

Robert A. Dahl
On Democracy

Роберт Даль

О
ДЕМОКРАТИИ

On Democracy

Robert A. Dahl

О демократии

ДЕМОКРАТИИ

Р. Даль

Robert A. Dahl

On Democracy

YALE UNIVERSITY PRESS  *NEW HAVEN & LONDON*

Роберт Даль

О демократии

*Перевод с английского
А.С. Богдановского*

*Научный редактор перевода
О.А. Алякринский*



АСПЕНТ ПРЕСС

**Москва
2000**

УДК 330
ББК 66.1(0)
Д 15

Данное издание выпущено в рамках программы
Центрально-Европейского Университета
«Books for Civil Society» при поддержке
Центра по развитию издательской деятельности
(OSI — Budapest) и Института «Открытое общество.
Фонд Содействия» (OSIAF — Moscow).

Даль Р.

Д 15 О демократии/Пер. с англ. А.С. Богдановского; под ред. О.А. Алякринского. — М.: Аспект Пресс, 2000. — 208 с.

ISBN 5—7567—0244—X

Природа демократии обсуждается вот уже на протяжении двух с половиной тысяч лет. Столь длинная история способствовала путанице и противоречиям в понимании демократии. Почему же демократия желательна? Насколько демократичны США, Франция, Германия и др. страны? Почему рыночный капитализм одновременно нуждается в демократии и уродует ее? Новая книга известнейшего политолога Роберта Даля дает ответы на фундаментальные вопросы демократии. Краткость, изящность и определенность ответов делают книгу настоящим учебным путеводителем в путешествии по демократии.

Для студентов-политологов.

УДК 330
ББК 66.1(0)

ISBN 5—7567—0244—X

© 1998 by Yale University
© Русское издание «Аспект Пресс», 2000

СОДЕРЖАНИЕ

Глава 1. А нужен ли вообще «путеводитель»?	7
ЧАСТЬ I. НАЧАЛО	
Глава 2. Где и как развивалась демократия? Краткий исторический очерк	13
Глава 3. Что впереди?	30
ЧАСТЬ II. ИДЕАЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ	
Глава 4. Что такое демократия?	39
Глава 5. Зачем нужна демократия?	47
Глава 6. Зачем нужно политическое равноправие (I)? Равноправие как изначальный атрибут общества	63
Глава 7. Зачем нужно политическое равноправие (II)? Гражданская компетентность	68
ЧАСТЬ III. РЕАЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ	
Глава 8. Каких политических институтов требует демократия крупного социума?	83
Глава 9. Варианты (I): Демократия различного масштаба	99
Глава 10. Варианты (II): Виды конституций	117
Глава 11. Варианты (III): Партии и избирательные системы	126
ЧАСТЬ IV. УСЛОВИЯ БЛАГОПРИЯТНЫЕ И НЕБЛАГОПРИЯТНЫЕ	
Глава 12. Основные условия, благоприятствующие демократии	139
Глава 13. Почему рыночный капитализм благоприятен для демократии	159
Глава 14. Почему рыночный капитализм наносит ущерб демократии	165
Глава 15. Путешествие продолжается	171
ПРИЛОЖЕНИЕ А. Об избирательных системах	180
ПРИЛОЖЕНИЕ Б. Политические компромиссы в полиэтнических или мультикультурных странах	182
ПРИЛОЖЕНИЕ В. О количестве демократических стран	185
Примечания	189
Что читать по этой теме	196
Выражение признательности	199
Указатель	201

Глава 1

А НУЖЕН ЛИ ВООБЩЕ «ПУТЕВОДИТЕЛЬ»?

В течение последних 50 лет мир стал свидетелем небывалых в истории политических перемен. Все политические системы, альтернативные демократии, либо исчезли вовсе, превратившись в диковинных ископаемых, либо удалились с политической арены, надеясь отсидеться в своих последних твердынях. Еще до того, как это произошло, исконные враги демократии — централизованная монархия, наследственная аристократия, олигархия, системами разнообразных цензов отстранявшие от участия в выборах значительную часть населения, потеряли свою легитимность в глазах большей части людей во всем мире. Основные виды антидемократических режимов, существовавших в нашем столетии, — коммунизм, фашизм, нацизм — сгнули в огне разрушительных войн или (как это было с Советским Союзом) развалились, подточенные изнутри. Военные диктатуры сами безнадежно дискредитировали себя своими бесконечными провалами, особенно в Латинской Америке, а те, которые уцелели, часто принимали псевдodemократическое обличье.

Но имеем ли мы право сказать, что демократия наконец победила в борьбе за поддержку людей во всем мире? Вряд ли. Продолжают существовать антидемократическая идеология, антидемократические движения различного толка, зачастую смыкающиеся с самым оголтелым и воинствующим национализмом или с религиозным фундаментализмом. Демократические правительства (причем степень их «демократичности» далеко не одинакова) находятся у власти менее чем в половине стран мира, и граждане этих стран составляют не более половины численности всех жителей Земли. Одна пятая населения планеты живет в Китае, которому за четыре тысячелетия его славной истории ни разу не пришлось испытать на себе достоинства демократического правления. В России, совершившей переход к этой системе правления лишь в последнем десятилетии нашего века, демократия хрупка и не пользуется всеобщей безоговорочной поддержкой. Даже в странах с давними и глубоко укорененными демократическими традициями

демократия, по мнению многих наблюдателей, переживает кризис или, по крайней мере, понесла значительный ущерб от того, что избиратели все меньше склонны доверять избранным ими лидерам, политическим партиям, государственным чиновникам, считая, что те не могут достойно или хотя бы успешно справиться с такими проблемами, как постоянная безработица, бедность, преступность, социальное обеспечение немущих, иммиграция, налогообложение, коррупция.

Давайте условно разделим почти две сотни стран мира на три группы. В первую войдут страны с недемократическими режимами, во вторую — страны, где демократия установилась относительно недавно, и в третью — те, где демократические устои существуют давно и являются относительно прочными. Разумеется, в каждой из групп окажутся совершенно разные страны, поразительно непохожие друг на друга во всех прочих отношениях. Тем не менее наша упрощенная классификация позволяет увидеть, что, с точки зрения демократической перспективы, перед странами каждой группы стоят принципиально разные задачи. Для стран, имеющих недемократические режимы правления, главная проблема заключается в том, могут ли они осуществить *переход* к демократии и если могут, то каким путем. Для стран, недавно ставших на путь демократических преобразований, первостепенное значение имеет вопрос, способны ли они (и какие средства требуются для этого) укрепить или, как выражаются политологи, *консолидировать* новообретенные практику и институты демократии, с тем чтобы они выдержали испытание временем, устояли в политических конфликтах и кризисах. И наконец, «старым» демократическим странам надлежит совершенствоваться и углублять свою демократию.

Впрочем, здесь вы можете спросить меня: а что мы вообще понимаем под словом «демократия»? Чем отличается демократическое правление от недемократического? Если недемократическая страна совершает переход к демократии, в чем именно будет заключаться такой переход? Когда именно можно будет заключить, что он совершился? Вопрос напрашивается и в отношении консолидации: а что конкретно консолидируется? И что значит «совершенствоваться и углублять» демократию в стране, где она имеет глубокие корни и давние традиции? И если страна является демократической, то как она может стать еще более демократической? Вопросы, как видим, возникает множество.

Природу демократии на все лады обсуждают вот уже на протяжении двух с половиной тысяч лет — казалось бы, срок достаточный для выработки некоего набора идей, устраивающих всех или почти всех. К добру это или к худу, но ничего подобного не случилось.

За 25 столетий, в течение которых демократия истолковывалась, оспаривалась, одобрялась, порицалась, замалчивалась, усатанавливалась, существовала, уничтожалась, а потом порой воцарялась вновь, так и не удалось, как мне кажется, прийти к согласию по наиболее фундаментальным вопросам, касающимся самой сути этого явления.

По иронии судьбы уже то обстоятельство, что у демократии — столь длинная история, в немалой степени способствовало разброду, путанице, противоречивым мнениям, ибо понятие «демократия» в разные времена, в разных местах и для разных людей означало нечто совершенно разное. Да, бывали в истории человечества довольно длительные периоды, когда демократия исчезала, переставала функционировать на практике и продолжала кое-как существовать лишь в виде идей или воспоминаний «немногих избранных». Всего 200 лет назад (а это значит, что сменилось не более десяти поколений) с трудом можно было бы найти примеры реально существующей демократии. В гораздо большей степени она была предметом теоретических размышлений философов, чем реальной политической системой, которую люди должны были взять на вооружение и воплотить в жизнь. И даже в тех редких случаях, когда «демократия» или «республика» существовали на самом деле, большая часть взрослого населения была отстранена от участия в политической жизни.

Хотя в самом общем смысле «демократия» — понятие достаточно древнее, те ее формы, которые я главным образом буду рассматривать в этой книге, порождены XX в. Именно в наши дни мы пришли к убеждению, что демократия должна на деле гарантировать каждому гражданину, достигшему определенного возраста, право избирать и быть избранным. Но каких-то 80 лет назад — это всего лишь четыре поколения! — в 1918 г., т.е. ко времени окончания Первой мировой войны, в каждой из существовавших тогда независимых демократических или республиканских стран добрая половина взрослого населения никогда не обладала гражданскими правами в полной мере. Разумеется, я имею в виду женщин.

И здесь мы сталкиваемся с весьма примечательным обстоятельством: если считать всеобщее избирательное право непременным условием демократии, то практически в каждой демократии-

ческой стране найдутся люди, которые старше существующей там демократической системы правления. Демократия в том смысле, какой мы вкладываем в это понятие сегодня, — это явление, которое, быть может, и «не первой молодости», но и отнюдь не древнее.

Мне тотчас могут возразить: «Но разве Соединенные Штаты Америки с момента начала американской революции не были демократией — «республиканской демократией», как называл ее Авраам Линкольн? Разве прославленный французский писатель Алексис де Токвиль, посетивший США в 30-е гг. XIX в., не назвал свою знаменитую книгу «Демократия в Америке»? И разве афиняне еще в V в. до н.э. не считали свою систему правления демократией? И чем, как не демократией определенного рода, был республиканский Рим? Но если в разные эпохи слово «демократия» означало разные понятия, то как можно прийти к согласию в отношении его современного значения?»

