень остается достаточно слабым. Центральная власть опасается, что слишком высокий уровень автономии, особенно на региональном уровне, может привести к дезинтеграции и потере национальной идентичности. Кроме того, центральная бюрократия пока не готова быстро отдать свои позиции.

В 2007 г. в европейских странах стартовал проект «Европейская неделя местной демократии». Его целью является привлечение внимания жителей к роли местной демократии, демонстрирование возможности участия граждан в процессах

управления на местном уровне. Кроме того, акция призвана активизировать распространение информации об основных принципах и достижениях реализации на местах демократических процессов управления, содействовать повышению осведомленности граждан о важности их непосредственного участия в решении вопросов и проблем на местном уровне, а также привлечению их к принятию управленческих решений. Временем проведения таких мероприятий стала неделя года, включающая 15 октября – дату принятия и открытия для подписания Европейской хартии местного самоуправления, а ее практическая реализация заключается в том, что местные или региональные органы власти совместно с партнерами проводят мероприятия по разным вопросам местной жизни: презентации, круглые столы, дебаты, дни открытых дверей, «прямые линии».

К сожалению, авторитет к институтам власти падает во всем мире. Об этом говорят результаты выборов не только в России, но и многих странах. Явка часто не выходит за пределы 20 %. Поэтому государства начинают изобретать «велосипед» – программы демократического обновления, которые призваны помочь населению в повышении их же собственной активности и укреплению доверия власти. Одними из первых такие проекты использовали англичане. «New Labour» – так называлась программа 1994 г. Тони Блэра, премьер-министра, в то время лидера партии лейбористов¹.

На фоне усиления абсентеизма и отмены выборов глав субъектов все большее распространение стали получать отказы от всеобщих выборов глав муниципальных образований и введение института сати-менеджера. Эта модель возникла в 1908 г. в США во время борьбы с коррупцией на местах, но позднее была признана не только не соответствующей демократии, но и неэффективной с точки зрения качества управления².

Вторым ударом по местной демократии стало внесение изменений в законодательство, которые предусматривали дос-

¹ Локальная демократия : метод. пособие / отв. ред. Г. В. Голосов. СПб., 2010. С. 6.

² Эксперты видят как плюсы, так и минусы института сати-менеджера (англ. *mayor-council*). Среди положительных сторон – освобождение главы администрации от церемониальных обязанностей, аполитичность управляющего, его подотчётность городскому совету, снижение расходов на выборы. Среди отрицательных – неподотчётность управляющего населению, его оторванность от разработки долгосрочных планов.

рочное прекращение полномочий выборных мэров и глав администраций по инициативе глав субъектов и депутатов местных представительных органов. Несмотря на то что решение может быть принято двумя третями голосов муниципальных депутатов, оно еще более ставит под сомнение весь выборный процесс, ставя самоуправление под полный контроль со стороны административной вертикали власти.

Изучение России после событий декабря 2011 г. показало, что и в нашей стране начинается активная общественная жизнь на низовом уровне. Центром этой жизни становятся неформальные организации и движения, которые объединяются для решения локальных задач. Деятельность таких групп чаще всего целенаправленна и планируется заранее, рациональна и имеющая определенный набор лоббистских приемов, абсолютно публична и исключает индивидуальное гражданское подвигничество. Каждый этап работы инициативной группы характеризуется достижением результатов при наличии определенных ресурсов (материальных, личностных, экспертных, коммуникационных), что создает благоприятные условия для поддержки гражданских инициатив в актуальный момент жизни этой самой инициативы. Часто инициаторы стараются заботиться о чистой – порой кристальной – собственной репутации. Это особенно важно после изменения в федеральном законодательстве, получившем название закона «об иностранных агентах».

Представление активистов о плодах деятельности очень широко: от решенной проблемы до поменявшихся условий. Но есть то, что объединяет мнения участников, экспертов и благополучателей результатов активности: изменившийся человек, активист – как важнейший результат гражданской инициативы. Участие в активистской деятельности влияет на гражданина, трансформируя, расширяя горизонты самоидентификации, вводя в новый круг общения, информационное поле, делая обладателем нового опыта самореализации¹.

В последние годы отмечается всплеск активизма российских граждан на локальном уровне. К этим факторам можно отнести распространение городского добровольчества, волон-

¹ Российский неполитический активизм: наброски к портрету героя [Электронный ресурс] // Центр гражданского анализа и независимых исследований «Грани». 2013. 27 марта. URL: http://www.grany-center.org/catalog/analiz/details_849.html

терства и благотворительности; усиление роли интернет-коммуникаций в традиционных общественных практиках; гражданский активизм политизированных групп; «самовозбуждающиеся» сети, мобилизующие множество людей в активизм по поводу стихийных бедствий (пожары, наводнения)¹. Это привело к изменению общего фона общественного поля, из которого стали вытесняться «старожилы» – неправительственные организации «со стажем», выросшие на грантовых конкурсах 1990-х гг., приходу абсолютно новых людей, которые ранее никогда не занимались общественной деятельностью, а некоторые даже и не видели себя в этом пространстве, зато теперь активно делящихся своими общественными инициативами и практиками; появлению таких стилей презентаций, которые приводят к формату «все равно, что поддерживать, но если оно есть, чего ему гнить»².

Таким образом, если в западных странах местная демократия – это, прежде всего, формы самоорганизации и политического участия граждан, то в современной России – возможность выживания демократии как института, а только затем форма самоорганизации граждан. Любая работа на низовом уровне сегодня – это повышение уровня демократии. На современном этапе развития местного самоуправления в России органам местного самоуправления необходимо внедрять европейские стандарты участия граждан в местной жизни, разработанные Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы, особенно проведение местных референдумов.

Контрольные вопросы

1. Как вы понимаете термин «местная демократия»?
2. Перечислите шесть признаков местной демократии из классификации В. Бондаря.
3. Познакомьтесь с текстом ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления», выпишите все полномочия органов местного самоуправления, которые существуют на сегодняшний день
4. Приведите примеры из зарубежного или российского опыта проведения местных референдумов.

¹ Российский неполитический активизм ...

² Чумак А. Местная демократия: почувствовать себя нужным [Электронный ресурс] // Высш. шк. экономики. 2013. 16 сент. URL: <http://www.hse.ru/news/media/94283887.html>

Список рекомендуемой литературы

Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н. С. Бондарь. – М., 2009. – 278 с.

Ванеев О. Н. Муниципальная демократия: к вопросу об участии граждан в местном (городском) самоуправлении [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.teoria-practica.ru/-4-2010/yuridicheskie/vaneev.pdf>

Гельман В. Политические аспекты реформы местного самоуправления [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.ru-90.ru/node/614>

Реформа местной власти в городах России, 1991–2006 / В. Гельман, С. Рыженков, Е. Белокурова, Н. Борисова. – СПб. : Норма, 2008. – 368 с.

Зырянов С. Г. Прямая демократия: общественный вердикт и реалии [Электронный ресурс] // Независимая газ. – 2013. – 16 авг. – URL: http://www.ng.ru/regions/2013-08-16/5_chelyabinsk.html

Кынев А. Муниципальные выборы по новым правилам // Pro et Contra. – 2007. – Т. 11, № 1. – С. 30–42.

Локальная демократия : метод. пособие / отв. ред. Г. В. Голосов. – СПб. : АНО Центр Геликс, 2010. – 79 с.

Об обязанностях граждан и участии в общественной жизни : резолюция 91 (2000 г.) Конгресса местных и региональных властей Совета Европы // Об участии граждан в общественной жизни на местном уровне. – Обнинск, 2005. – С. 4–17.

Российский неполитический активизм: наброски к портрету героя [Электронный ресурс] // Центр гражданского анализа и независимых исследований «Грани». – 2013. – 27 марта. – URL: http://www.grany-center.org/catalog/analiz/details_849.html

Новоселов А. А. Применение концепции «местной демократии» в современном процессе государственного строительства европейских стран : дис. ... канд. полит. наук / А. А. Новоселов. – Н. Новгород, 2006. – 168 с.

Росс К. Муниципальные выборы и электоральный авторитаризм в России // Полит. наука : сб. науч. тр. – М., 2008. – № 3 : Локальная политика, местное самоуправление: Российский и зарубежный опыт. – С. 111–125.

Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования / А. А. Сергеев. – М. : Проспект, 2006. – 432 с.

Заключение

Демократия шагает по планете семимильными шагами - пишут средства массовой информации некоторых стран. Но эксперты говорят об обратном. Усиление авторитарных тенденций в государствах СНГ, Южной Азии, Латинской Америки заставляет научное сообщество все чаще задумываться о закате демократических институтов и демократии в целом.

Четверть века назад по восточноевропейским государствам прокатилась волна бархатных революций, когда граждане вышли на площади, пытаясь переосмыслить десятилетия прежней жизни. Страны получили настоящие выборы с конкурирующими элитами, реальное разделение властей и независимые судебные органы, либеральную экономику и право свободного передвижения по миру. Стал ли мир от этого лучше?

Триста лет назад Джон Локк заметил, что даже те политики, «которые поднялись на высокий пост посредством периодических выборов, приходят к тому, что у них появляются свои собственные интересы, отличающиеся от интересов остальной части группы, общества и правительства»¹. Могут ли политики соперничать тяжелой доле обычных избирателей? Готовы ли они проиграть выборы и уйти достойно? В 2011 г. президент Кот-д'Ивуара Лоран Гбагбо отказался покидать свой пост после того, как его соперник Алаассан Уаттура одержал победу на выборах, и в стране началась гражданская война. В 2013 г. президент Зимбабве Роберт Мугабе проиграл выборы, но объявил себя победителем. Это не помешало ему избраться вице-председателем Африканского союза. Глобализация начала ослаблять демократию и ее ценности.

То, что до недавнего времени считалось конкуренцией между демократией и авторитаризмом, сегодня превратилось в спор между утверждениями об «отсутствии альтернативной политики». Станут ли демократические режимы неуправляемыми из-за усиления влияния общества на процесс принятия политических решений или же голос граждан утратит силу из-за воздействия мировых финансовых рынков? Может ли это поставить крест на демократии в целом? Конечно, нет. Несмотря на некоторые разочарования, вряд ли кто-то пожелает самостоятельно потерять чувство быть свободным, то, что завоевывалось столетиями. А значит, исследователи демократических институтов будут учиться их понимать вместе с обществом и в новых реалиях.

¹ Холмс С. Прощай, будущее? // Гефтер. 2014. 24 янв. <http://gefeter.ru/archive/11150>
112

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПО КУРСУ

1. Понятие демократии.
2. Признаки демократии.
3. Основные определения и виды демократии.
4. Важнейшие конституционные принципы демократии.
5. Конституция, ее место, роль и функции в демократическом государстве.
6. Конституционные принципы политического устройства.
7. Основные исторические этапы формирования политических партий.
8. Что понимается под политической партией. Многопартийность.
9. Политические партии, их основные функции.
10. Правящие и оппозиционные партии, их отличие.
11. Предназначение института представительства.
12. Основные типы партийной системы.
13. Перспективы формирования политических партий в России.
14. Типы избирательных систем.
15. Роль института выборов.
16. Разделение властей. Автор теории.
17. Демократия как форма народовластия.
18. Местная или локальная демократия.
19. Теория «суверенной демократии» в России.
20. Полиархия Роберта Даля.

ФИЛЬМОГРАФИЯ

«300 спартанцев: Расцвет империи». Режиссер – Ноам Мурро. Год выпуска: 2013. Страна-производитель: США. Продолжительность: 157 мин.