Осведомившись об этом, вы можете пойти еще дальше: «Так почему же демократия все-таки желательна? И насколько демократична «демократия» в тех странах, которые мы сегодня называем демократическими, — в США, Великобритании, Франции, Норвегии, Австралии и многих других? Более того, возможно ли объяснить, почему эти страны считаются «демократическими», а целый ряд других — нет?» Возникают все новые и новые вопросы.

И тогда ответ на вопрос, вынесенный в заглавие этого раздела, покажется предельно ясным. Если вас заинтересуют ответы на целый ряд фундаментальных вопросов, касающихся демократии, то эта книга, представляющая собой нечто вроде путеводителя, может оказаться для вас полезной.

Разумеется, в ходе этого краткого путешествия вы не найдете ответы на все те вопросы, которые вам, вероятно, захочется задать. С тем чтобы наше странствие и вправду не стало чересчур продолжительным, нам придется оставить без внимания многочисленные ответвления от нашего магистрального маршрута, как бы вам ни хотелось знать, куда они ведут. Тем не менее ваше любопытство должно быть удовлетворено, и я надеюсь, что, дочитав эту книгу, вы сами отправитесь исследовать эти дороги. А чтобы вам было легче это сделать, в конце я привожу краткий список важнейших работ для дальнейшего самостоятельного изучения проблемы.

Наше путешествие начинается с самого начала — с происхождения демократии.

ЧАСТЬ I

Начало

ГДЕ И КАК РАЗВИВАЛАСЬ ДЕМОКРАТИЯ?

Краткий исторический очерк

Как вы помните, я начал с того, что понятие «демократия» обсуждалось на все лады на протяжении последних 25 веков. Интересно, неужели ей и впрямь столько лет? Многие американцы — впрочем, и не только они одни — искренне уверены, что демократия родилась 200 лет назад в Соединенных Штатах Америки. Люди, более сведущие в истории, припомнят Древнюю Грецию и Древний Рим. Так где же она возникла и как шло ее развитие?

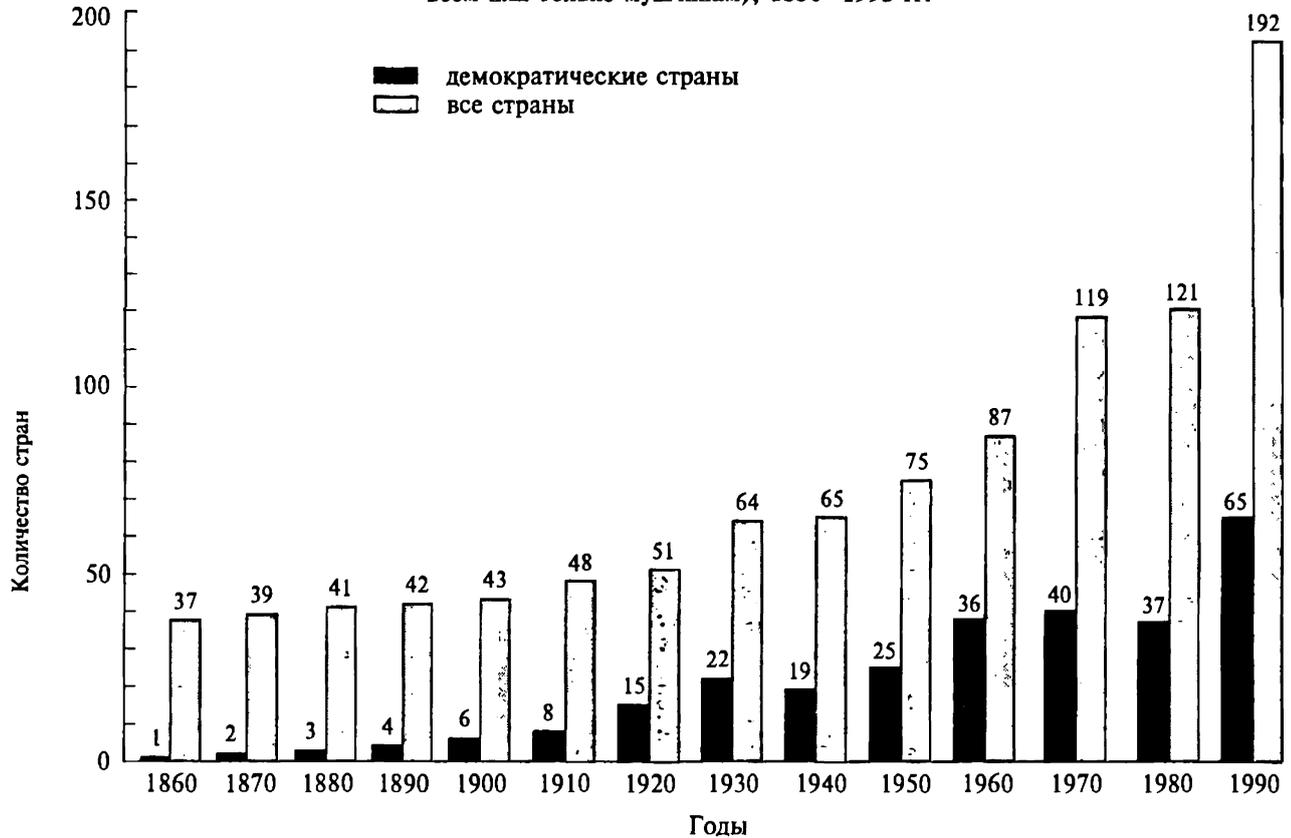
Хорошо было бы, конечно, представить этот процесс как более или менее непрерывное и поступательное движение от ее, так сказать, «изобретения» в Древней Греции два с половиной тысячелетия назад и до наших дней, когда демократия распространилась на все континенты и охватила значительную часть человечества.

Эта картина радует глаз, но она создает обманчивое впечатление, по крайней мере, по двум причинам.

Во-первых, как знает каждый, кто знаком с европейской историей, после нескольких столетий подъема народовластие в Греции и Риме стало клониться к упадку, а затем и вовсе исчезло. Даже в том случае, если бы мы позволили себе широко толковать критерии, по которым та или иная система правления может считаться «народной», «демократической» или «республиканской», их возвышение и упадок все равно нельзя было бы представить как равномерное поступательное движение вверх, к некоему отдаленному пику, лишь время от времени замедляемое краткими периодами спуска. История демократии гораздо больше напоминает путь через плоскую и бескрайнюю пустыню, имеющую редкие возвышенности, — лишь с определенного момента начинается долгий подъем к тем высотам, на которых она сегодня находится (табл. 1).

Во-вторых, было бы неправильно считать, что демократию изобрели раз и навсегда и это изобретение стало служить всем и каждому наподобие паровой машины. Когда антропологи и историки обнаруживают, что схожие между собой орудия труда или виды трудовой деятельности появлялись в разные времена и в разных местах, они обычно стремятся выяснить природу этих совпадений — понять, были ли эти орудия и способы производства

Таблица 1. Демократические страны (те, где избирательное право предоставлено всем или только мужчинам), 1850–1995 гг.



изобретены кем-то одним, а потом получили распространение, или же они возникли в разных местах одновременно и независимо друг от друга? Найти ответ на этот вопрос трудно или даже вообще невозможно. Так же обстоит дело и с развитием демократии в мире. В какой степени ее развитие можно объяснить просто распространением из первобытных очагов, а в какой (если вообще в какой-либо) — самостоятельным возникновением в разные времена и в разных местах?

Хотя по отношению к демократии нельзя дать вполне определенный ответ, однако изучение исторических материалов приводит к следующему выводу: в какой-то и, возможно, весьма значительной степени своим распространением демократия обязана диффузии демократических идей и принципов, однако диффузия не может дать полного объяснения. Судя по всему, демократию, так же как и огонь, живопись, письмо, изобретали не однажды и не в одном месте. В конце концов, если в определенном месте и в определенное время (скажем, в Афинах, около 500 г. до н.э.) сложились условия, благоприятные для возникновения демократии, то почему подобные же благоприятные условия не могли сложиться где-нибудь еще?

Я предполагаю, что демократию могли всякий раз изобретать заново там и тогда, где и когда для этого имелись благоприятные условия. По моему убеждению, эти условия возникали в разных местах и в разное время. Точно так же как наличие плодородных почв и достаточный уровень осадков стимулируют развитие сельского хозяйства, сочетание определенных благоприятных факторов всегда укрепляло тенденцию к развитию демократического способа правления. К примеру, именно из-за благоприятных условий какие-то формы демократии возникали еще при первобытно-общинном строе задолго до того, как в истории появились первые упоминания о демократии.

Рассмотрим такую возможность: какие-то люди образуют компактную и устойчивую группу, члены которой четко разграничивают понятия «мы» и «они», «свои» и «чужие», «мой народ» и «их народ», «мое племя» и «другие племена». Кроме того, предположим, что эта группа — назовем ее «племя» — совершенно независима от чьей-либо власти, а ее члены имеют возможность, если позволительно будет так выразиться, вести собственные дела без всякого вмешательства извне. И наконец, предположим, что значительная часть членов этого племени — ну, например, его старейшины — считают друг друга примерно в равной степени способными управлять всем этим сообществом. С высокой долей ве-

роятности в таких условиях могут возникнуть демократические тенденции. Импульс к демократическому способу правления исходит из того, что мы можем назвать *логикой равенства*.

На протяжении того долгого периода, когда люди жили вместе небольшими группами и поддерживали свое существование охотой, собиранием съедобных корней, плодов, ягод и других «даров природы», они время от времени или, возможно, постоянно развивали такую систему, при которой значительное число членов сообщества (самых старых или наиболее опытных), руководствуясь логикой равенства, стремились выработать те или иные решения совместно. Изучение истории бесписьменных племенных обществ подтверждает, что дело обстояло именно так. И стало быть, в течение тысячелетий демократия в какой-то своей примитивной форме являлась наиболее «естественной» политической системой.