«Афины: Правда о демократии». Режиссер – Timothy Sorostake. Год выхода: 2012. Страна-производитель: Греция. Продолжительность: 120 мин.

«Грязная кампания за честные выборы». Режиссер – Джейч Роуч. Год выхода: 2012. Страна-производитель: США. Продолжительность: 96 мин.

«Мартовские иды». Режиссер – Джордж Клуни. Год выпуска: 2011. Страна-производитель: США. Продолжительность: 101 мин.

«Политики». Режиссер – Пракаш Джка. Год выхода: 2010. Страна-производитель: Индия. Продолжительность: 163 мин.

«После демократии». Режиссер – Крис Кайне. Год выпуска: 2010. Страна-производитель: Нидерланды. Продолжительность: 49 мин.

«Человек года». Режиссер – Барри Левинсон. Год выхода: 2006. Страна-производитель: США. Продолжительность: 115 мин.

СЛОВАРЬ ОСНОВНЫХ ПОНЯТИЙ И ТЕРМИНОВ

Активная гражданская позиция – осознанное участие человека в жизни общества, отражающее его сознательные реальные действия (поступки) в отношении к окружающему в личном и общественном плане, которые направлены на реализацию общественных ценностей при разумном соотношении личностных и общественных интересов.

Выборы – формирование органов государственной власти и наделение полномочиями должностного лица посредством волеизъявления граждан.

Демократия – политический режим, в основе которого лежит метод коллективного принятия решений с равным воздействием участников на исход процесса или на его существенные стадии.

Европейская хартия местного самоуправления – декларация о гарантиях обеспечения местной автономии и местной демократии, одобренная в 1985 году Советом Европы и принятая к исполнению большинством европейских государств, включая Россию.

Конституция – основной закон государства, обладающий высшей юридической силой и устанавливающий основы политической, правовой и экономической систем данной страны.

Либеральная демократия – форма общественно-политического устройства – правового государства на основе представительной демократии, в котором воля большинства и способность избранных представителей осуществлять власть ограничены во имя защиты прав меньшинства и свобод отдельных граждан.

Местная демократия – демократические институты и практики на местном уровне, обеспечивающие проведение конкурентных местных выборов и деятельность политических

партий, средств массовой информации и некоммерческих организаций по решению вопросов местного значения.

Оппозиция в политике – партия или группа, выступающая против господствующей партии или мнения, поддерживаемого большинством.

Парламент – высший представительный и законодательный орган в государствах, где установлено разделение властей.

Парламентарная демократия – это форма демократии, предполагающая косвенную связь между властями и гражданами через избранное народом законодательное собрание.

Полиархия – политическая система, основанная на открытой политической конкуренции различных групп в борьбе за поддержку избирателей.

Политическая партия – особая общественная организация (объединение), непосредственно ставящая перед собой задачи овладеть политической властью в государстве или принять в ней участие через своих представителей в органах государственной власти и местного самоуправления.

Представительная демократия – политический режим, при котором основным источником власти признается народ, но управление государством делегируется различным представительным органам, члены которых избираются гражданами.

Суверенная демократия – концепция, введенная в широкий оборот в России заместителем руководителя Администрации президента России В. Ю. Сурковым в 2005–2006 гг.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Лейпхарт А.

Конституционные альтернативы для новых демократий (фрагменты)¹

Два важных фактора повлияли на принятие принципа пропорционального представительства в континентальной Европе. Одним из них явилась проблема этнических и религиозных меньшинств; пропорциональное представительство предназначалось для обеспечения представительства меньшинства и тем самым для противодействия потенциальным угрозам национальному единству и политической стабильности... Вторым фактором была динамика процесса демократизации...

Оба фактора актуальны и применительно к современному конституционному творчеству, особенно для многих стран, где имеется глубокая разделенность по этническому признаку или где существует необходимость примирения новых демократических сил с противостоящими демократии старыми группами.

Принимался ли парламентский или же президентский порядок правления – это также изначально определялось процессом демократизации...

Существовало два основных способа, коими монархическая власть могла быть демократизирована: упразднить большую часть личных политических прерогатив монарха и вменить его кабинету ответственность перед всенародно избранным законодательным органом, создавая тем самым парламентскую систему; или же упразднить наследственного монарха и взамен ввести нового, демократически избираемого «монарха», создавая таким образом президентскую систему.

Другими историческими основаниями были произвольное имитирование успешных демократий и доминирующее влияние колониальных держав... огромную важность имело влияние Британии как колониальной державы. Президентская модель США широко имитировалась в Латинской Америке в XIX в. А в начале XX в. пропорциональное представительство быстро распространя-

¹ Лейпхарт А. Конституционные альтернативы для новых демократий // Полис. 1995. № 5. С. 136–146.

лось в континентальной Европе и Латинской Америке, не только в угоду носителям политических пристрастий и ради защиты меньшинств, но и в силу того, что оно широко воспринималось как самый демократичный способ выборов и, стало быть, как «волна демократического будущего».

В связи с этой настроенностью [общественного мнения] в пользу пропорционального представительства выдвигается дискуссионный вопрос о качестве демократии... Термин «качество» подразумевает степень, в какой та или иная система отвечает таким демократическим нормам, как представительность, ответственность (подотчетность) (accountability), равенство и участие. Заявлявшиеся позиции и контрпозиции слишком хорошо известны, чтобы надо было здесь долго о них говорить, но имеет смысл подчеркнуть, что расхождения между противоположными лагерями не столь велики, как часто полагают. Прежде всего, сторонники пропорциональной системы и сторонники принципа большинства не согласны друг с другом не столько в том, каковы, соответственно, последствия этих двух методик проведения выборов, сколько в том, какой вес этим последствиям придавать. Обе стороны согласны в том, что принцип пропорционального представительства обеспечивает большую пропорциональность представительства вообще, а также представительство меньшинств, а принцип большинства способствует складыванию двухпартийных систем и однопартийных органов исполнительной власти. Расходятся спорящие в том, какой из этих результатов считать более предпочтительным, причем сторонники принципа большинства утверждают, что только в двухпартийных системах достижима четкая ответственность за правительственную политику.

Кроме того, обе стороны спорят об эффективности обеих систем. Пропорционалисты ценят представительство меньшинств не просто за демократическое качество [такого порядка], но и за его способность обеспечивать сохранение единства и мира в разделенных обществах. Сходным образом, сторонники принципа большинства настроены в пользу однопартийных кабинетов не только ради их демократической подотчетности, но и ради обеспечиваемой ими, как это считается, твердости руководства и эффективности при разработке и проведении политики. Обнаруживается также и некоторое различие в акценте, какой обе стороны делают соответственно на качестве и на эффективности. Пропорционалисты склонны придавать большее значение представительности прав-

ления, тогда как мажоритаристы более существенным соображением считают способность управлять.

Наконец, спор между сторонниками президентской и парламентской форм правления, хоть он и не был столь ожесточенным, отчетливо обнаруживает свое подобие спору об избирательных системах. И здесь заявленные позиции и контрпозиции вращаются вокруг и качества, и эффективности. Сторонники президентской формы рассматривают как важную демократическую ценность прямое всенародное избрание главного носителя исполнительной власти, парламентаристы же считают не соответствующей демократическому оптимуму сосредоточение исполнительной власти в руках одного-единственного лица. Но в данном случае предметом серьезных дискуссий была в большей степени проблема эффективности, когда одна сторона подчеркивала роль президента как обеспечивающего сильное и эффективное руководство, а другая – опасность конфликта и тупика в отношениях исполнительной и законодательной властей.

Новгородцев П. И.

Демократия на распутье (фрагменты)¹

Итак, что же такое демократия? Когда древние писатели, и притом самые великие из них – Платон и Аристотель, отвечали на этот вопрос, они имели в виду прежде всего демократию как форму правления. Они различали формы правления в зависимости от того, правил ли один, немногие или весь народ, и устанавливали три основные формы – монархию, аристократию и демократию. Но и Платон, и Аристотель каждую форму правления связывали с известной формой общественной жизни, с некоторыми более глубокими условиями общественного развития. Оба они имели пред собой богатый опыт развития и смены политических форм, и оба видели, что если есть в государстве какая-то внутренняя сила, которую оно держится, несмотря на всяческие бедствия, то формы его меняются... В согласии с Руссо наиболее прочным он считает демократический строй у народов, живущих жизнью простой и близкой к природе. Другие виды демократии кажутся ему более подверженными изменениям, причем самым худшим видом он считает тот, в котором под видом господства народа правит кучка демагогов, в котором нет твердых законов, а есть постоянно ме-

¹ Новгородцев П. И. Демократия на распутье // П. И. Новгородцев Соч. М., 1995. С. 388–404.

няющиеся предписания, в котором судебные места превращаются в издевательство над правосудием.

Новая политическая мысль внесла значительные осложнения в простоту греческих определений. Древний мир знал только непосредственную демократию, в которой народ сам правит государством через общее народное собрание. Понятие демократии совпало здесь с понятием демократической формы правления, с понятием непосредственного народоправства. Из новых писателей это греческое словоупотребление воспроизводит Руссо: и для него демократия есть форма правления, в которой народ непосредственно не только законодательствует, но и управляет. Но, с другой стороны, именно Руссо дал основание теоретическое для того более широкого понимания демократии, которое утвердилось в XIX и XX столетиях. Поскольку он допускал, что с верховенством народа совместимы различные формы правительственной власти – и демократическая, и аристократическая, и монархическая, – он открыл теоретическую возможность для нового понимания демократии как формы государства, в котором верховная власть принадлежит народу, а формы правления могут быть разные. Сам Руссо считал демократию возможной только в виде непосредственного народоправства, соединяющего законодательство с исполнением. Те формы государства, в которых народ оставляет за собой только верховную законодательную власть, а исполнение передает монарху или коллегии немногих, он признавал законными с точки зрения народного суверенитета, но не называл их демократическими. При этом он вообще и ни в каких правовых формах не допускал представительства. В отличие от Руссо позднейшая теория распространила понятие демократии на все формы государства, в котором народу принадлежит верховенство в установлении власти и контроль над нею. При этом допускается, что свою верховную власть, свою «общую волю», чтобы употребить термин Руссо, народ может проявлять как непосредственно, так и через представителей. В соответствии с этим демократия определяется прежде всего как форма государства, в которой верховенство принадлежит общей воле народа...

В этом смысле новая теория пришла к гораздо более сложному представлению о демократии, чем то, которое встречается в древности. Но в другом отношении она не только подтвердила, но и закрепила греческое понимание существа демократии. Выдвинув в качестве общего идеала государственного развития идеал правового государства, новая теория рассматривает и демократию как

одну из форм правового государства. А так как с идеей правового государства, как она развивается в Новое время, неразрывно соединяется представление не только об основах власти, но и о правах граждан, о правах свободы, то издревле идущее определение демократии как формы свободной жизни связывается здесь органически с самым существом демократии как формы правового государства.

С этой точки зрения демократия означает возможно полную свободу личности, свободу ее исканий, свободу состязания мнений и систем...

Если демократия открывает широкий простор свободной игре сил, проявляющихся в обществе, то необходимо, чтобы эти силы подчиняли себя некоторому высшему обязывающему их началу. Свобода, отрицающая начала общей связи и солидарности всех членов общения, приходит к самоуничтожению и к разрушению основ государственной жизни.

Наконец, те же требования известной высоты нравственного сознания народа вытекают и из свойственного демократии стремления к равенству. Подобно страсти к свободе и страсть к равенству, если она приобретает характер слепого стихийного движения, превращается в «фурию разрушения». Только подчиняя себя высшим началам, и равенство, и свобода становятся созидательными и плодотворными основами общего развития...

Степень отдаленности современных демократий от демократического идеала познается в особенности в одном очень существенном пункте, а именно в вопросе о фактическом осуществлении народовластия. Руссо, конечно, был прав, когда с понятием истинной демократии он соединял живое и непосредственное участие всего народа не только в законодательстве, но и в управлении, когда он утверждал, что система представительства есть отступление от народовластия в строгом смысле этого слова. Но в то же время он прекрасно понимал, насколько трудно провести в жизнь подлинную демократическую идею; ибо, как говорил он, «противно естественному порядку, чтобы большинство управляло, а меньшинство было управляемо». И действительно, в демократиях с естественной необходимостью над общей массой народа всегда выдвигаются немногие, руководящее меньшинство, вожди, направляющие общую политическую жизнь. Это давно замеченное и притом совершенно естественное явление, что демократия практически всегда переходит в олигархию, в правление немногих...

Мы не будем здесь говорить о тех демократиях, которые, присваивая себе иногда это наименование, по существу являются са-

мыми настоящими олигархиями. Таковы латинские республики Центральной Америки, политическая история которых сводится к постоянному круговороту революционных изменений, где одна олигархия силой сменяет другую.

Конечно, утверждение, что чистый принцип демократии никогда не может быть осуществлен, должно быть ослаблено замечанием, что и другие государственные формы никогда не осуществляются в чистом виде. Когда сейчас сторонники демократии разбирают ее недостатки, они указывают, что эти же или какие-нибудь другие недостатки свойственны и другим формам...

Но этого мало. Современная наука должна признать и еще одно существенное положение, на котором мы должны теперь остановиться. И там, где демократии существуют уже десятки лет, где они проявили способность противостоять величайшим опасностям и обнаружили удивительную доблесть граждан, как это было во времена недавней мировой войны, они переживают сейчас какое-то внутреннее недомогание, испытывают какой-то серьезный кризис.

Острогорский М. Я.

Демократия и политические партии (фрагменты)¹

Первым признаком демократического управления является участие в нем большой массы граждан. Однако большая масса, естественно, пассивна... Общественное сознание должно быть деятельным, т. е. воинствующим: гражданин должен быть всегда на страже, со взглядом, устремленным на общественное дело, и готовым отдать ему без всякой заинтересованности свое время и свои усилия...

...Из всех недеспотических режимов демократический режим менее всего способен к пробуждению народного сознания в условиях современной цивилизации. Последняя, все более и более усложняя жизнь, сделала частные интересы, заботы и развлечения как материального, так и нематериального порядка более многочисленными и напряженными. Точно так же и гражданин, который является, прежде всего, человеком, естественно побуждается своим эгоистическим инстинктом приносить в жертву поглощающим его заботам о своем собственном существовании и другим личным потребностям интересы государства, которые представляются ему

¹ Острогорский М. Я. Демократия и политические партии. В 2 т. М., 1930. Т. 2. Соединенные Штаты Америки. С. 529–531.

более отдаленными и менее необходимыми, если только вообще эти заботы не являются для него совершенно безразличными...

К экономическим и социальным условиям, отвлекающим внимание гражданина от общественных дел и усыпляющим его бдительность, в демократиях присоединяется еще крайняя доверчивость, внушенная обладанием неограниченной власти. Будучи членом самодержавного народа, каждый гражданин, сознательно или бессознательно, относит к самому себе несокрушимую силу народа, которая делает излишними все заботы об общественном благе. Он воображает, что сможет всегда своевременно вмешаться, чтобы внести порядок в дела, если это понадобится...

В то время как условное понятие партии усыпляло гражданское сознание, которое должно заботиться о государстве, оно овладело силой социального запугивания, которое является высшей силой демократии. Эта сила, заключающаяся в том, чтобы принуждать всех к выполнению своих обязанностей силой закона, так же как и силой общественного мнения, является регулирующей силой всего управления. Проявлять власть – это не что иное, как только запугивать, применять моральное принуждение для того, чтобы заставить себе повиноваться. Деспот применяет ее так же хорошо, как и республиканский министр: его материального могущества было бы недостаточно, так как оно свелось бы к его мускульной силе. Сила запугивания, управляющая политическим обществом, является полной только тогда, когда она господствует над всеми его членами, над управляющими также, как и над управляемыми...

Демократический режим и режим, при котором наилучшим образом может укорениться власть социального запугивания, являются, таким образом, эквивалентными понятиями. То, что условились рассматривать в качестве демократических принципов, в действительности является лишь применением в организации общественного порядка принципа социального запугивания...

Если говорят, что народ не способен к самоуправлению и что, следовательно, поэтому всеобщее избирательное право и парламентаризм являются абсурдом, то я готов согласиться с первым пунктом, но нахожу, что вывод, который из него делается, совершенно ошибочен: политическая функция масс в демократии не заключается в том, чтобы ею управлять; они, вероятно, никогда не будут на это способны. Если даже облечь их всеми правами народной инициативы, непосредственного законодательства и непосредственного управления, фактически управлять будет всегда небольшое меньшинство при демократии также, как при самодержавии. Естественным свойством всякой власти является концен-

трация, это как бы закон тяготения социального порядка. Не нужно, чтобы правящее меньшинство всегда находилось под угрозой. Функция масс в демократии заключается не в том, чтобы управлять, а в том, чтобы запугивать управителей. Действительным вопросом в данном случае является вопрос о том, способны ли они запугивать и в какой мере они на это способны. Что массы в большинстве современных демократий способны серьезно запугивать управителей, это вне всякого сомнения. И именно благодаря этому мог быть осуществлен серьезный прогресс в обществе; плохо ли, хорошо ли, но управители вынуждены считаться с народными нуждами и стремлениями. Большим затруднением теперешнего политического положения является то, что еще малообразованные и недостаточно сознательные массы недостаточно запугивают политиков. Таким образом, широко распространенное массовое образование и способность масс к высказыванию своего мнения имеют в политической жизни в меньшей степени непосредственное значение, исключая, разумеется, их значения для более сознательного выбора своих уполномоченных, и в большей степени необходимы для лучшего запугивания тех, кто управляет от имени народа и спекулирует на недостатке его проницательности. Эти управители будут вести себя иначе, если им придется иметь дело с более образованными избирателями; они их будут больше запугивать. Вот почему вдвойне важно в демократии поднимать интеллектуальный и моральный уровень масс: вместе с ним автоматически поднимается моральный уровень тех, которые призваны стоять выше масс. То, что было сказано в отношении всеобщего голосования, не менее правильно также и в отношении других принципов современного государственного строя. Все политические свободы: свобода печати, право собраний, право ассоциаций и гарантии индивидуальной свободы, на которые опирается всеобщее голосование и которые рассматриваются как гарантии свободы, являются лишь формами или орудиями власти социального запугивания, защитой членов государства против злоупотребления силой...

Однако эта власть социального запугивания была подорвана со всех сторон политическим формализмом, введенным партийной системой, и этот формализм мешает ей укорениться со всей силой...

И когда власть социального запугивания сводится только к репрессии, к народному гневу, которого надо бояться, власть социального запугивания оказывается ослабленной не только, так сказать, количественно, но также и качественно, и с ней вместе уменьшается также могущество демократического режима. И действительно, различные политические режимы отличаются друг от друга по характеру того страха, который внушает эта власть...

Из всех граждан демократии наиболее боязливymi являются те, которые обладают политической властью. Они зависят от первого встречного; их судьба находится в руках человека с улицы. Они стараются ему нравиться, унижаясь до него; но так как они совсем не знают его чувств, то из боязни просчитаться, они их расценивают возможно ниже и приспособляются к этому. Всякий, кто облечен частицей государственной власти или тот, кто к ней стремится, этим самым уже лишается человеческого достоинства. Человеческое достоинство понимается лишь как верноподданническая покорность, которая падает ниц перед самодержавной толпой...

Условное понятие партии лишь поддерживает и развивает такое положение. Ритуальный культ, которым это условное понятие окружает большинство, партию, придает квазиконкретную форму тому неопределенному могуществу множества, которое потрясает воображение индивидуума и овладевает его волей. Оно устанавливает внешний критерий его политического поведения. Он может быть застигнут на месте преступления первым встречным; все взоры устремлены на него, чтобы следить за тем, идет ли он в указанном направлении; ну как же ему не идти по указанному пути? Партийная жизнь, следовательно, представляет собой лишь длительную школу рабского подчинения. Все уроки, получаемые в ней гражданином, являются лишь уроками трусости; она прежде всего учит гражданина, что для него нет спасения вне постоянной партии и подготавливает его ко всякого рода отречениям и смирению...

Растоу Д. А.

Переходы к демократии: попытка динамической модели¹

1. Факторы, обеспечивающие устойчивость демократии, не обязательно равнозначны тем, которые породили данную форму устройства политической системы: при объяснении демократии необходимо проводить различия между ее функционированием и генезисом.

2. Корреляция – это не то же самое, что причинная связь: теория генезиса должна сконцентрировать внимание на выявлении последней.

3. Вектор причинной обусловленности не всегда направлен от социальных и экономических факторов к политическим.

¹ Растоу Д. А. Переходы к демократии: попытка динамической модели // Полис. 1996. – № 5. С. 5–15.

4. Вектор причинной обусловленности не всегда идет от убеждений и позиций к действиям.

5. Процесс зарождения демократии не обязательно должен быть единообразным во всех точках земного шара: к демократии может вести множество дорог.

6. Процесс зарождения демократии не обязательно должен быть единообразным по временной протяженности: на длительность каждой из последовательно сменяющихся его фаз решающее воздействие могут оказать разные факторы.

7. Процесс зарождения демократии не обязательно должен быть единообразным в социальном плане: даже когда речь идет об одном и том же месте и одном и том же отрезке времени, стимулирующие его позиции политиков и простых граждан могут отличаться друг от друга.

Каждый из приведенных выше тезисов призывает к отказу от некоторых традиционных ограничений, от некоторых упрощенных предположений, высказывавшихся в предшествующих работах на данную тему, и к учету усложняющих, разнообразящих ситуацию факторов. Если бы методологическая аргументация этим и исчерпывалась, исследователи полностью бы лишились всяческих ориентиров, и задача создания теории генезиса демократии стала почти неразрешимой.

К счастью, анализ демократии с точки зрения ее генезиса требует – или допускает – введения ряда новых ограничителей, которые более чем компенсируют утрату семи прежних. Прежде чем подробнее развить эту часть методологической аргументации, целесообразно продолжить перечень кратких суммарных тезисов.

8. Эмпирические данные, положенные в основу теории генезиса демократии, должны для каждой страны охватывать период с момента, непосредственно предшествовавшего началу процесса, и вплоть до момента его окончательного завершения.

9. При исследовании логики трансформации внутри политических систем можно оставить за скобками страны, основной толчок к трансформации которых был дан из-за рубежа.

10. Модель, или идеальный тип, процесса перехода может быть получена на основе тщательного изучения двух или трех эмпирических примеров, а затем проверена путем приложения к остальным.