Впрочем, мы знаем, что этот длительный период завершился. Когда люди, организовав жестко зафиксированные сообщества, начали вести оседлый образ жизни (прежде всего для занятий сельским хозяйством и торговлей), упомянутые мной обстоятельства, которые благоприятствовали участию народа в управлении, — групповая самоидентификация, отсутствие вмешательства извне, принятие принципа равенства — стали появляться все реже. Более «естественными» сделались иерархическая система и господство одних людей над другими. В результате этого система народовластия у оседлых народов исчезла на многие века. На ее место пришли монархии, деспотии, аристократии, олигархии, основанные на той или иной форме социальной иерархии.

Затем, около 500 г. до н.э., где-то опять, видимо, стали складываться условия, благоприятные для того, чтобы несколько немногочисленных групп людей начали развивать системы правления, которые предоставляли самые широкие возможности для принятия коллективных решений. Можно сказать, что примитивная демократия была изобретена вновь, но уже на более высоком уровне. Наиболее важные стадии ее развития отмечены в Европе: три из них — на средиземноморском побережье, а остальные — на севере материка.

Средиземноморье

Итак, системы правления, предусматривавшие участие в этом процессе значительного числа граждан, впервые возникли в Древней Греции и Древнем Риме около 500 г. до н.э., причем их основа

оказалась столь прочной, что они, хотя и не без изменений, просуществовали несколько веков.

Греция. Наше нынешнее понятие «страна», подразумевающее некую местность, на территории которой в едином государстве, управляемом единым правительством, проживает все ее население, неприменимо к античной Греции. Наоборот, она представляла собой конгломерат нескольких сотен независимых городов, окруженных сельскохозяйственными угодьями. В отличие от так называемых национальных государств — Соединенных Штатов Америки, Франции, Японии и других стран, которые по большей части и образуют структуру современного мира, располагавшиеся на территории Греции суверенные государства были городами-государствами. Самым знаменитым из них и в классическую, и в более позднюю эпоху были Афины. В 507 г. до н.э. его граждане приняли систему «народных правительств», просуществовавшую почти два столетия, до той поры, пока Афины не были покорены более могущественной Македонией, граничившей с ними на севере. (После 321 г. до н.э. афинское правительство на несколько поколений освободилось из-под ее власти, а затем город был покорен вновь — на этот раз римлянами.)

Именно греки (вероятнее всего, афиняне) ввели в обиход термин «демократия» («*demokratia*»: от греч. слов *demos* — народ и *kratos* — править). Интересно отметить, что хотя в Афинах слово *demos* обычно относилось к городскому населению в целом, однако иногда оно использовалось для обозначения простолюдинов или даже только бедняков. Судя по всему, термин *демократия*, носивший оттенок недоброжелательности, употреблялся аристократами как эмоционально окрашенный эпитет и выражал презрение к простолюдинам, которые сумели оттеснить аристократов от управления государством. Так или иначе, афиняне и другие греческие племена применяли понятие *demokratia* по отношению к системе власти в Афинах и во многих других городах-государствах¹.

Среди всех греческих демократий афинская демократия была самой значительной, и тогда, и теперь наиболее известной, она оказала большое влияние на политическую философию и впоследствии часто рассматривалась как совершенный образец участия граждан в управлении государством, т.е., иными словами, являлась примером представительной демократии.

Система власти в Афинах представляла собой сложную структуру — слишком сложную, чтобы здесь можно было дать ее адекватное описание. Центральное место в ней отводилось так называ-

емому *собранию*, в работе которого должны были принимать участие все граждане. Собрание избирало нескольких главных должностных лиц, например, военачальников, как ни странно это выглядит с нашей теперешней точки зрения. Но основным способом выбора граждан для исполнения прочих общественных обязанностей был жребий, и все обладавшие избирательными правами граждане имели равные шансы быть избранными на тот или иной пост. По некоторым оценкам, рядовой гражданин по крайней мере один раз в жизни имел возможность получить по жребию высшую должность в государстве.

Хотя порою греческие города объединялись, образуя некий прототип представительного правительства, руководившего деятельностью разнообразных конфедераций, лиг, союзов, которые создавались прежде всего для организации коллективной обороны, об этих представительных системах известно мало. Они в буквальном смысле не оставили никакого следа в истории демократических идей и процедур и не повлияли на образование более поздних форм представительной демократии, точно так же как афинская система назначения граждан на те или иные посты по жребию не использовалась в дальнейшем в качестве альтернативы выборам.

Таким образом, *политические институты* греческой демократии, являвшиеся для своего времени новацией, остались незамеченными или были даже решительно отвергнуты в ходе развития современной представительной системы.

Рим. Примерно в то же время, когда в Греции возникла система «народных правительств», такая же система правления появляется и на Апеннинском полуострове, в Риме. Впрочем, граждане Рима предпочли назвать ее республикой (по-латыни *res* означает «дело», «вещь», а *publicus* — «общее»), т.е. в широком смысле — нечто, принадлежащее народу. (К значению терминов «демократия» и «республика» я еще вернусь.)

Поначалу право участия в управлении республикой принадлежало лишь патрициям или аристократам. Однако в ходе развития общества и после ожесточенной борьбы и простолюдины (в Риме их называли плебсом) добились для себя такого же права. Как и в Афинах, право участия предоставлялось только мужчинам, и это ограничение сохранялось во всех последующих видах демократий и республик вплоть до XX в.

Зародившись поначалу в городе довольно скромных размеров, Римская республика путем аннексий и завоеваний распространилась далеко за его пределы и в результате стала править всей Ита-

лией и другими странами. Более того, республика часто предоставляла высоко ценившееся римское гражданство народам покоренных ею стран, и те, таким образом, становились не просто подданными, а римскими гражданами, в полной мере наделенными соответствующими правами и привилегиями.

Каким бы мудрым и великодушным ни был этот дар, мы, оценивая его с наших сегодняшних позиций, видим в нем очень серьезный недостаток: Рим никогда не мог в полной мере привести свои институты народовластия в соответствие с постоянно возрастающей численностью своих граждан и с фактором их географической удаленности от центра республики. С современной точки зрения более чем нелепо выглядит тот факт, что собрания, на которых римским гражданам было предписано участвовать, происходили, как и прежде, в самом Риме — на том самом, ныне разрушенном Форуме, куда в наши дни водят туристов. Однако большинство римских граждан, живших на широко раскинувшейся территории республики, не имели возможности присутствовать на этих народных собраниях, ибо Рим был слишком далеко и путешествие туда становилось возможным в лучшем случае ценой непомерных усилий и расходов. Как следствие, все более увеличивающееся, а под конец подавляющее число граждан были практически лишены возможности участвовать в народных собраниях, местом проведения которых оставался центр римского государства. Представьте себе, что было бы, если бы по мере расширения пределов страны американское гражданство предоставлялось людям, проживающим в разных штатах, но при этом участвовать в общенациональных выборах они могли бы лишь в одном месте — Вашингтоне, округ Колумбия.

Хотя римляне зарекомендовали себя людьми творческими и практическими, выборный характер замещения важных государственных должностей не привел к решению, которое, как нам сейчас представляется, выглядело вполне очевидным и заключалось в создании эффективной системы *представительного* правления, основанной на деятельности *демократически избранных* представительств народа.

Но прежде чем делать поспешные выводы, что римляне значительно уступали нам по части изобретательности и сообразительности, давайте вспомним о том, что с детства мы настолько привыкли ко многим новшествам, что они кажутся нам естественными и очевидными, и мы невольно недоумеваем, почему до них не додумались наши предки, почему они раньше не смогли ввести их в обиход. Многие из нас принимают как должное то, что в свое

время было изобретено и открыто. Точно так же последующие поколения будут удивляться, как это *мы* проглядели *иные* новации, без которых они не представляют себе жизни. Не случится ли так, что по прошествии скольких-то веков и мы, не сумевшие преобразовать свои политические институты, покажемся нашим потомкам такими же лишенными творческой жилки людьми, какими сегодня нам представляются римляне?

Хотя Римская республика просуществовала значительно дольше, чем афинская демократия и чем любая современная демократия, однако начиная приблизительно со 130 г. до н.э. ее подтачивали гражданские распри, войны, милитаризация, коррупция и упадок того непреклонного гражданского духа, которым прежде гордились римляне. Установление диктатуры Юлия Цезаря положило конец истинным демократическим процедурам — от них почти ничего не осталось. А после убийства Цезаря в 44 г. до н.э. республика, которой некогда управляли ее граждане, превратилась в империю, покорную воле своего владыки.

С падением республики в Риме «народные правительства» полностью исчезли в Южной Европе. О демократии, если не считать того, что она оставалась политической системой немногочисленных, разбросанных по территории Италии племен, забыли почти на тысячу лет.

Италия. Подобно тому как после глубоких климатических изменений вновь возникают исчезнувшие было виды флоры и фауны, так около 1100 г. народовластие начало появляться во многих городах Северной Италии. И снова это происходило в относительно мелких городах-государствах, а не в крупных регионах или странах. Повторяя «римскую модель», позднее воспроизводимую всеми современными представительными демократиями на ранних этапах их становления, к участию в работе органов власти городов-государств допускались поначалу только члены семейств, принадлежащих к высшим слоям общества — знать, крупные землевладельцы и т.п. По прошествии времени горожане, стоявшие на низших ступенях социально-экономической иерархии, начали предъявлять свои права на участие в управлении обществом. Представители тех слоев, которые мы сегодня могли бы назвать «средним классом», — люди, разбогатевшие в первом поколении, купцы и банкиры, высококвалифицированные ремесленники, объединенные в гильдии или цеха, солдаты, находившиеся под командованием рыцарей, — были не только более многочисленны, чем доминировавшая в обществе элита, но и способны к луч-

шей самоорганизации. Более того, они могли угрожать кровавыми восстаниями, а в случае необходимости исполнить свои угрозы. В результате во многих городах эти люди — *popolo*, как они сами себя называли, добились права участвовать в управлении.