Демократия не была изначальной или основной целью борьбы, к ней обращались как к средству достижения какой-то другой цели либо же она доставалась в качестве побочного продукта борьбы. Но поскольку осязаемых зол, постигающих человеческие сообщества,

несметное число, брайсовский единственный путь распадается на множество отдельных дорог. В мире нет двух демократий, которые бы прошли через борьбу одних и тех же сил, ведущих спор по одному и тому же кругу вопросов и с теми же самыми институциональными последствиями... Представляется маловероятным, чтобы какая-либо будущая демократия в точности повторила путь одной из предшествующих... Чтобы прийти к демократии, требуется не копирование конституционных законов или парламентской практики некоей уже существующей демократии, а способность честно взглянуть на свои специфические конфликты и умение изобрести или позаимствовать эффективные механизмы их разрешения.

Хантингтон С.

Будущее демократического процесса: от экспансии к консолидации (фрагменты)¹

Широкое распространение демократии в мире, несомненно, наиболее важный политический феномен последних трех десятилетий XX в. Получившая начальные импульсы в Южной Европе – в Испании, Португалии, Греции, – волна демократизации прокатилась по Латинской Америке, затронув там все страны, за исключением Кубы. Затем она переместилась в Азию, где на Филиппинах, Тайване, в Южной Корее, Пакистане и Бангладеш на смену авторитарным режимам пришли демократически избранные правительства. В 1989 г. эта демократическая волна накрыла Восточную Европу, а еще через два года – Советский Союз. Выборные лидеры заменили коммунистических назначенцев почти во всех республиках бывшего СССР. Демократизация заявила о себе усилением роли электорального процесса и в странах Ближнего Востока, таких как Йемен и Иордания. В Африке многие диктаторы были отстранены от власти благодаря демократической процедуре; в ряде африканских стран состоялись общенациональные конференции и круглые столы политических сил; и, что особенно важно, на путь демократии прочно встала Южная Африка. Демократические веяния дали о себе знать даже в странах, от которых этого меньше всего ожидали. Кто бы мог еще несколько лет тому назад помыслить, что в начале 90-х гг. демократически избранные правительства придут к власти в Албании, Монголии, Непале и Бенине? Повсюду в мире

¹ Хантингтон С. Будущее демократического процесса: от экспансии к консолидации // Мировая экономика и международные отношения. 1995. № 6. С. 87–95.

военные хунты, личные диктатуры и однопартийные системы были потеснены демократическими правительствами. Организация Freedom House, базирующаяся в Нью-Йорке, ежегодно публикует подробный анализ состояния свободы в мире. В 1972 г. она аттестовала как свободные 42 страны; в 1991 г., согласно ее подсчетам, их число возросло до 75.

Наблюдая впечатляющее территориальное расширение демократии, следует иметь в виду два важных момента. Во-первых, демократия не обязательно решает проблемы неравенства, коррупции, неэффективности, несправедливости и некомпетентного принятия решений. Но она обеспечивает институциональные условия, позволяющие гарантировать свободу индивида, защитить его от массовых нарушений прав человека и попрания его человеческого достоинства. Демократия – это средство против тирании, и как таковое она дает людям шанс решить и другие социальные проблемы.

Во-вторых, распространение демократии в мире снижает вероятность войн между государствами. Один из фундаментальных фактов новой истории состоит в том, что со времени установления современной демократии в США в начале XIX в. войны между демократическими странами, за малым исключением, не велись. Этому есть объяснение. Если признать справедливость данного тезиса, то по мере роста в мире числа демократических правительств почва для возникновения войн должна сужаться.

Расширение демократии после 1974 г. вызвало к жизни представление о том, что мы переживаем всеохватывающую глобальную демократическую революцию. Демократия наступает, полагали многие, и скоро она победит повсюду в мире. Этот взгляд особенно укоренился после краха коммунизма в Восточной Европе. Демократия победила, провозгласили одни наблюдатели. Другие объявили ее волной будущего и праздновали глобализацию демократии... Фрэнк Фукуяма возвестил о конце истории и об универсализации западной либеральной демократии в качестве конечной формы политического устройства человечества. Падение же под напором всепобеждающей волны демократизации последних оплотов деспотизма, будь то на Кубе, в Бирме, Северной Корее или любой другой стране, – это только вопрос времени.

Оправдан ли такой оптимизм? Продолжится ли победное шествие демократии в текущем десятилетии теми же темпами, что и в последние 20 лет? Я в этом сомневаюсь. Правда, должен признаться, что склонен к пессимизму. Большое преимущество пессимистических прогнозов заключается в том, что ты оказываешься

либо прав, либо приятно удивлен. Десять лет тому назад я предсказывал, что демократия вряд ли укоренится где-либо за пределами западного мира, разве что в Латинской Америке. События последних десяти лет показали, что я ошибался, и я этому рад. Возможно, ход событий докажет, что и теперь я не прав. Надеюсь, что так оно и будет. Однако имеется много оснований полагать, что нынешняя волна демократизации теряет силу и что скоро она или достигнет своего апогея, или даже произойдет ее некоторый откат. Последняя волна демократизации, которая зародилась на Иберийском полуострове в середине 70-х и затем захватила почти 40 стран, переходит теперь из фазы экспансии в фазу консолидации...

Почему события развиваются так, а не иначе? Во-первых, нужно отметить, что демократизации благоприятствуют определенные экономические и культурные условия. В их числе сравнительно высокий уровень экономического развития и преобладание того, что можно назвать западной культурой с ее ценностями, включая западное христианство. В настоящее время практически все страны с высоким или средневысоким (*upper middle*) уровнем дохода (по классификации МБРР), за исключением Сингапура, являются демократиями. Точно так же все западные государства или испытавшие на себе сильное влияние Запада, кроме Кубы и немногих других, имеют демократическое устройство. Демократизации не произошло как раз там, где указанные предпосылки слабы. Это либо бедные, либо незападные по своей культуре общества. В перечне «Фридом хаус» из 75 стран, значащихся в рубрике свободные, только пять приходится на Азию (Япония, Южная Корея, Монголия, Непал, Бангладеш), всего две – на мусульманский мир (Бангладеш и Турецкая республика Северного Кипра) и лишь три принадлежат к восточной ветви христианства (Греция, Болгария, Республика Кипр). Помимо стран Балтии, ни одно из государств, возникших на развалинах Советского Союза, не классифицировано как свободное. Таким образом, в настоящее время демократия доминирует в Западной и Центральной Европе, Северной и Южной Америке, а также на окраинах Азии. Ее нет в преобладающей части бывшего Советского Союза, Китае, на обширных территориях Южной Азии, в арабском мире, Иране и большинстве африканских стран. Распространится ли демократия на эти регионы? Все будет зависеть от совокупности экономических и культурных факторов.

Если взять, к примеру, бывшие советские республики, то с обоснованным оптимизмом можно говорить о будущем демократии в экономически более продвинутых протестантско-

католических странах Балтии. В бедных же закавказских и исламизированных центрально-азиатских государствах перспективы демократии скорее безрадостны. В отношении тех республик, культурную традицию которых определяет православие, а экономическое положение можно охарактеризовать как промежуточное, преобладает неопределенность... Ельцинская Россия может стать, а может и не стать демократической. То что происходит в России, будет иметь огромное влияние на политическое развитие других постсоветских республик, Монголии и Восточной Европы. Поэтому наиболее важная внешнеполитическая задача США и Запада в целом способствовать развитию и консолидации демократии в России.

За последнее десятилетие в Китае наблюдался исключительно быстрый экономический рост. В стране, особенно в южной ее части, вырос могущественный частный сектор, а вместе с ним значительный слой буржуазии, начал зарождаться средний класс. В будущем эти группы смогут придать импульс продвижению к большей политической открытости, плюрализму и, возможно, даже демократии. Шаги в этом направлении не будут, однако, быстрыми и легкими. Крестьяне все еще составляют преобладающую часть китайского населения; конфуцианские ценности и практика по-прежнему сохраняют сильные позиции, а политическое руководство Китая, демонстрируя открытое пренебрежение к принципам западной демократии и правам человека, не намерено отказываться от авторитарной политической системы. Тем не менее, если взглянуть несколько дальше, экономический рост при условии, что он будет продолжен, способен сломать культурные и политические препятствия, стоящие на пути демократизации. Итак, будущее демократии в России не ясно как в близкой, так и дальней перспективе. Виды же на демократию в Китае неблагоприятны в близкой и могут оказаться благоприятными в далекой перспективе. Примерно то же самое, что о Китае, можно сказать и о других недемократических странах Азии.

На мусульманском Ближнем и Среднем Востоке скромными плодами демократизации воспользовались фундаменталистские группы, что привело к возобновлению репрессивной политики в Алжире, Тунисе и Египте. Нынешние лидеры этих стран вряд ли согласятся на какую-либо форму демократии, если это будет означать приход к власти фундаменталистских сил, хотя выборы 1993 г. в Иордании показывают, что участие в электоральном процессе может умерить напор таких групп и понизить их привлекательность в глазах избирателей, особенно если им придется взять

на себя ответственность за руководство страной. Наконец, демократизация только затронула Африку – в большинстве стран этого континента все еще правят жесткие диктатуры, военные клики и/или режимы, опирающиеся на узкую племенную базу. Движение в сторону демократии будет здесь функцией экономического развития, которое пока не обнадеживает, и христианизации, порой принимающей драматические формы. Перспективы демократии наиболее радужны в Южной Африке с ее сравнительно высоко развитой экономикой, с ее белым меньшинством, которое когда-то проповедовало апартеид, а ныне поддерживает западные либерально-демократические ценности, и с ее политически умудренным руководством Африканского национального конгресса.

Все эти доводы не означают, что демократия может процветать только в западных странах. Конечно, это не так, но ее развитие в незападных обществах, за малыми исключениями вроде Турции, явилось в большой мере следствием западного влияния, западного колониализма или военной оккупации все теми же западными державами. Современная демократия возникла как продукт протестантской культуры. С большим опозданием она пришла в католические страны, и именно их в 70-е и 80-е гг. в первую очередь захватила нынешняя волна демократизации. В значительной мере переход этих стран к демократии явился результатом сдвигов в позиции католической церкви и успехов экономического развития в 50-е и 60-е гг., которые произвели определенные изменения в господствующей культуре. Наверное, нигде это не видно так ясно, как в Испании. Я думаю, что не ошибусь, если скажу, что в 1950 г. испанская культура все еще была в основном традиционной, корпоративистской, авторитарной, этатистской и антилиберальной. В 60-е гг. Лауреано Лопес Родо предсказал, что Испания станет демократической, когда ВНП на душу населения достигнет в ней 2 тыс. долл. И это произошло: к 1975 г. экономическое развитие – индустриализация, урбанизация, подъем среднего класса, интеграция в мировую экономику – произвело фундаментальный сдвиг в испанской культуре, сделав ее похожей на ту, что существует в западноевропейских демократиях.

Экономическое развитие, следовательно, может изменить культуру страны таким образом, чтобы она благоприятствовала демократии. Если этот тезис справедлив, то прогресс экономики должен оказать воздействие и на мусульманские, буддийские, православные и конфуцианские общества. Но за исключением Восточной Азии экономика незападного мира отстает в своем развитии,

да и в более благополучных с этой точки зрения дальневосточных странах культурные изменения скорее всего растянутся на многие годы. Недавняя волна демократизации выполнила исторически важную задачу распространения демократических норм на экономически более развитые страны и почти на все общества с преобладанием западной культуры. Попытки дальнейшего продвижения демократии столкнутся с существенно большими препятствиями экономического и/или культурного характера.