На протяжении двух столетий, а кое-где и дольше, в целом ряде итальянских городов одна за другой возникали подобные республики. Многие из них — к примеру, Флоренция и Венеция — стали центрами ремесел, искусства, науки, средоточием прекрасной поэзии и музыки, непревзойденной архитектуры и градостроительства, увлеченно открывали заново античный мир Греции и Рима. Завершалась эпоха, впоследствии названная Средневековьем, а ей на смену шло Возрождение — время невиданного до той поры всплеска творческой созидательной активности.

Однако, к несчастью для развития демократии, во второй половине XIV в. республики в некоторых крупнейших городах начали постепенно отступать под натиском извечных, исконных врагов системы народовластия — экономического упадка, коррупции, олигархии, войны, территориальной экспансии, узурпации власти авторитарными правителями, будь то князья, короли или солдаты. Но этим не исчерпывался список противников — на длинном и извилистом пути исторического развития городу-государству как основе народовластия было суждено встретиться еще с одним из них, неизмеримо превосходящим его в своем могуществе. Речь идет о национальном государстве. Города были обречены на слияние с этими более крупными и сильными образованиями, становясь в большинстве случаев административными единицами государства.

Славная эпоха городов-государств близилась к завершению.

В двух словах о словах

Вы, наверное, заметили, что, говоря о политическом строе Греции, Рима, Италии, я употреблял выражение «народные правительства». Афиняне для обозначения существовавшего у них народного правительства придумали термин *демократия*. Римляне с помощью латыни назвали свой строй *республикой*, а позднее это же слово использовали итальянцы применительно к своим городам-государствам. У вас может возникнуть законное недоумение — обозначают ли понятия *демократия* и *республика* два разных вида конституционной системы или же эти два слова отражают всего-навсего различия в тех языках, которым они обязаны своим происхождением?

Верный ответ на этот вопрос был безнадежно запутан Джеймсом Мэддисоном², который в 1787 г. написал нашумевшую статью в поддержку только что предложенного проекта американской конституции.

Мэдисон, один из главных творцов конституции, государственный деятель, прекрасно разбиравшийся в политологии своего времени, различал «чистую демократию, под которой я понимаю общество, состоящее из небольшого числа граждан, собирающихся и назначающих себе правительство» и «республику, под которой я понимаю форму правления, где имеет место представительная система».

Однако предложенное Мэдисоном различие не имело реальной исторической основы: ни в Древнем Риме, ни, к примеру, в Венеции не существовало «представительной системы». На самом деле ранние республики почти полностью соответствовали мэдисоновскому определению демократии. Более того, оба термина, взаимозаменяя друг друга, употреблялись в XVIII в. в Соединенных Штатах Америки. Однако предложенная Мэдисоном классификация не встречается в трудах известного французского политического философа Монтескье, которым Мэдисон восхищался и на которого часто ссылался. Он и сам, вероятно, сознавал, что отмеченное им различие не имеет исторической основы, а потому мы должны прийти к выводу, что оно было сделано лишь для того, чтобы дискредитировать критиков предложенной конституции, утверждавших, будто она недостаточно «демократична».

Впрочем, как бы там ни было (вопрос прояснен не до конца), «голые факты» свидетельствуют о том, что *демократия* и *республика* (вопреки мнению Мэдисона) обозначают не различия а виды «народного правительства», а благодаря известной путанице отражают всего лишь несовпадения между греческим и латинским языками, в которых эти понятия возникли.

Северная Европа

Все без исключения системы «народного правительства» в Греции, Риме и Италии — назовем ли мы их демократиями или же республиками — были лишены нескольких важнейших особенностей, характерных для современной системы представительной власти. Античная Греция, как и Италия эпохи Средневековья и Возрождения, при наличии местных «народных правительств» была лишена эффективного общенационального правительства. Древний Рим имел, так сказать, одно местное правительство, принципы которого базировались на участии в его работе народа, но там не было национального парламента, состоящего из избранных представителей.

При рассмотрении всех этих систем нам бросается в глаза отсутствие по крайней мере трех основополагающих политических институтов — *национального парламента*, состоящего из *выборных представителей* и *всенародно избранных местных правительств* (т.е. органов местного самоуправления), полностью подчиненных

национальному правительству. Эту систему, сочетающую в себе демократию на местном уровне со всенародно избранным парламентом на высшем уровне, еще предстояло изобрести.

Впервые подобное сочетание политических институтов возникло в Англии, Скандинавских странах, Нидерландах, Швейцарии и еще в нескольких регионах, располагавшихся к северу от Средиземного моря.

При том что модели политического развития в каждой из этих стран сильно отличались друг от друга, в значительно упрощенном виде эта версия будет выглядеть примерно так: там и тут свободные граждане и знать начинают принимать непосредственное участие в местных собраниях. К ним добавляются региональные и национальные собрания представителей, часть которых или все должны быть *избраны*.

Местные собрания. Я начну с викингов, не только потому, что отношусь к ним с особым чувством, но и потому, что их опыт, имеющий огромное значение, сравнительно мало известен. Мне случалось бывать на одной норвежской ферме, расположенной в 80 милях к северо-востоку от Тронхейма, с которой когда-то эмигрировал мой дед по отцу (и которая, к моему большому удовольствию, поныне называется «Dahl Vestre», или «Западный Даль»). В близлежащем городке Стейнкьер до сих пор можно видеть большие камни, выложенные в форме ладьи, — туда примерно с 600-го по 1000 г. регулярно приходили свободные граждане, обладающие всеми правами, чтобы провести там собрания, по-норвежски называвшиеся «тинг». (Примечательно, что английское *thing* происходит от древнеанглийского слова, означающего одновременно и «дело, вещь», и «собрание».) Подобные места (иные из них насчитывают еще больше лет) часто встречаются в окрестностях.

В 900 г. собрания свободных викингов устраивались не только в Тронхейме, но и во многих других регионах Скандинавии. Как и в Стейнкьере, «тинг» обычно проводили где-нибудь на открытом месте, огороженном поставленными стоймя большими камнями. Во время подобных собраний свободные викинги обсуждали, принимали или отвергали законы (как было, например, когда вместо прежних языческих верований было введено христианство), а также избирали или утверждали короля, который был обязан поклясться в том, что будет следовать законам, принятым на «тинге».

Викинги ничего или почти ничего не знали, да и не хотели знать о демократических и республиканских процедурах, существовавших тысячу лет назад в Греции и Риме. Действуя в соответствии

с логикой равенства, которое считалось неотъемлемым правом свободного человека, они сами создали систему своих собраний. О том, что в X в. идея равенства была жива и широко распространена среди датских викингов, можно судить по тому, что во время плавания по одной из французских рек на вопрос окликнувшего их с берега герольда: «Кто ваш господин?» — викинги ответили: «У нас нет господина. Мы все равны»³.

Однако не следует и преувеличивать. Равенство, которым так гордились викинги, было прерогативой только свободных людей, но и они были далеко не равны между собой в имущественном и социальном плане. Ниже свободных людей стояли рабы. Так же как древние греки и римляне, как европейцы и американцы несколькими столетиями позже, викинги владели рабами — ими становились военнопленные или те несчастные, кто был захвачен во время набегов на соседние племена, или те, кого попросту покупали на существовавших истари и повсеместно невольничьих рынках. В отличие от «свободных по рождению» рабы, даже получая «вольную», сохраняли зависимость от своих прежних хозяев. Если на социальной лестнице ниже свободных находились рабы, то выше стояла родовая аристократия, обладавшая богатством (прежде всего землей) и наследственным статусом. И наконец, эту пирамиду венчал король, чья власть была ограничена тем, что он получал ее не по наследству, а в результате выборов, а также давая обязательства повиноваться законам и следуя необходимости завоевывать лояльность знати и поддержку свободных простолюдинов.

Несмотря на то что равенство, как видим, было серьезно ограничено, класс свободных людей — крестьяне, мелкие арендаторы или землевладельцы-фермеры — был достаточно многочислен, чтобы оказывать длительное демократическое влияние на политические институты и традиции.

В других краях Европы местные условия также порой благоприятствовали прямому участию народа во властных институтах. Так, например, высокогорные альпийские луга обеспечивали определенную степень защиты и независимости свободным людям, занимавшимся скотоводством. Вот описание Реции (впоследствии швейцарский кантон Граубюнден), относящееся к 800 г.: «Свободные крестьяне оказываются там в единственной в своем роде ситуации. способствующей равноправию. Связанные воедино своим общим положением и общими правами пользования [горными пастбищами], они культивируют чувство равенства, не имеющее ничего общего с иерархическим, ревностно пекущимся о незыб-

лемости сословных границ сознанием, присущим средневековому феодализму. Этот совершенно особый дух будет определять впоследствии возникновение демократии в Ретийской республике»⁴.

От народных собраний — к собраниям законодательным. Когда викинги двинулись на запад, по направлению к Исландии, они воссоздали на новых местах и свои политические институты. Более того, предвзяв повсеместное возникновение национальных парламентов, в 930 г. они создали нечто вроде «супертинга», так называемый альтинг, или Национальное Собрание, остававшееся источником законотворчества в Исландии на протяжении более трех столетий, до тех пор, пока страна не была окончательно покорена Норвегией⁵.

Тем временем в самой Норвегии, равно как и в Дании и Швеции, появлялись свои региональные, а затем (по примеру Исландии) и национальные собрания. Хотя постоянное усиление власти короля и контролируемой им централизованной бюрократии снижало важность этих органов, они оставили свой след в истории развития демократии.

К примеру, в Швеции традиция народного участия в собраниях, заложенная в эпоху викингов, в XV в. породила предтечу современного парламента: король начал собирать представителей различных сословий шведского общества — аристократии, духовенства, бюргерства, простолюдинов. Из этих собраний по прошествии времени и возник шведский *риксдаг*, или парламент⁶.

В совершенно иных обстоятельствах этот процесс проходил в Нидерландах и Фландрии, где бурное развитие промышленности, ремесел, торговли, банковской системы помогло созданию городского среднего класса, представители которого сосредоточили в своих руках значительные экономические ресурсы. Правители, постоянно испытывавшие острую нужду в деньгах, не могли ни игнорировать эту золотonosную жилу, ни зажимать ее тисками налогов без согласия владельцев. А для того чтобы заручиться их поддержкой, правителям приходилось созывать собрания представителей городов и основных классов общества. Хотя нельзя утверждать, что из этих собраний, парламентов, или «штатов», как их часто называли, непосредственно развились современные нам органы законодательной власти, они заложили традиции, ввели в обиход практику и внедрили в сознание людей идеи, которые очень благоприятно сказались на процессе этого развития.

Между тем представительный парламент, хотя и он находился в самом начале своего становления, постепенно обретал тот об-

лик и формы, которые несколько столетий спустя оказали столь мощное влияние на идею и практику представительного правления. Таков был парламент средневековой Англии, который в большей степени являлся продуктом слепой эволюции, нежели плодом сознательного и целенаправленного творчества, и который под давлением необходимости вырос из спорадически проводимых собраний в царствование Эдуарда I (1272–1307).

История о том, как из этих аморфных ростков выкристаллизовался парламент, слишком длинна и сложна, чтобы ее можно было изложить здесь вкратце. Скажу лишь, что в XVIII в. эта эволюция привела к созданию конституционной системы, при которой король и парламент взаимограничивали власть друг друга, а внутри самого парламента власть наследственной аристократии, заседавшей в палате лордов, уравнивалась властью народа, чьи представители избирались в палату общин; законы, принятые королем и парламентом, затем рассматривались судьями, которые по большей части, хотя и далеко не всегда, были независимы от них обоих.

В 1700-х гг. эта, на первый взгляд, идеально отлаженная система сдержек и противовесов, регулирующая взаимоотношения между основными социальными силами страны и разделение властей, вызвала восхищение во всей Европе. Среди прочих ею восторгались знаменитый французский философ Монтескье и авторы американской Конституции, многие из которых надеялись создать в своей стране республику, обладающую всеми достоинствами английской системы и лишенную при этом такого ее недостатка, как монархия. Республика, появившаяся на свет при их участии, в свое время станет чем-то вроде образца для многих других государств.

Демократизация: процесс начат, но далеко еще не окончен

Пользуясь всеми преимуществами непредубежденного взгляда, мы со всей очевидностью можем заключить, что в начале XVIII в. в Европе возникли политические идеи и процедуры, которым было суждено стать важнейшими элементами более поздних демократических институтов и воззрений. Попробуем вкратце охарактеризовать эти элементы, используя более абстрактный и современный язык, нежели тот, который был в ходу у людей той эпохи.

Под воздействием благоприятных условий и обстоятельств в ряде европейских регионов — прежде всего в Скандинавии, Флан-

дрии, Нидерландах, Швейцарии, Англии — логика равенства способствовала созданию *народных собраний*, на которых свободные люди могли (до определенной степени) принять участие в управлении страной. Идея, что правительства нуждаются в *согласии тех, кем они правят*, поначалу относившаяся исключительно к сфере сбора податей и налогов, постепенно стала касаться всех законов как таковых. Поскольку первичное собрание свободных людей не могло охватить такие крупные административные образования, как большой город, регион или целая страна, то необходимость выработки согласованных решений потребовала создания системы *представительства* в органе, который ведал сбором налогов и законодательством. Разительное отличие от процедуры, бытовавшей в Афинах, заключалось в том, что система представительства обеспечивалась не назначением по жребию или случайным отбором, а *выборами*. И в масштабах страны, нации, национального государства выполнение воли свободных граждан потребовало создания выборных представительных законодательных органов или парламентов, действовавших на нескольких уровнях — местном, национальном, иногда на провинциальном, или региональном, или на каком-либо промежуточном.

Эти возникшие в Европе политические идеи и процедуры создали ту базу, на которой мог начаться процесс демократизации. В числе факторов, положительно повлиявших на ее дальнейшее развитие, были исторические сведения, касающиеся деятельности «народных правительств» в античной Греции, Древнем Риме, итальянских городах. Исторический опыт доказывал, что правительства, выполняющие волю народа, — не просто предмет иллюзорных надежд. Некогда они существовали в действительности, причем на протяжении целых столетий.

О том, чего не было достигнуто. Описанные нами идеи, традиции, исторические прецеденты и процедуры предвещали демократизацию, но в лучшем случае — только предвещали. Не хватало нескольких исключительно важных положений.

Во-первых, даже в тех странах, где начало этого процесса внушало наибольшие надежды, существовало вопиющее неравенство, создававшее почти неодолимые препятствия для демократии, — неравенство между рабами и свободными, богатыми и бедными, между землевладельцами и безземельными, хозяевами и наемными рабочими, мужчинами и женщинами, поденщиками и подмастерьями, высококвалифицированными ремесленниками и владельцами мастерских, бюргерами и банкирами, крупными феодалами

и арендаторами, знатью и простолюдинами, монархами и их подданными, королевскими чиновниками и теми, кем они распоряжались, в правах, обязанностях, в степени влияния и могущества. Даже свободные люди разительно отличались друг от друга положением в обществе, уровнем обеспеченности, родом деятельности, обязанностями, знаниями, свободой, влиятельностью, могуществом. Во многих странах в соответствии с законом, обычаем и установившейся практикой жена свободного человека рассматривалась как его собственность. Таким образом, везде и всегда логика равенства входила в противоречие с суровой действительностью фактического неравенства.

Во-вторых, даже те страны, в которых существовали собрания и парламенты, были еще бесконечно далеки от соблюдения минимальных демократических норм. Парламенты зачастую никак не могли выступать в качестве равноправного партнера монарха, лишь столетия спустя контроль над королевскими министрами перешел от короля к парламенту либо место короля занял президент. Парламенты сами были оплотом привилегий, особенно в тех палатах, где заседали представители аристократии и высшего духовенства. Представители же, избранные «народом», имели в лучшем случае только частичное влияние на процесс законотворчества.

В-третьих, представители «народа» далеко не в полной мере представляли весь этот народ. Прежде всего свободными людьми считались только мужчины. Если не считать женщин, время от времени занимавших королевский престол, то половина всего взрослого населения была отстранена от участия в политической жизни. Однако эти ограничения касались и мужчин, причем их большей части. Еще в 1832 г. в Великобритании право голоса имели лишь 5% населения старше двадцати лет. В том же году в результате ожесточенной борьбы удалось предоставить избирательные права 7% населения (табл. 2)! В Норвегии, несмотря на многообещающие перспективы народного представительства, открывавшиеся во времена викингов, этот процент был лишь ненамного выше⁷.

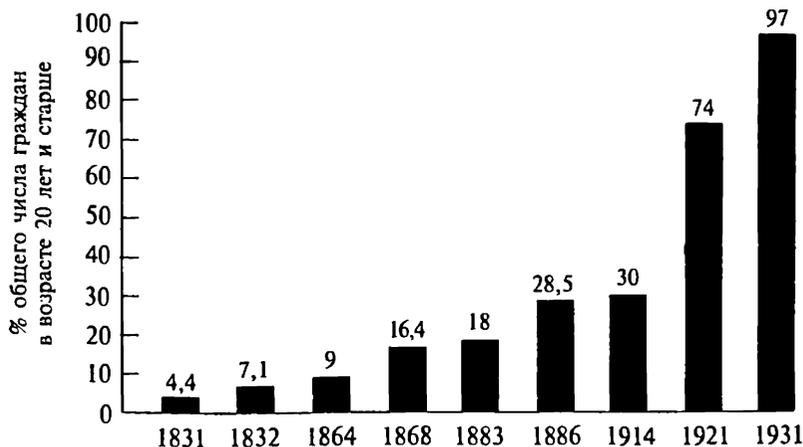
В-четвертых, вплоть до XVIII в. и даже позже демократические идеи и воззрения не встречали широкого одобрения или хотя бы достаточного понимания. Во всех странах логика равенства была убедительна лишь для немногих избранных. Не существовало даже понимания того, какие политические институты потребуются демократической республике. Свобода слова и печати была сильно ограничена, особенно в части критики монарха. Политическая оппозиция не имела ни легитимности, ни подтвержденных зако-

ном прав. Время «оппозиции его величеству» еще не пришло. Политические партии подвергались едва ли не всеобщему осуждению и считались явлением опасным и нежелательным. Агенты короля почти в открытую подкупали избирателей.

Развитие демократических идей и процедур зависело от наличия определенных благоприятных условий, к тому времени еще не возникших. До тех пор, пока лишь немногие люди верили в демократию и были готовы отстаивать ее даже с оружием в руках, существовавшие привилегии поддерживались с помощью антидемократических правительств. И даже если бы демократические цели и принципы разделяло большее число людей, для дальнейшей демократизации все еще требовались иные условия. Ниже, в части IV, я опишу некоторые самые важные из этих условий.

Кроме того, необходимо иметь в виду, что после многообещающего начала, краткий очерк которого дан в этой главе, процесс демократизации не был плавным и непрерывным восхождением к нашим сегодняшним высотам. На этом пути происходили падения и подъемы, сопротивление, восстания, гражданские войны, революции. В нескольких странах усиление централизованных монархий свело на нет предыдущие достижения демократизации, хотя по иронии судьбы случалось и так, что абсолютные монархи способствовали созданию условий, благоприятствовавших демократизации в некоем отдаленном будущем.

Таблица 2. Избирательная система Великобритании в 1831–1931 гг. (данные взяты из «Британской энциклопедии» [1970], статья «Парламент»)



Бросая взгляд на историю взлета и упадка демократии, мы понимаем: нельзя уповать на то, что естественный ход истории обеспечит неуклонное продвижение демократии вперед или хотя бы относительно стабильное состояние. Нам напоминают об этом те длительные периоды, в течение которых народных правительств не существовало вовсе.