Другая причина, питающая скептицизм относительно продолжения экспансии демократии, – это диалектическая природа истории. Любое значительное движение в каком-то направлении теряет в конце концов свою энергию и порождает контртенденцию. Это справедливо и по отношению к демократизации. Нынешняя ее волна, восходящая к 1974 г., третья в мировой истории. Первая зародилась в США в начале XIX в. и достигла своей кульминации после Первой мировой войны, когда в мире образовалось около 32 демократических государств. Марш Муссолини на Рим в 1922 г. знаменовал собой начало возвратной волны, и к 1942 г. в мире осталось всего 12 демократических стран. Вторая волна демократизации пришлось на период после Второй мировой войны и продолжалась до 60-х гг. Ее сменило попятное движение, в результате которого к 1973 г. в мире стало меньше демократических правительств (30), чем десять лет назад. Следуя этой логике, в ближайшие годы можно ожидать третью возвратную волну. Есть даже основания утверждать, что ее время уже наступило. Судан, Нигерия, Гаити, Перу пришли было к демократии, но вскоре снова вернулись к диктаторским режимам. В 1992 г. впервые за более чем десять лет «Фридом хаус» не смог сообщить об увеличении в мире числа свободных стран. Его отчет за 1993 г. озаглавлен: Свобода отступает. Согласно оценкам этой организации, количество людей, живущих в свободных обществах, возросло на 300 млн, а живущих в несвободных обществах увеличилось на 531 млн. В 42 странах уровень свободы упал, и лишь в 19 – вырос. Ныне только 19 % населения мира проживает в свободных обществах. Это самая низкая цифра, начиная с 1976 г.

За исключением Южной Европы будущее демократии в новых демократических странах неопределенно... Ситуация в Восточной Европе и бывшем Советском Союзе столь же ненадежна. Этническое большинство здесь ограничивает, а иногда и попирает права меньшинств. Более заметными становятся антисемитизм и преследование цыган. В нескольких странах коммунистический аппа-

рат по-прежнему сохраняет значительное влияние. Много случаев ограничения свободы прессы. Телевидение и радиовещание строго контролируются правительством, есть случаи убийства редакторов и давления на средства массовой информации. Все более заметной становится ностальгия людей по законности и порядку былых авторитарных времен. Согласно социологическим опросам, в Румынии и других странах большинство населения считает, что ему лучше жилось в годы коммунизма, даже при Чаушеску. По меньшей мере, один демократический лидер Гамсахурдия в Грузии оказался жестоким тираном, а другие, в том числе Борис Ельцин, явно имеют авторитарные наклонности.

Как в Латинской Америке, так и в Восточной Европе новые демократические правительства все еще бьются над сложной проблемой, какую избрать линию по отношению к преступлениям, совершенным официальными лицами предшествующих авторитарных режимов. Политические партии здесь, как правило, слабы и мало что значат, если не персонифицированы фигурой яркого лидера. В обоих регионах большинство правительств стоит перед необходимостью масштабных экономических реформ, которые приходится проводить в условиях экономической стагнации. В некоторых случаях, как в Аргентине и Польше, на этом пути были достигнуты и кое-какие успехи, но в других странах реформы замедляются, экономические трудности нарастают, а инфляция, безработица и бедность становятся всеобщим явлением.

Итак, бросаются в глаза два факта. Во-первых, наибольшие препятствия на пути к демократии присущи незападным и небогатым странам. Во-вторых, труднейшие проблемы, если не сказать кризисы, характерны для большинства тех стран, куда демократия пришла лишь недавно. Исходя из этих фактов и следует формулировать приоритеты тем, кто заинтересован в развитии демократии. Первоочередной целью должна стать постоянная поддержка перехода к демократии в ключевых государствах, где этот процесс еще не завершен. Среди них наиболее важны Россия, а также Южная Африка и Мексика. Но не менее настоятельна и необходимость упрочения демократии во многих странах Латинской Америки, Восточной Европы и Восточной Азии, в которых она укоренилась в последние двадцать лет. Напротив, вложение средств и ресурсов, предназначенное принести демократию в те общества конфуцианского, исламского и африканского ареалов, где она, судя по всему, наталкивается на серьезные культурные и/или экономические

барьеры, представляется малопродуктивным. Консолидация, а не экспансия демократии стоит сегодня в повестке дня.

Консолидация новых демократий требует действий в разных направлениях, включая воспитание терпимости и обеспечение главенства законов, уменьшение власти военных и бывших коммунистических бюрократий, а также определение того, что делать с руководителями прежних авторитарных режимов, виновными в грубых нарушениях прав человека...

Прежде всего, крайне необходимо укрепить политические институты. Система политических институтов должна быть сконструирована таким образом, чтобы уменьшить фрагментацию и вероятность тупиковых ситуаций, обеспечить эффективное и ответственное принятие решений и предотвратить чрезмерную концентрацию полномочий у какой-либо одной ветви власти. Эти требования порой противоречат друг другу, и их нужное сочетание меняется в зависимости от конкретных условий общества. Не существует универсальных рецептов институционального устройства, но существуют универсальные типовые ошибки, которых следует всячески избегать. Опыт последних десятилетий позволяет дать некоторые рекомендации составителям конституций и творцам институтов.

Во-первых, желательно избегать крайних форм пропорционального представительства. Они создают избыточную фрагментацию, как было в Польше с ее 29 партиями, представленными в законодательном органе, при том, что ни одна из них не располагала более чем 13 % мест. Когда поляки реформировали эту систему по немецкому образцу и ввели 5%-ный барьер для представительства в парламенте, число партий в нем сократилось до 6.

Во-вторых, комбинация избираемого прямым голосованием президента и законодательного собрания, формируемого на основе пропорционального представительства, порождает институциональный тупик и паралич власти. Главное исполнительное лицо государства и законодатели приходят к власти на основе разных избирательных принципов и за ними могут стоять разные секторы электората, отсутствует стимул к формированию сильных политических партий, а в результате возникают патовая ситуация и институциональный конфликт. Это может привести к смещению главы государства, как произошло в Бразилии и Венесуэле, к удачному либо неудачному перевороту, инициируемому главой исполнительной власти, как это было в Перу и Гватемале, или же к президентской власти, игнорирующей парламент и правящей посред-

ством декретов, как в Аргентине. Чтобы избежать всего этого, проф. Хуан Линц и другие рекомендуют латиноамериканским странам принять модель парламентской республики. Альтернативный путь – переход от пропорционального представительства к мажоритарной системе. Это не только понизит уровень разногласий между исполнительной и законодательной ветвями власти, но и будет стимулировать возникновение двухпартийной системы.

В-третьих, система с двумя сильными политическими партиями в большей степени благоприятствует эффективному принятию решений и формированию ответственного правительства, чем другие типы партийных систем. Так, доминантная система, когда лишь одна из партий постоянно формирует и контролирует правительство, может создать почву для массовой коррупции, как случилось в Италии, Японии и Индии. Многопартийная система с парламентским правительством; часто затрудняет политические перемены, поскольку каждая партия апеллирует к своим избирательным округам, выборы не вносят больших изменений в распределение голосов между партиями, а сменяющие друг друга правительства создаются путем перетасовки коалиций партийных лидеров. Система двух сильных партий, с другой стороны, предполагает, что одна партия правит, а вторая – создает ответственную оппозицию и альтернативное правительство, ожидающее своего часа. Электорат может либо оставить власть в руках правящей партии, либо доверить ее оппозиции и дать ей возможность сформировать правительство. Динамика электорального соперничества вынуждает обе партии сдвигаться к центру политического спектра, побуждая лидеров каждой из них сдерживать экстремистов в собственных рядах. Кроме того, в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств лидеры двух главных партий могут сравнительно легко выработать общую программу и, возможно, даже сформировать большую коалицию, чтобы справиться с опасной ситуацией.

Пришло время конституционных нововведений и институциональных экспериментов. Есть много такого, чему новые демократии могут поучиться друг у друга, а также и у более старых демократий, некоторые из которых в лице Италии, Израиля и Японии также переживают период преобразования институциональных структур.

Другая важнейшая задача новых демократий – проведение экономических реформ, снижение роли государства в экономике и стимулировании рыночных отношений. Это относится как к адми-

нистративно-командной экономике бывших коммунистических стран, так и к этатистской экономике, преобладавшей в Латинской Америке и во многих других местах. Экономическая реформа намного сложнее и обременительнее, чем политическая демократизация. Значительно труднее организовать рынки, чем выборы. Экономическая реформа часто сопровождается жестокими тяготами для широких слоев населения. Но что особенно важно, в мире не было исторических прецедентов экономической либерализации со времен заката меркантилизма в начале XIX в. Новые и старые демократии вынуждены двигаться по этому пути методом проб и ошибок. Но некоторые уроки можно извлечь из совсем недавнего опыта.

Экономическую реформу лучше начинать сразу же после достаточно убедительной победы на выборах. При этом вовсе не обязательно, чтобы тот, кто инициирует преобразования, был идеологическим поборником реформ. В ряде случаев ... реформы начинали лидеры, пришедшие к власти благодаря популистской риторике. Для реформ почти всегда требуется сильный глава исполнительной власти, поэтому в условиях новых демократий предпочтительнее президентские или полупрезидентские формы правления. За последние несколько лет много спорили о том, следует ли проводить реформы разом, методом шоковой терапии, или же постепенно, одну за другой. Какая-то последовательность, конечно же, необходима, и здравый смысл подсказывает, что начинать нужно с экономической стабилизации и только затем уже переходить к развитию рынка, освобождению цен и обменных курсов, и, наконец, к приватизации. И все же успеха добиваются скорее те правительства, которые осуществляют все реформы как можно быстрее и притом одновременно. Шоковая терапия принесла желаемые результаты в Боливии, Польше, Аргентине и даже в России. В странах же, которые выбрали более медленный и постепенный темп реформ, дела обстояли хуже. Группы, особенно болезненно затронутые реформами, неизбежно попытаются замедлить их или даже повернуть вспять; поэтому, если стартовый рывок достаточно мощен, у правительства больше возможностей для достижения компромиссов без принесения в жертву сути реформ.

Помощь извне также почти всегда необходима для успеха реформирования, и зарубежные агентства могут оказывать дисциплинирующее воздействие на правительства, обуславливая предоставление помощи соблюдением режима жесткой экономии, либерализацией цен и обузданием инфляции. Бесспорно, однако, что самой лучшей помощью со стороны демократий было бы доведе-

ние ими до конца своих собственных реформ и понижение барьеров на пути импорта из новодемократических стран. Так, соглашение о Североамериканской ассоциации свободной торговли (НАФТА) способно послужить колоссальным стимулом для экономической реформы, экономического развития и демократизации в Мексике. Аналогичным образом наиболее эффективный способ, каким Западная Европа может поспособствовать укреплению демократии в странах Восточной Европы, это отмена или же резкое снижение ограничений в торговле с ними.

США и Европейское сообщество активно помогали распространению демократии в 70-е и 80-е гг. Способны ли они теперь оказать помощь в консолидации демократии? Они наверняка готовы к этому лучше, чем к продвижению демократии в новые страны, где она до сих пор отсутствовала. За исключением Африки это, главным образом, регионы, в которых западное влияние ограничено и часто вызывает негодование как проявление западного высокомерия и империализма прав человека. Между тем США и Европейский союз располагают всем необходимым, чтобы поддержать консолидацию демократии там, где они помогли ей утвердиться: в Латинской Америке, Восточной Европе и на периферии Восточной Азии. Содействие становлению демократии в этих регионах должно стать высшим приоритетом внешней политики Запада, а в Соединенных Штатах оно уже стало таковым...

Более 150 лет тому назад Алексис де Токвиль писал: Вокруг нас происходит великая демократическая революция... это самая общая, самая древняя и самая постоянная тенденция истории. Она универсальна, она постоянно ускользает от человеческого вмешательства, и все события, так же как и все люди, вносят свой вклад в ее прогресс. Токвиль в свое время был чрезмерно оптимистичен. То же самое можно сказать и о наших современниках, провозгласивших глобальную победу демократической революции. В данный исторический момент демократия будет продвигаться вперед не по пути распространения ее на общества, социальные и экономические условия в которых неблагоприятны для нее, а по сути ее укрепления и углубления там, куда она уже была принесена. Демократия полностью укоренилась лишь в немногих из почти сорока недемократических стран. Во всех остальных из них ее будущее под большим сомнением, а то и в опасности. Если в начале следующего столетия эта опасность будет устранена, сомнения рассеются, а демократия стабилизируется и упрочится в большинстве стран, то можно считать, что нынешнее поколение поборников

демократии хорошо поработало. Консолидация не означает колебаний или отступлений. Она означает усиление демократических институтов и демократической практики в каждой из стран, а также укрепление межгосударственных связей в сообществе демократических наций. Успешное завершение третьей волны демократизации заложит основы для ее четвертой волны, которая принесет демократию в незападные и более бедные регионы мира, т. е. туда, где ее пока еще нет...

Алмонд Г.

Гражданская культура и стабильная демократия¹

<...> Наиболее подходящей для демократической политической системы остается гражданская культура. Это не единственная разновидность демократической культуры, но она представляется именно той ее разновидностью, которая в наибольшей степени соответствует стабильной демократической системе. Поэтому целесообразно посмотреть, как гражданская культура передается от поколения к поколению. Первое, что можно отметить в данной связи, это то, что ей не учат в сколько-нибудь прямом смысле слова в школах. Гражданское обучение в США делает упор на тот тип поведения, который ближе к рационально-активистской модели, чем к гражданской культуре. Указанный тип поведения составляет важный компонент гражданской культуры, но не более чем компонент. В Великобритании, политическая культура которой также весьма приближена к гражданской культуре, мы почти не наблюдаем выраженных попыток привить детям систему норм поведения, ассоциирующихся с гражданской культурой, или ту, которая выражена в рационально-активистской модели. Там практически нет четко сформулированной теории относительно того, что же такое «хороший британский подданный» и как готовить детей к выполнению роли гражданина. Это не означает, что непосредственное обучение в школе не играет никакой роли в выработке гражданской культуры. Речь идет скорее о том, что его роль второстепенна.

Неудивительно, что гражданская культура не передается исключительно путем прямого обучения ей. Составляющие ее ориентации и поведение соединены сложным, запутанным образом – ведь это культура, характеризующаяся определенной долей непоследовательности и уравновешенных противоположностей. Одну

¹ Алмонд Г. А., Верба С. Гражданская культура и стабильная демократия // Антология мировой политической мысли : в 5 т. М., 1997. Т. 2. С. 593–600.

из важнейших частей гражданской культуры составляет набор позиций, касающихся доверия по отношению к другим людям, – многослойный, иногда противоречивый набор, который трудно передать при помощи прямого обучения. Как же тогда гражданская культура передается от поколения к поколению?

Ответ на вопрос содержится в процессе политической социализации. Гражданская культура передается в ходе сложного процесса, который включает в себя обучение во многих социальных институтах – в семье, группе сверстников, школе, на рабочем месте, равно и в политической системе как таковой. Тип опыта, получаемого в этих институтах, различен. Индивиды приобретают политические ориентации путем направленного обучения – например, на специальных уроках основ гражданственности; но они также обучаются, сталкиваясь с политическим опытом, который вовсе не рассчитан на то, чтобы на нем учились, – например, ребенок слышит, как его родители обсуждают политические вопросы или наблюдает за деятельностью субъектов политической системы. Воспитание политических ориентации может быть и ненаправленным и неполитическим по своему характеру, как это бывает, когда индивид узнает о власти из своего участия во властных структурах семьи или школы, или когда он узнает о том, заслуживают ли люди доверия, из своих ранних контактов со взрослыми.

<...> Гражданская культура – это политическая культура умеренности. Она предполагает знакомство с вопросами политики, однако подобные вопросы не являются предметом наибольшего внимания со стороны обычного человека; она подразумевает включенность в политику, однако уровень этой включенности не очень высок. Можно утверждать, что подобные политические позиции могут появиться лишь в условиях относительно спокойного политического развития, там, где политические ставки достаточно высоки, чтобы все больше и больше людей втягивалось в политический процесс, но не настолько высоки, чтобы заставлять их включаться в политику как в битву в защиту собственных интересов против опасных противников.

Менее очевидными являются причины развития путем слияния, хотя и они коренятся в природе гражданской культуры. Ведь она является смешанной культурой, соединяющей ориентации прихожанина, подданного и участника. Соответственно эта культура должна была развиваться так, чтобы новая ориентация – ориентация на политическое участие – соединялась с двумя более старыми типами, но не вытесняла их...

<...> Чтобы могла возникнуть гражданская культура, развитие политической демократии, сопровождающееся расширением воз-

возможностей участия обычного человека в политическом процессе принятия решений, не должно полностью разрушать подданические ориентации. Новый путь принятия политических решений – через участие граждан – не столько подменяет старый способ осуществления процесса управления, сколько дополняет его. Таким образом может быть создана та смесь активности и пассивности, которая характеризует гражданскую культуру.

Путин В. В.

Демократия и качество государства¹

Устойчивое развитие общества невозможно без дееспособного государства. А подлинная демократия – это неперемное условие построения государства, нацеленного на служение интересам общества. Настоящая демократия не создается одномоментно, не копируется по внешнему образцу. Необходимо, чтобы общество было готово к использованию демократических механизмов. Чтобы большинство людей почувствовали себя гражданами, готовы были бы на регулярной основе тратить свое внимание, свое время, свои усилия на участие в процессе управления. Другими словами, демократия работает там, где люди готовы в нее что-то вкладывать.

В начале 90-х гг. наше общество было воодушевлено идущим на глазах распадом советской однопартийной, командно-административной системы. Переходом к близкому, казалось, народовластию. Тем более что образцы цивилизованной, зрелой демократии были совсем рядом – в США и странах Западной Европы. Однако введение демократических форм государства принесло практически сразу же остановку необходимых экономических реформ, а чуть позже – сами эти формы оказались оккупированы местными и центральными олигархическими элитами, беззащитно использующими государство в своих интересах, делящими общенародное достояние.

Знаю по опыту, что и в тот период во власти было немало честных и умных людей, искренне стремившихся к народному благу. Благодаря им государство не погибло, худо-бедно решались повседневные проблемы и, пусть непоследовательно и медленно, продвигались некоторые насущные реформы. Но в целом сложившаяся система оказывалась сильнее.

¹ Путин В. В. Демократия и качество государства [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 2012. 2 февр. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1866753>

В результате в 90-е гг. под флагом воцарения демократии мы получили не современное государство, а подковерную борьбу кланов и множество полуфеодалных кормлений. Не новое качество жизни, а огромные социальные издержки. Не справедливое и свободное общество, а произвол самоназначенных «элит», откровенно пренебрегавших интересами простых людей. Все это «отравило» переход России к демократии и рыночной экономике – устойчивым недоверием большей части населения к самим этим понятиям, нежеланием участвовать в общественной жизни.

Русский философ, правовед Павел Новгородцев еще в начале прошлого века предупреждал: «Нередко думают, что провозглашение всяких свобод и всеобщего избирательного права имеет само по себе некоторую чудесную силу направлять жизнь на новые пути. На самом деле то, что в таких случаях водворяется в жизни, обычно оказывается не демократией, а смотря по обороту событий, или олигархией, или анархией».

Мы в 90-х гг. столкнулись и с анархией, и с олигархией. Этот период был буквально пронизан кризисом ответственного государственного мышления. Было бы наивно связывать его причины только с корыстными действиями олигархов и недобросовестных чиновников. К началу 90-х наше общество состояло из людей, освободившихся от коммунизма, но еще не научившихся быть хозяевами своей судьбы, привыкших ждать милостей от государства, зачастую предававшихся иллюзиям и не умевших противостоять манипулированию. Поэтому и в экономической, и в политической жизни до поры срабатывал порочный принцип «кто смел, тот и съел».

Но общество прошло трудный процесс взросления. И это позволило нам всем вместе вытащить страну из трясины. Реанимировать государство. Восстановить народный суверенитет – основу подлинной демократии.

Хочу подчеркнуть – мы сделали это демократическими, конституционными методами. Политика, которая проводилась в 2000-е гг., последовательно воплощала волю народа. Это каждый раз подтверждалось выборами. Да и между выборами – социологическими опросами.

Если посмотреть на то, как наше население оценивало и оценивает приоритетные для него права, то на первых местах с огромным отрывом окажутся право на труд (возможность трудового заработка), право на бесплатное лечение, право на образование детей... Сегодня наше общество совсем другое, чем в начале 2000-х гг. Многие люди становятся более обеспеченными, более образованными и

более требовательными. Изменившиеся требования к власти, выход среднего класса из узкого мирка строительства собственного благосостояния – это результат наших усилий. Мы на это работали.

Политическая конкуренция это нерв демократии, ее движущая сила. Если такая конкуренция отражает реальные интересы социальных групп, она многократно усиливает «мощность» государства. В обеспечении развития экономики. В мобилизации ресурсов на социальные проекты. В обеспечении защиты и справедливости для граждан. Сегодня качество нашего государства отстает от готовности гражданского общества в нем участвовать. Наше гражданское общество стало несравненно более зрелым, активным и ответственным. Нам надо обновить механизмы нашей демократии. Они должны «вместить» возросшую общественную активность.

<...> «Политический климат», как и инвестиционный, требует постоянного совершенствования. Но наряду с этим надо обратить первоочередное внимание на то, как в политическом механизме организован учет интересов социальных групп. Уверен, нам не нужны балаган и соревнование в раздаче необеспеченных обещаний. Нам не нужна ситуация, когда демократия сводится к вывеске, когда за «народовластие» выдается разовое развлекательное политическое шоу и кастинг кандидатов, где содержательный смысл выхолащивается эпатажными заявлениями и взаимными обвинениями. А настоящая политика – уходит в тень закулисных сделок и решений, которые ни с каким избирателем не обсуждаются в принципе. Вот такого тупика, соблазна «упростить политику», создать фиктивную демократию «на потребу» – мы должны избежать. В политике есть неизбежная доля политехнологий. Но имиджмейкеры, «мастера билбордов» не должны управлять политиками. Да я уверен – и народ больше на такое не купится.

Надо настроить механизмы политической системы таким образом, чтобы она своевременно улавливала и отражала интересы больших социальных групп и обеспечивала бы публичное согласование этих интересов. Могла обеспечивать не только легитимность власти, но и уверенность людей в ее справедливости (и в тех случаях, когда они оказываются в меньшинстве).

Нам необходим механизм выдвижения народом во власть на всех уровнях ответственных людей, профессионалов, мыслящих в категориях национального и государственного развития и способных добиваться результата. Понятный, оперативный и открытый для общества механизм выработки, принятия и реализации решений – как стратегических, так и тактических.

Нам важно создать политическую систему, при которой людям можно и необходимо говорить правду. Тот, кто предлагает решения и программы, несет ответственность за их реализацию. Те, кто выбирают «принимающих решения», понимают, кого и что они выбирают. Это принесет доверие, конструктивный диалог и взаимное уважение между обществом и властью.