Мне кажется, что торжество демократии во многом определяется рядом счастливых случайностей. Но и эти случайности зависят от того, что делаем мы сами. Даже если нам не приходится рассчитывать на благодетельное вмешательство исторических сил, работающих на пользу демократии, мы отнюдь не являемся жертвами слепых, неподвластных нам стихийных сил. Вооружившись адекватным пониманием того, какие требования предъявляет нам демократия, и желанием эти требования выполнить, мы можем действовать так, чтобы не только сохранить, но и развить демократические идеи и процедуры.

Глава 3

ЧТО ВПЕРЕДИ?

Когда мы обсуждаем проблемы демократии, ничто, пожалуй, не порождает такой путаницы, как один простой факт: понятие «демократия» относится в равной мере и к идеалу, и к реальной действительности. Порой нам трудно их разграничить. Вот пример:

— Думаю, что демократия — это наилучший возможный способ правления, — говорит Алан.

— Ты, наверное, спятил, если считаешь, что так называемое демократическое правительство у нас в стране — наилучшее из возможных, — возражает ему Бет. — Его вообще с большой натяжкой можно признать демократическим.

Алан, разумеется, говорит о демократии как об идеале, тогда как Бет имеет в виду реальную систему власти, обычно называемую демократией. До тех пор, пока собеседники не выяснят, что имеет в виду каждый из них, они будут спорить, не понимая друг друга. На основании своего обширного опыта берусь утверждать, что подобное происходит сплошь и рядом, причем, как это ни

прискорбно, и среди ученых, досконально осведомленных относительно демократических идей и процедур.

Мы легко избежим таких недоразумений, если уточним, какой смысл вкладывается в слово «демократия».

— Да нет же, — продолжает Алан. — Я не имел в виду наше нынешнее правительство. По отношению к нему наши точки зрения совпадают.

— Ну, если ты говоришь об идеальном правительстве, то я готова с тобой согласиться. Полагаю, что ты совершенно прав, — скажет на это Бет. — Убедена, что демократия — лучшая форма правления. Именно поэтому мне и хотелось бы, чтобы наше с тобой правительство было более демократичным.

Философы вели нескончаемые споры о том, какая разница существует между нашими представлениями о целях, намерениях, ценностях и т.д. и нашими представлениями о реальности, действительности и т.д. Суждения первой группы мы произносим в ответ на вопросы типа: «Что мне *надлежит* сделать? Какой поступок будет в данной ситуации правильным?», а суждения второй группы — в ответ на такие вопросы: «Что я *могу* сделать? Какие возможности открыты передо мной? Каковы будут последствия того, что я выберу X, а не Y?» Первые из этих суждений принято называть ценностными (или моральными), вторые — эмпирическими.

В двух словах о словах

Хотя философы затевали бесконечные споры о природе моральных и эмпирических суждений и о существующих между ними различиях, мы не станем углубляться в эти специфические вопросы, ибо в повседневной жизни каждый из нас прекрасно отличает реальное от идеального. Просто будем иметь в виду, что разница между моральными и эмпирическими суждениями — вещь полезная, если только не заходить слишком далеко. Если мы заявим: «Правительство в своих решениях обязано принимать в расчет благополучие и интересы любого человека» или «Счастье есть высшее благо», то вплотную приблизимся к вынесению морального суждения. Примером противоположного, т.е. яно эмпирического суждения может служить знаменитый ньютоновский закон земного тяготения, который гласит, что сила взаимного притяжения двух тел прямо пропорциональна их массе и обратно пропорциональна квадрату расстояния между ними. На практике же многие утверждения имеют двоякий характер, т.е. содержат и эмпирические и моральные черты. Именно так почти всегда происходит с суждениями, касающимися политической деятельности. Например, всякий, кто говорит: «Правительство должно вести программу

всеобщего медицинского страхования», на самом деле утверждает, что (1) здоровье есть благая цель, (2) правительство обязано стремиться к достижению этой цели и (3) всеобщее медицинское страхование есть наилучший способ достижения этой цели. Более того, мы постоянно выносим множество эмпирических суждений, подобных (3), которые являются наилучшими суждениями, произносимыми нами при столкновении с какой-либо неопределенностью. Они не являются «научными» заключениями в строгом смысле. Чаще всего в их основе лежит совокупность твердой убежденности, нетвердой убежденности, полного отсутствия убежденности и неопределенности. Подобные суждения обычно называют «практическими» или «здравыми». В конечном итоге они хороши уже тем, что уравнивают преимущества какой-либо одной ценности, личности или группы и издержки какой-либо другой ценности, личности или группы. Чтобы описать ситуацию такого рода, я обычно прибегаю к выражению, которое обычно употребляют экономисты, — я говорю, что, преследуя те или иные цели, мы должны выбирать из нескольких альтернатив. В дальнейшем мы рассмотрим все эти варианты моральных и эмпирических суждений.

Демократические цели и действительность

Делать различия между идеалами и действительностью полезно, однако необходимо также понимать, каким образом связаны между собой демократические идеалы (высшие цели) и действительность. На этой взаимосвязи я собираюсь остановиться более подробно в последующих главах, а пока с помощью таблицы дам примерный набросок дальнейшего исследования.

Каждый из четырех разделов представляет собой фундаментальный вопрос:

Что такое демократия? Что значит демократия? Иными словами, какие стандарты мы должны применить, чтобы определить, является ли данное правительство демократическим и если да, то до какой степени?

Таблица 3. Главные элементы

ИДЕАЛЬНОЕ		ДЕЙСТВИТЕЛЬНОЕ	
Цели и идеалы		Реально существующее правительство	
Что такое демократия?	Зачем нужна демократия?	Каких политических институтов требует демократия?	Какие условия благоприятствуют демократии?
Глава 4	Главы 5–7	Часть III	Часть IV

Я полагаю, что подобная система должна отвечать пяти критериям и в этом случае ее можно будет считать демократической в полной мере. В главе 4 я описываю четыре критерия, в главах 6 и 7 показываю, зачем нужен пятый критерий. Следует, однако, помнить, что это критерии идеальной, или совершенной, демократической системы. Надеюсь, что никто из нас не считает, будто мы способны создать таковую, учитывая все те ограничения, которые существуют в реальной жизни. Но критерии дают нам те стандарты, с которыми мы должны сравнивать наши достижения, равно как и несовершенства ныне действующей политической системы и ее институтов. Критерии подсказывают нам решения, приближающие нас к идеалу.

Зачем нужна демократия? Каковы основания считать, что демократия является наилучшей политической системой? Какие ценности лучше всего защищаются демократией?

При ответе на эти вопросы принципиально важно иметь в виду, что мы вовсе не спрашиваем, почему люди поддерживают демократию сейчас или поддерживали ее в прошлом; мы не спрашиваем и о том, как возникли демократические системы. Существует множество разных причин, по которым люди ценят и одобряют демократию. К примеру, некоторые люди даже не думают, почему они поступают таким образом; в определенных «обстоятельствах времени и места» клятвы в своей приверженности демократии становятся данью традиции, приличиям или общепринятому взгляду на вещи. Другие поддерживают демократию, потому что верят, что демократическая форма правления предоставит им более широкие возможности разбогатеть или что демократический строй откроет перед ними многообещающие перспективы политической карьеры, или же потому, что так считает тот, кем они восхищаются, и т.д.

А существуют ли более общие основания, даже, быть может, всеобъемлющего значения, для поддержки демократии? Уверен, что существуют. Эти основания мы рассмотрим в главах 5–7.

Какие политические институты необходимы для того, чтобы с учетом возможностей и ограничений, неотъемлемых от реальной действительности, как можно полнее воплотить в жизнь идеальные нормы?

Как будет показано в следующей главе, демократиями и республиками в различные эпохи и в различных странах назывались политические системы, чьи институты существенно отличались друг от друга. В предыдущей главе мы объяснили одну из причин того, почему различаются между собой демократические институты: они

создавались применительно к значительным различиям в масштабе и размере между теми или иными политическими единицами, имеющими разную площадь территории и разную численность населения. Одни политические единицы (например, английская деревня) имеют небольшую площадь и немногочисленное население, другие (например, Китай, Бразилия или Соединенные Штаты Америки) — обладают гигантской территорией и имеют большую численность населения. Маленький городок вполне может отвечать демократическим критериям, и не создавая тех демократических институтов, которые обязательны для крупной страны.

Начиная с XVIII в. идея демократии была применима в большей степени к целым странам — Соединенным Штатам Америки, Франции, Великобритании, Норвегии, Японии, Индии... Однако политические институты, казавшиеся в небольшом городе необходимыми или желательными условиями демократии, оказались неадекватными в совсем иных масштабах — в масштабах государства, даже если эти государства сравнительно невелики по размеру, например такие, как Дания или Нидерланды. В результате в XIX—XX вв. появился целый ряд новых институтов, которые отчасти напоминали политические институты, существовавшие в демократиях и республиках времен античности и средневековья, однако в целом они представляли собой принципиально новую политическую систему.

Глава 2 дает краткий очерк этого исторического развития. В части III я более подробно описываю политические институты современных демократий и их наиболее существенные различия.

Следует сразу оговориться, когда я утверждаю, что те или иные институты необходимы, это вовсе не означает, что их достаточно для достижения идеальной демократии. В каждой демократической стране наблюдается значительный разрыв между демократией реальной и демократией идеальной. Это несоответствие бросает нам некий вызов — сумеем ли мы сделать «демократические» страны более демократическими?

Но если даже «демократические» страны нельзя считать в полной мере демократическими, то что же тогда говорить о странах, где отсутствуют те или иные (или все) важнейшие политические институты современной демократии, т.е. о странах недемократических? Как могут они сделаться более демократическими, да и вообще возможно ли это? И почему одни страны стали относительно более демократическими, нежели другие? Эти вопросы порождают множество новых. Какие условия в стране (или в лю-

бой политической единице) благоприятствуют развитию и стабильности демократических институтов? И наоборот, какие условия, вероятнее всего, будут препятствовать их развитию и поставят под угрозу их стабильность?

В сегодняшнем мире эти вопросы приобретают чрезвычайное значение. К счастью, на исходе XX в. ответы на них получить гораздо проще, чем 60–80 лет назад, и эти ответы будут несравненно более исчерпывающими, чем в какую бы то ни было иную эпоху, о которой сохранились свидетельства в истории. В части IV я перечисляю все, что нам известно об ответах на эти судьбоносные вопросы теперь, когда XX столетие близится к завершению.

Справедливости ради добавлю, что эти ответы далеки от того, чтобы разрешить все сомнения, но все же они дают нам более надежный, чем когда-либо прежде, отправной пункт для поисков решений.

От оценочных суждений к суждениям эмпирическим

Перед тем как завершить свои пояснения к табл. 3, я прошу вас обратить внимание на следующее. Отвечая на вопрос: «Что такое демократия?», мы выносим суждения, основанные почти исключительно на наших ценностях, т.е. на том, что мы считаем достойной, правильной или желанной целью. При переходе слева направо к вопросу: «Зачем нужна демократия?», наши суждения, которые все еще в значительной степени зиждятся на моральных категориях, начинают зависеть также и от наших представлений о причинно-следственных связях, ограничениях и возможностях, существующих в реальном мире, т.е. они обретают эмпирический характер. Здесь мы уже полагаемся в большей степени на интерпретации очевидных сведений, фактов и косвенных свидетельств. Пытаясь определить, какие политические институты требуются реальной демократии, мы еще больше доверяем свидетельствам и эмпирическим суждениям. Но и здесь то, что имеет для нас значение, частично зависит от наших первоначальных суждений о смысле и ценности демократии. В самом деле, ведь мы беспокоимся о характере политических институтов в реальной действительности в силу того, что для нас важны ценности демократии и ее критерии.

Достигнув правой части таблицы и начиная определять, какие условия оказывают благотворное воздействие на развитие и ста-

бильность демократических институтов, мы выносим совершенно эмпирические суждения; теперь они целиком зависят от того, как мы истолковываем доступные нам данные. К примеру, в какой мере демократические убеждения воздействуют на сохранение демократических институтов? И снова оказывается, что эмпирические суждения важны для нас потому, что нас беспокоит судьба демократии и ее ценностей.

Таким образом, мы движемся от изучения идеалов, целей и ценностей, которые будут рассмотрены в части II, к гораздо более эмпирическому описанию демократических политических институтов, содержащемуся в части III. Вслед за этим в части IV мы поговорим об условиях, благоприятствующих или неблагоприятствующих демократическим политическим институтам, и здесь наши суждения будут почти исключительно эмпирического свойства. И наконец, в последней части я расскажу о том, какие опасности подстерегают демократии в будущем.

ЧАСТЬ II

*Идеальная
демократия*

Глава 4

ЧТО ТАКОЕ ДЕМОКРАТИЯ?

У каждого из нас есть цели, которых мы не можем достичь в одиночку. Но мы способны объединиться с теми, кто преследует те же или сходные цели, и совместно достичь желаемого.

Давайте предположим, что для достижения определенных общих целей вы и несколько сотен других людей решили создать некую ассоциацию. Оставим сейчас в стороне какие-то конкретные планы этого сообщества и сосредоточимся на вопросе, вынесенном в заглавие этой главы. Что такое демократия?

И вот на первом же собрании несколько членов вашей ассоциации заявляют, что нужен некий устав — конституция. Их предложение принимается. Вам, как человеку, по общему мнению, сведущему в делах такого рода, поручается вчерне набросать проект конституции, который затем, на следующем собрании, вы представите на рассмотрение всех членов своей ассоциации. Предложение встречается шумным одобрением.

Принимая это поручение, вы произносите нечто вроде нижеследующего:

— Мне кажется, я понимаю цели, разделяемые всеми нами, но не совсем точно представляю себе, каким образом мы будем выполнять принимаемые нами решения. Например, следует ли записать в нашу конституцию пункт, по которому самым способным и наиболее информированным из нас давалось бы право проводить в жизнь наши важнейшие решения? Это положение не только гарантировало бы, что приниматься будут только разумные решения, но и обеспечило бы остальным экономию времени и сил.

Члены вашей ассоциации единодушно отвергают предложенный вами вариант, и один из них — назовем его Главным Оратором — говорит:

— Решая важнейшие вопросы, стоящие перед нашей ассоциацией, мы должны условиться: ни один из нас не наделен такой мудростью, чтобы его (или ее) мнение автоматически превалировало бы над всеми прочими. Даже если кто-то из нас в данный момент осведомлен по обсуждаемому вопросу лучше, чем осталь-

ные, то все мы способны узнать все, что нам необходимо знать. Разумеется, нам нужно будет обсуждать все вопросы перед принятием решения. Мы создали нашу ассоциацию в том числе и для того, чтобы обсуждать различные вопросы, дискутировать по ним, а затем определять направления нашей политики. Однако все мы одинаково компетентны, чтобы принимать участие в обсуждении, а затем решать, какую политику будет проводить наша ассоциация. Следовательно, наша конституция должна базироваться именно на этом положении и гарантировать каждому из нас право участвовать в выработке решений. Проще говоря, поскольку все мы одинаково компетентны, то и руководить нашей ассоциацией должны на демократических началах.

Дальнейшее обсуждение показывает, что мнение Главного Оратора совпадает с мнением большинства. И вы соглашаетесь создать проект конституции согласно этим принципам.

Но, принявшись за работу, вы вскоре обнаруживаете, что разнообразные ассоциации и организации, именующие себя «демократическими», приняли множество отличающихся одна от другой конституций. Оказывается, что даже в «демократических» странах конституции расходятся по целому ряду важных положений. Например, Конституция Соединенных Штатов Америки предоставляет президенту огромные права в качестве главы исполнительной власти и не меньшими законодательными правами наделяется конгресс, причем обе ветви почти независимы друг от друга, тогда как в большинстве европейских стран принята парламентская система, при которой глава исполнительной власти — премьер-министр — избирается парламентом. Таких важных различий любой из нас приведет множество. Вот и выходит, что нет какой-то единой «демократической» конституции (в главе 10 я вернусь к этому вопросу).

И тогда вы спрашиваете себя: есть ли у всех этих демократических конституций что-то общее — то, что доказывало бы и подтверждало бы их «демократичность»? Неужели и впрямь одни являются более демократичными, нежели другие? И что вообще значит *демократия*? Увы, очень скоро вы обнаруживаете, что этот термин употребляется в самых разных смыслах. Вы благоразумно решаете не обращать внимания на это безнадежное многообразие дефиниций, ибо перед вами стоит своя собственная задача: вам надлежит разработать некий набор правил и принципов (конституцию), которые будут определять порядок принятия решений в вашей ассоциации. И ваша конституция должна находиться в согласии с одним элементарным принци-

пом — ко всем членам ассоциации следует относиться так, словно все они одинаково компетентны, чтобы принимать участие в процессе принятия решений по поводу той политики, которую намерена проводить ваша ассоциация. Что бы там ни было в отношении других вопросов, но в управлении этой ассоциацией все ее члены считаются политически равноправными.

Критерии демократического процесса

Возможно ли извлечь из огромной, порой непроницаемой толщи идей, касающихся демократии, какие-либо критерии, которым отвечал бы процесс руководства нашей ассоциацией, с тем чтобы удовлетворялось следующее требование: все ее члены обладают равными правами участия в выработке решений относительно ее политики? По моему убеждению, насчитывается по крайней мере пять таких критериев (табл. 4).

Эффективное участие. Прежде чем политика ассоциации будет принята ее членами, все они должны иметь равные и действенные возможности для изложения своих взглядов на существо этой политики другим членам ассоциации.

Равное голосование. К тому моменту, когда принимается решение относительно политики ассоциации, всем ее членам должны быть предоставлены равные и реальные возможности для голосования, причем все голоса имеют одинаковую силу.

Понимание, основанное на информированности. В пределах разумного каждый член ассоциации должен получить равные и реальные возможности для ознакомления с политическими альтернативами и их вероятными последствиями.

Контроль за повесткой дня. Члены ассоциации должны иметь эксклюзивные возможности для принятия решения относительно того, какие вопросы и в каком порядке подлежат обсуждению. Таким образом, демократические процедуры, предусмотренные тремя предшествующими критериями, ими не исчерпываются. Политика ассоциации всегда открыта для перемен, если таковых требуют ее члены.

Участие совершеннолетних. Все резиденты или по крайней мере большая их часть, достигшие совершеннолетия, должны в полной мере обладать гражданскими правами, предусмотренными первыми четырьмя критериями. Чтобы оправдать этот тезис, нам придется разобраться в том, почему мы должны относиться к дру-

гим, как к людям, имеющим равные с нами права в политическом отношении. После того как мы исследуем этот вопрос в главах 6 и 7, я вернусь к этому критерию.

Таблица 4. Что такое демократия?

Возможности, которые предоставляет демократия:

- эффективное участие
- равное голосование
- понимание, основанное на информативности
- осуществление контроля за повесткой дня
- включенность в жизнь общества (inclusion)

Первые четыре критерия могут навести вас на мысль о том, что они выбраны произвольно из многих возможностей. А есть ли у нас достаточные основания применять именно эти стандарты для определения демократичности процесса?

Зачем нужны эти критерии?

Если говорить совсем кратко, то ответ прозвучит так: все критерии необходимы, если члены ассоциации (сколь угодно малочисленной) намерены соблюдать принцип равноправия при определении проводимой ими политики. Иными словами, если нарушить любое из этих требований, члены ассоциации не будут политически равноправны.

Например, если одним членам ассоциации предоставить большие по сравнению с другими возможности для выражения своих взглядов, то отстаиваемый ими курс скорее всего и будет принят для реализации. В самом крайнем случае ничтожное меньшинство членов ассоциации, лишая остальных права и возможности обсуждать программу, способно эффективно проводить свою собственную политику. Соблюдение критерия эффективного участия дает гарантию, что подобного не произойдет.

Возьмем другую ситуацию: голоса разных членов ассоциации имеют разный «вес» в зависимости, скажем, от размера обладаемой ими собственности, который может колебаться в очень широком диапазоне. Если мы уверены, что все члены ассоциации одинаково и достаточно хорошо разбираются в существе вопроса, для того чтобы принимать участие в решениях ассоциации, то почему должен нарушаться принцип «один человек — один голос»?