Мы должны проявлять способность реагировать на запросы общества, которые все более усложняются, а в условиях «информационного века» – приобретают качественно новые черты.

Огромное, постоянно возрастающее число российских граждан уже привыкло получать информацию мгновенно, «нажатием кнопки». Свободная и уж тем более бесцензурная доступность информации о положении дел в стране естественным образом формирует запрос на постоянное, а не «от выборов к выборам» участие граждан в политике и управлении.

Поэтому современная демократия как власть народа не может сводиться только лишь к «походу к урнам» и им заканчиваться. Демократия, на мой взгляд, заключается как в фундаментальном праве народа выбирать власть, так и в возможности непрерывно влиять на власть и процесс принятия ею решений. А значит, демократия должна иметь механизмы постоянного и прямого действия, эффективные каналы диалога, общественного контроля, коммуникаций и «обратной связи».

А что есть «обратная связь» на практике? Растущее количество информации о политике должно перейти в качество политического участия, гражданского самоуправления и контроля. Прежде всего, это – общегражданское обсуждение законопроектов, решений, программ, принимаемых на всех уровнях государственной власти, оценка действующих законов и эффективности их применения.

<...> Необходимо улучшение языка правотворчества. Его надо сделать если не благозвучным (в древнем мире законы часто писали стихами для лучшего запоминания), то хотя бы понятным для адресатов норм. Важно создание дружественного интерактивного интерфейса на порталах органов публичной власти для полноценного отражения и обсуждения планов и программ, результатов мониторинга их исполнения. Хочу просить профессиональные сообщества словесников и веб-дизайнеров – помогите государству в этом. Такой вклад будет высоко оценен историей.

<...> Уже сейчас мы используем практику размещения проектов законов в интернете. Каждый может направить свое предложение или поправку. Они рассматриваются, а лучшие и содержательные –

учитываются в финальной версии законопроекта. Такой механизм коллективного отбора оптимальных решений или, как называют его эксперты, краудсорсинг, – должен стать нормой на всех уровнях.

Но здесь реализуется только «пассивное право» – возможность гражданина реагировать на те или иные идеи и проекты власти, субъектов законодательной инициативы. А нам нужно предусмотреть и «активное право» – дать возможность самим гражданам формировать законодательную повестку, выдвигать свои проекты и формулировать приоритеты.

В этой связи предлагаю ввести правило обязательного рассмотрения в парламенте тех общественных инициатив, которые соберут сто тысяч и более подписей в Интернете. Похожая практика действует, например, в Великобритании... Интернет-демократия должна быть встроена в общий поток развития институтов прямой референдумной демократии. Особенно широкое применение она должна получить на муниципальном и региональном уровне. В каждом муниципалитете должны проходить не только прямые выборы глав и депутатов муниципального собрания. Оценку народа должны получать и другие чиновники, занимающие ключевые должности. Например, по итогам первого года работы начальника районного отдела полиции гражданам района должно быть предложено высказаться, хотят ли они, чтобы этот человек и дальше трудился в их районе. Точно так же можно поставить вопрос о руководителе районного центра ЖКХ. О мировом судье – в случае если он не избирается гражданами. Необходимо, чтобы граждане на городском, муниципальном уровне могли голосовать, выносить на местные референдумы или интернет-опросы свои острые проблемы, выявлять узкие места и способы их расшить.

Важная задача – изменение работы общественных советов при органах исполнительной власти. В настоящее время их работа, скажу прямо, носит формальный или показной характер. Необходимо отказаться от ведомственного подхода к формированию таких советов – их состав должна утверждать, например, Общественная палата России, а для региональных органов – соответствующие общественные палаты. Общественные советы должны перестать быть удобными для руководителей ведомств. Надо обеспечить участие в них по-настоящему независимых экспертов и представителей заинтересованных общественных организаций. Установить состав нормативных актов и программ, которые не могут быть приняты без предварительного и публичного обсуждения на Общественном совете. В компетенцию Общественных советов может войти паритетное с самим ведомством участие в деятельности

конкурсных и аттестационных комиссий, а также комиссий по урегулированию конфликта интересов.

Несколько слов о перспективах развития проекта «электронное правительство». Сейчас нашим гражданам доступна любая информация о политических дебатах в парламенте, о состоянии мировых рынков, о браках и разводах голливудских звезд. А вот получить информацию о своих платежах за услуги ЖКХ или посмотреть свою больничную карточку онлайн, или узнать о своем участковом полицейском в Интернете они чаще всего вообще не могут.

Официальный сайт с информацией о госзакупках уже стал мощным антикоррупционным механизмом, многие госуслуги также уже переведены в электронный формат. Это хорошо. Но большинству людей нужна насущная информация о своем доме, придомовой территории, соседнем парке, школе, своем муниципалитете. Надо обратить особое внимание на фундамент электронной власти – сайты муниципалитетов и субъектов Федерации.

<...> Нужно точнее нацелить проект «электронное правительство» на нужды и запросы граждан. Максимально полно раскрыть информацию о деятельности органов государственной и муниципальной власти. Через электронные технологии сделать государственный механизм понятным и доступным для общества...

Александр Солженицын писал о роли местного самоуправления: «Только в таком объеме люди безошибочно смогут определить избранцев, хорошо известных им и по деловым способностям, и по душевным качествам. Здесь – не удержатся ложные репутации, здесь не поможет обманное красноречие или партийные рекомендации... Без правильно поставленного местного самоуправления не может быть добропрочной жизни, да само понятие «гражданской свободы» теряет смысл». В этих словах заложена очень точная мысль: демократия большого государства складывается из «демократии малых пространств». Местное самоуправление – это школа ответственности граждан. В то же время это – «профессионально-политическое училище», которое формирует ключевые компетенции начинающего политика: способность договариваться с разными социальными и профессиональными группами, понятно доносить свои идеи до людей, защищать права и интересы своих избирателей. Считаю, что «профессиональную закалку» политики и государственные администраторы должны получать именно в системе местного самоуправления.

Что касается конкретных направлений по повышению ответственности местного самоуправления, то, во-первых, оно должно оставаться властью «шаговой доступности» – т. е. муниципалитеты

не должны бездумно укрупняться. А во-вторых – муниципалитеты должны стать в полной мере финансово самостоятельными и автономными. Иметь достаточные источники для исполнения своих полномочий, для решения повседневных людских проблем. Надо преодолеть зависимость от «подачек сверху», которые подавляют самостоятельность и ответственность, порождают иждивенчество. А по сути – лишают смысла само существование муниципального уровня власти. В этой связи предлагаю передать на уровень муниципалитетов все налоги от малого бизнеса, который сейчас работает в условиях специальных налоговых режимов... Усиление экономической самостоятельности особенно необходимо крупным и средним городам. Здесь в основном сосредоточен экономический потенциал страны и наиболее активные граждане. Города выступают источниками экономического роста и очагами гражданских инициатив. Передавая сейчас в руки региональных властей от Федерального центра многие полномочия и финансовые ресурсы, важно позаботиться, чтобы это не обернулось беззащитностью городов перед руководителями регионов. Не менее важно обеспечить партнерский характер взаимодействия губернаторов и мэров, региональных и городских заксобраний. Не секрет, что их отношения зачастую конфликтны, и в условиях выборности губернаторов могут обостриться. Особенно если в субъекте Федерации у власти окажется одна партия, а в городе – другая.

Надо прекратить устанавливать с регионального уровня показатели для местного самоуправления и увязывать с ними предоставление финансовых ресурсов. Руководство муниципальных образований должно отчитываться перед своими избирателями.

Сегодня, на новом этапе развития, мы возвращаемся к прямым выборам губернаторов. При этом за Президентом страны останутся инструменты контроля и реагирования, в том числе право отстранения от должности губернатора. Это обеспечит сбалансированное сочетание децентрализации и централизации. Центр должен уметь отдавать и перераспределять полномочия. И не только полномочия, но и источники финансирования местных и региональных бюджетов. Однако при этом нельзя потерять управляемость страной. Нельзя «разбрасываться» государственной силой. Недопустимо механически перетасовывать ресурсы и полномочия между уровнями власти. Не должно быть «фетиша» централизации или децентрализации.

Распределение государственных полномочий по различным уровням власти должно осуществляться по ясному критерию –

функция должна исполняться на том уровне власти, где это будет сделано с наибольшей пользой для граждан России, их предпринимательской активности, для развития страны в целом. Также очевидно, что потенциал укрупнения субъектов федерации далеко не исчерпан. Но действовать в этой сфере надо разумно и взвешенно.

Нужно учитывать и тот факт, что территории РФ находятся на разном уровне социально-экономического развития, а также в разных социокультурных плоскостях, которые нельзя сравнивать по шкале «лучше – хуже». Образ жизни людей определяют разные традиции, обычаи, модели поведения. Поэтому безусловной ценностью для нас являются интеграторы, мощные скрепляющие факторы – русский язык, русская культура, Русская православная церковь и другие традиционные российские религии. И, конечно, многовековой опыт совместного исторического творчества разных народов в одном, едином Российском государстве. Этот опыт со всей очевидностью говорит и о том, что стране необходим сильный, дееспособный, пользующийся уважением федеральный Центр – ключевой политический стабилизатор баланса межрегиональных, межэтнических и межрелигиозных отношений. При этом наша историческая задача – в полной мере раскрыть потенциал российского федерализма, создать стимулы для деятельного, активного развития всех регионов страны.

<...> Нам необходимо новое государственное сознание. В центре которого – создание в России лучших, наиболее конкурентоспособных условий для жизни, творчества и предпринимательства. В этой логике должна быть построена деятельность всего государственного аппарата. Мы постоянно должны исходить из того, что граждане России и тем более российский капитал видят, как все организовано в других странах, – и имеют право выбирать лучшее.

«О развитии судебной системы»

Главный вопрос – ярко выраженный обвинительный, карательный уклон в нашей судебной системе. Мы должны решить эту проблему и предлагаем конкретные шаги.

Первое. Мы сделаем правосудие доступным для граждан. В том числе введем практику административного судопроизводства не только для бизнеса, но и для специального рассмотрения споров граждан с чиновниками. Дух и смысл практики административного судопроизводства исходят из того, что гражданин уязвимее чиновника, с которым он спорит. Что бремя доказывания возлагается на административный орган, а не на человека. И потому практика административного судопроизводства изначально ориентирована на защиту прав граждан.

Второе. Общественные объединения получают право подавать судебные иски в защиту интересов своих участников. Это даст возможность гражданину отстаивать свои права, например, спорить с губернатором не в одиночку, а от лица крупной общественной организации. Мы расширим сферу применения коллективных исков, которые могут предъявлять граждане.

Третье. В системе арбитражных судов сегодня создана единая, открытая, доступная база всех судебных решений. Мы должны создать такую базу и в системе судов общей юрисдикции. Надо подумать о возможности интернет-трансляции судебных заседаний и публикации стенографических отчетов о них. Сразу будет видно, кто как работает. Какие решения принимают по аналогичным делам, но с разным составом участников. Где мотивировка судьи продиктована не совсем понятной и прозрачной логикой. Кроме того, своеобразный элемент «прецедентного права» послужит фактором непрерывного совершенствования суда.

Четвертое. Необходимо возрождение «судебной» журналистики, что позволит шире и глубже обсуждать правовые проблемы общества, повышать уровень правосознания граждан.

Завершая, хочу подчеркнуть – мы предлагаем конкретные решения. Их практическая реализация делает власть народа – демократию – подлинной. А работу государства – ставит на службу интересам общества. И все вместе – это обеспечивает России, российскому современному обществу устойчивое и успешное развитие.

Медведев Д. А.

Пять стандартов демократии¹

Я не только верю в демократию как форму управления, не только верю в демократию как форму политического режима, но я верю и в то, что демократия в прикладном плане способна избавить от унижений и бедности миллионы людей и в нашей стране, и миллиарды людей в мире...

Так же, как и права человека, стандарты демократии (а по сути стандарты демократии включают в себя права человека) должны быть международно признанными. Только это сделает их действительными. Причем важно то, что совместно вырабатываемые стандарты не могут быть двойными, не могут быть лукавыми, по-

¹ Медведев Д. А. Пять стандартов демократии [Электронный ресурс] // Российская демократия. 2010. 15 окт. URL:<http://www.rg.ru/2010/10/15/yar-forum.html>

сколько каждый, кто участвует в их выработке, соответственно, примеряет их на себя.

Таким образом, все государства могли бы им следовать без опасений, что они будут использованы для ограничения суверенитета и вмешательства во внутренние дела. Или как демагогический прием – для оказания давления в угоду экономическим и геополитическим интересам отдельных стран, а иногда и просто банальным предрассудкам и амбициям отдельных лидеров. Такое тоже случается.

Кстати сказать, подобного рода доводы использовались и в отношении России. Наряду со справедливой критикой, которую мы регулярно слышим и которую мы весьма позитивно воспринимаем, мы время от времени сталкиваемся с подчас несправедливыми, да и просто крайне тенденциозными оценками нашей политической системы.

Я знаю недостатки этой системы, может быть, как никто другой... Но я категорически не согласен с теми, кто утверждает, что в России нет демократии, что в ней господствуют авторитарные традиции. Это не так.

В России, вне всякого сомнения, есть демократия. Да, она молодая, незрелая, несовершеннолетняя, неопытная, но это все-таки демократия. Мы в самом начале пути. И в этом плане нам есть над чем работать. Но мы свободны.

Сегодня я предлагаю вашему вниманию свое мнение о том, каким критериям должно соответствовать государство XXI в. Иными словами, каковы могут быть универсальные стандарты демократии? Я назову пять требований, которые считаю основными. Во-первых, это правовое воплощение гуманистических ценностей и идеалов.

Вторым стандартом считаю способность государства обеспечивать и поддерживать высокий уровень технологического развития. Стимулирование научной деятельности, стимулирование инноваций в конечном итоге производит достаточное количество социальных благ.

И мне представляется очень важным отметить, что бедность является одной из главных угроз демократии. Ведь очевидно, что бедный человек не может быть свободным. Попытки насаждения внешних демократических форм в бедных обществах (так бывало и сейчас бывает, мы знаем эти страны) очень часто приводят либо к хаосу, либо к диктатуре.

Еще недавно, в период массовой бедности, порожденной первым этапом реформ, само слово «демократия» в России приобрело негативный смысл. В каком-то плане просто превратилось в ругательство. Теперь, после нескольких лет устойчивого экономиче-

ского роста, мы имеем и более высокий уровень жизни, и российская демократия в этом плане стала более понятной, если хотите, стала рентабельной. Она доказала свою состоятельность и сейчас уже не отвергается значительной частью наших людей, не является чуждым явлением.

Для того чтобы столь короткая история развития свободы в нашей стране была продолжена, нам необходимо и дальше поддерживать рост благосостояния граждан, укреплять их доверие к демократическим институтам.

Экономический фундамент свободного общества держится на росте производительности труда, на рыночных принципах хозяйствования, на внедрении новых изобретений, на повышении качества жизни и увеличивающихся доходах общества и граждан, держится на самой атмосфере нового...

Третий стандарт – это способность демократического государства защищать своих граждан от посягательств со стороны преступных сообществ. Это и упомянутый мною в самом начале терроризм, и коррупция, и наркоторговля, и незаконная миграция, некоторые другие явления, которые угрожают нашему образу жизни, нашим ценностям, игнорируют наши законы.

Их искоренение – это прямая задача демократического общества и демократического государства – не того, которое прячется в кусты при возникновении трудностей, а дает на эти трудности ответ, подчас достаточно жесткий.

Демократия должна эффективно и в полной мере исполнять самые разные функции, включая полицейские.

Четвертой отличительной особенностью демократии является, на мой взгляд, высокий уровень культуры, образования, средств коммуникации и обмена информацией.

Демократия вообще неотделима от ответственности, думаю, что это понятно любому современному человеку. Демократическое государство, которое снижает регулируемую и репрессивную нагрузку на общество, передает самому обществу часть функций по поддержанию порядка и поддержанию стабильности в этом обществе.

А низкий уровень культуры и сопутствующие ему нетерпимость, безответственность, агрессивность разрушают демократию. Именно свобода слова, свобода собраний и митингов реализуются на практике в четко установленных правовых границах. Так и должно быть в будущем.

Как юрист я не могу не сказать еще раз о том, что демократические институты – это не деловые обыкновения народа, хотя это

очень важно. Это строго установленный перечень норм и правил. И только их неукоснительное соблюдение делает демократию эффективной. А посему демократия – это не только свобода, но и самоограничение.

Благодаря беспрецедентной доступности знаний и общения мы переходим на новый уровень демократии.

Очевидно, что впереди нас ждет не только опосредованная, или представительная, демократия, но и непосредственная, или прямая, демократия, которая ведет к тому, что люди путем моментального волеизъявления могут показать, чего они хотят, добиться конкретных результатов.

Сегодня через открытые дискуссии, через неформальные голосования и выясняются общественные взгляды по всем важнейшим вопросам. Пока этот процесс, конечно, не институализирован, но он в любом случае рано или поздно приобретет необходимую институционализацию. Он станет, по сути, проводником народной воли. И, в конечном счете, это и будет демократия.

И, наконец, пятый стандарт демократии – убежденность граждан в том, что они живут в демократическом государстве. Это, может быть, субъективная, но крайне важная вещь. Правительства могут сколь угодно долго говорить своим гражданам: вы свободны. Но демократия начинается только в том случае, если гражданин скажет сам себе: я свободен.

Мне уже приходилось называть очень тяжелым нашим недугом широко распространенные в нашем обществе так называемые патерналистские настроения. Уверенность, что кто-то должен решить проблему за тебя – государство или кто-то другой, но не каждый на своем месте, – зачастую очень сильно отбрасывает нас назад.

Хочу в этом плане привести еще одни слова, очень точные слова Карла Поппера, которые, может быть, как никогда важны сегодня для России: «Проблема улучшения демократических институтов – это всегда проблема, стоящая перед личностями, а не перед институтами. Демократические институты не могут улучшаться сами по себе, их улучшение зависит от нас самих». Такова моя точка зрения на современные стандарты демократии.

Возникает вопрос: соответствует ли этим стандартам Россия? Я могу честно сказать – только в определенной мере, не до конца. Но я уже сказал, что мы в начале пути, и все... это отлично знают.

Индекс демократии

Индекс демократии – классификация 167 стран мира, составленная британским исследовательским центром Economist Intelligence Unit <http://www.eiu.com/> (аналитическое подразделение британского журнала Economist) по уровню развития демократии в них¹. При составлении классификации учитываются 60 разных показателей, сгруппированных по 5 категориям: выборы и плюрализм, гражданские свободы, деятельность правительства, политическая ангажированность населения и политическая культура. Впервые индекс был составлен в 2006 г. и публикуется раз в два года.

The Democracy Index 2011. По итогам 2011 г. все страны мира по уровню демократии были разделены на четыре группы.

Первая группа – полноценная демократия (25 стран):

1–10 места: Норвегия – 9,80; Исландия – 9,65; Дания – 9,52; Швеция – 9,50; Новая Зеландия – 9,26; Австралия – 9,22; Швейцария – 9,09; Канада – 9,08; Финляндия – 9,06; Нидерланды – 8,99.

11–20 места: Люксембург – 8,88; Ирландия – 8,56; Австрия – 8,49; Германия – 8,34; Мальта – 8,28; Чехия – 8,19; Уругвай – 8,17; Великобритания – 8,16; США – 8,11; Коста-Рика – 8,10.

21–25 места: Япония; Южная Корея; Бельгия; Маврикий; Испания.

Вторая группа – недостаточная демократия (53 страны):

26–78 места: Кабо-Верде; Португалия; ЮАР; Франция; Словения; Италия; Греция; Ботсвана; Эстония; Чили; Израиль; Тайвань; Словакия; Индия; Кипр; Литва; Тимор; Тринидад и Тобаго; Ямайка; Польша; Бразилия; Панама; Латвия; Венгрия; Мексика; Аргентина; Болгария; Хорватия; Суринам; Колумбия; Перу; Шри-Ланка; Таиланд; Румыния; Индонезия; Сальвадор; Парагвай; Мали; Сербия; Лесото; Молдова; Папуа – Новая Гвинея; Намибия; Монголия; Доминиканская Республика; Малайзия; Замбия; Македония; Черногория; Филиппины; Бенин; Гайана; Гана.

¹ Организация не указывает ни самих экспертов, ни их количество, являются ли эти специалисты сотрудниками Economist Intelligence Unit или независимыми учеными. По ряду этих причин доклады серии «Democracy Index» никогда не были представлены в каком-либо международном академическом контексте и практически не используются в качестве источников данных для научных исследований.

Третья группа – гибридные режимы (37 стран):

79–115 места: Украина; Гонконг (Китай); Сингапур; Гватемала; Бангладеш; Боливия; Гондурас; Малави; Албания; Турция; Эквадор; Танзания; Никарагуа; Тунис; Сенегал; Ливан; Босния и Герцеговина; Уганда; Венесуэла; Либерия; Палестина; Мозамбик; Камбоджа; Грузия; Кения; Бутан; Пакистан; Сьерра-Леоне; Кыргызстан; Непал; Мавритания; Нигер; Армения; Ирак; Бурунди; Гаити.

Четвертая группа – авторитарный режим (51 государство):

116–167 места: Египет; Мадагаскар; **117. Россия – 3,92**; Иордания; Нигерия; Марокко; Эфиопия; Кувейт; Фиджи; Буркина-Фасо; Ливия; Куба; Коморские Острова; Габон; Того; Алжир; Камерун; Гамбия; Ангола; Оман; Свазиленд; Руанда; Казахстан; Катар; Беларусь; Азербайджан; Китай; Кот-д-Ивуар; Вьетнам; Бахрейн; Конго; Гвинея; Зимбабве; Джибути; Объединенные Арабские Эмираты; Йемен; Таджикистан; Афганистан; Судан; Эритрея; Демократическая Республика Конго; Лаос; Гвинея-Бисау; Сирия; Иран; Центрально-Африканская Республика; Саудовская Аравия; Экваториальная Гвинея; Мьянма; Узбекистан; Туркменистан; Чад; Северная Корея.

Учебное издание

Петров Алексей Викторович

СОВРЕМЕННАЯ ДЕМОКРАТИЯ: ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

ISBN 978-5-9624-0949-8

Редактор Э. А. Невзорова
Дизайн обложки П. О. Ершов

Темплан 2013 г. Поз. 217.
Подписано в печать 9.11.2013. Формат 60х90 1/16.
Усл. печ. л. 9,6. Уч.-изд. л. 7,3. Заказ 224. Тираж 100.

ИЗДАТЕЛЬСТВО ИГУ
664003, Иркутск, бульвар Гагарина, 36