Несмотря на то что два первых критерия представляются почти самоочевидными, возникает вопрос: является ли критерий понимания, основанного на информированности, столь же необходимым или уместным? Если все члены ассоциации одинаково компетентны, то зачем нужен этот критерий? Если же это не так, то стоит ли создавать проект конституции, исходя из допущения, что они компетентны в достаточной степени?

Однако, как сказал Главный Оратор, благодаря принципу политического равенства, предполагающему, что все члены ассоциации одинаково хорошо разбираются в существе вопроса, им *предоставляются* адекватные возможности для ознакомления с этим вопросом путем изучения, исследования и обсуждения. Третий критерий гарантирует существование этих возможностей. Суть его была сформулирована в 421 г. до н.э. афинским вождем Периклом в его знаменитой речи, посвященной памяти павших во время обороны города: «Наши рядовые граждане, хотя и заняты своими ремеслами и торговлей, способны здраво и мудро судить об общественных предметах... и мы рассматриваем обсуждение не как препону на пути деяния, а как условие, необходимо предшествующее всякому мудрому деянию»¹.

Совокупность первых трех критериев может показаться достаточной. Но давайте предположим, что несколько членов ассоциации втайне возражают против того, чтобы все имели равные политические права в управлении ею. Интересы крупнейших собственников, считают они, на самом деле превалируют над интересами прочих. Хотя, по их мнению, было бы лучше, если бы их голоса получили такой дополнительный вес, который позволял бы им всегда одерживать верх, это, как представляется, полностью исключено. Следовательно, необходимо такое законоположение, при котором они всегда были бы в состоянии доминировать вне зависимости от того, каким при свободном и честном голосовании могло бы быть большинство.

И тогда они находят хитроумное решение, т.е. вариант конституции, вполне отвечающий первым трем критериям и в их границах представляющийся вполне демократическим. Однако, сводя их на нет, они предлагают следующее условие: на общем собрании ассоциации ее члены имеют право обсуждать и голосовать те вопросы, которые уже внесены в повестку дня исполнительным комитетом, а доступ в исполнительный комитет будет открыт только владельцам самой крупной собственности. Взяв под свой контроль порядок обсуждения политических вопросов, эта узкая группа может быть совершенно уве-

рена, что ассоциация никогда не ущемит ее интересы, ибо никакому предложению, направленному на это, не будет дан ход.

Поразмыслив, вы отвергаете этот вариант, потому что он попирает принцип политического равноправия, соблюдать который вам поручено. Вместо этого вы пускаетесь на поиски конституционных соглашений, которые будут удовлетворять четвертому критерию и таким образом обеспечат такое положение, чтобы в конечном итоге вся полнота контроля за повесткой дня оставалась в руках большинства членов ассоциации.

Для того чтобы все ее члены были политически равноправны в управлении ассоциацией, ваша конституция должна отвечать всем четырем критериям. Похоже, мы сформулировали те требования, которым должна соответствовать ассоциация, если она управляется на демократических началах.

Некоторые основные вопросы

Можно ли считать, что мы ответили на вопрос: «Что такое демократия»? О, если бы все было так просто! Этот вопрос — прекрасная отправная точка, но он порождает и множество других.

Прежде всего, даже если вышеперечисленные критерии применимы к тому, чтобы руководить очень маленькой, основанной на принципах добровольного участия ассоциацией, то пригодны ли они для управления *государством*?

В двух словах о словах

Поскольку термин *государство* употребляется в самых разнообразных значениях, позвольте мне вкратце объяснить, какой смысл я вкладываю в это понятие. Под *государством* я понимаю совершенно особый вид ассоциации, отличающийся от всех прочих прежде всего степенью обеспечения согласия с установленными в нем нормами и правилами со стороны тех людей, на которых методами принуждения распространяется его юрисдикция. Когда мы говорим о «правительстве», то имеем, как правило, в виду систему власти государства, под чьей юрисдикцией находимся. В соответствии со сложившейся в истории практикой и за редкими исключениями под юрисдикцией государства находятся люди, проживающие на определенной (в некоторых случаях на неопределенной или спорной) территории. Таким образом, мы можем определить государство и как территориальное образование. Хотя в иные времена и в иных местах территория государства не превышала размеров города, в последние несколько веков государства обычно распространяли свою юрисдикцию на целые страны.

Разумеется, в этой краткой попытке определить значение слова «государство» кто-то может усмотреть софистические умозаключения. Политологами и юристами написано столько трудов о государстве, что на бумагу, потребовавшуюся для всех этих писаний, пришлось бы вырубить небольшой лесок. Тем не менее я надеюсь, что сказанное мной послужит тем целям, которые мы перед собой ставим.

Однако вернемся к нашему вопросу: применимы ли эти критерии к управлению государством? Да, разумеется! Ибо первоначально в фокусе демократических идей долгое время находилось именно государство. Хотя иные виды ассоциаций, особенно некоторые религиозные организации, сыграли определенную роль в новой истории демократических идей и в практике их распространения, однако со времен зарождения демократии в античном мире те политические институты, которые мы считаем для нее характерными, развивались прежде всего как средства демократизации государственного правления.

Вероятно, не лишним будет повторить, что наравне со всеми прочими ассоциациями ни в одном государстве никогда не было формы правления, которая в полной мере отвечала бы критериям, определяющим демократический процесс. Не было и нет. И все же, как я надеюсь показать, эти критерии предоставляют весьма полезные стандарты, с помощью которых можно определить достижения и возможности демократических правительств.

Второй вопрос: насколько реалистично представление о том, что ассоциация сможет когда-либо в полной мере отвечать этим критериям? Иными словами, способна ли какая-либо реально существующая ассоциация вообще быть демократической? Реально ли в нашем мире, чтобы каждый член данного сообщества действительно имел возможность принимать участие в его деятельности, получать сведения, необходимые для осмысления злободневных проблем, относящихся к этой деятельности, оказывать воздействие на формирование ее программы?

Скорее всего, нет. Но если это так, то какая польза от этих критериев? Может быть, это просто воздушные замки, погоня за невозможным, утопия? Ответ прост: эти критерии так же нужны, как и всякие идеальные стандарты, а уместны и полезны в большей степени, чем многие другие. Ибо они предоставляют некие эталоны, с которыми можно сопоставить деятельность существующих ассоциаций, провозглашающих себя демократическими. Они служат ориентирами, с помощью которых можно формировать и

переформировывать конкретные соглашения, конституции, процедуры и политические институты. У всех, кто мечтает о демократии, они порождают весьма насущные вопросы и позволяют искать на них ответы.

Поскольку, не попробовав пудинг, нельзя судить о его вкусе, в следующих главах я надеюсь показать, каким образом критерии помогают нам выбрать решения для некоторых важнейших проблем теории и практики демократии.

Третий вопрос: допустим, критерии могут служить полезными ориентирами, но достаточно ли иметь критерии для того, чтобы, руководствуясь ими, создать демократические политические институты? Если вам поручили написать проект демократической конституции и вы предлагаете включить в свой проект ныне действующие институты демократического правления, можете ли вы непосредственно перенести эти критерии в свой проект? По всей вероятности, нет. Архитектор, вооруженный лишь критериями, сообщенными ему заказчиком, — местоположением дома, его размерами, общим стилем, количеством и типом комнат, стоимостью постройки, сроками, сможет представить проект лишь после того, как учтет множество других специфических факторов. То же самое происходит и с политическими институтами.

Дать наилучшую трактовку и толкование нашим демократическим стандартам, применить их к конкретной ассоциации, обладающей собственными, специфическими чертами, создать демократические институты и процедуры — все это, конечно, далеко не простое дело. Для этого нам предстоит броситься, так сказать, «очертя голову», в дебри политических реалий, где, для того чтобы остановиться на чем-либо свой выбор, мы должны будем сформулировать бесчисленное множество теоретических суждений, имеющих практическое применение. Среди других трудностей, связанных с попыткой учитывать определенные критерии (в нашем случае их не менее четырех), нас ожидает следующее: нам предстоит убедиться, что все критерии иногда вступают в противоречие друг с другом, и тогда нам придется искать компромиссы между конфликтующими ценностями, о чем более подробно мы поговорим в главе 10, посвященной демократическим конституциям.

И наконец, едва ли не самый основополагающий вопрос: взгляды Главного Оратора не вызвали возражений и были приняты. А почему, собственно говоря? Почему мы должны верить в желательность демократии, особенно когда речь идет об управлении

такой важной ассоциацией, как государство? И если желательность демократии предполагает желательность политического равенства, почему мы должны верить в то, что на первый взгляд выглядит чем-то несообразным? Но если мы не верим в политическое равенство, как можем мы поддерживать демократию? Если же мы все-таки верим в политическое равенство всех граждан данного государства, то разве это не требует от нас принять нечто вроде пятого критерия — полноты прав, даваемых гражданством?

А теперь мы обратимся к рассмотрению этих острых вопросов.

Глава 5

ЗАЧЕМ НУЖНА ДЕМОКРАТИЯ?

Почему мы должны отстаивать демократию? Или, точнее, почему мы должны отстаивать демократические начала в управлении государством? Напомню, что государство — это единственная ассоциация (сообщество), чьи руководители обладают колоссальными возможностями для того, чтобы заставить выполнять установленные в нем законы, используя (среди прочих) и методы принуждения, т.е. насилие. Существуют ли лучшие способы управления государством? Может быть, недемократическая система является более эффективной?

В двух словах о словах

В этой главе я буду употреблять термин «демократия» в самом общем смысле, имея в виду не идеальные, а реально существующие правительства, которые в значительной степени, но отнюдь не полностью отвечают критериям, перечисленным в предыдущей главе. Иногда я говорю также «народное правительство», подразумевая широкое понятие, включающее в себя не только демократические системы, возникшие в XX в., но и такие, которые по целому ряду признаков можно назвать демократическими, но в которых значительная часть взрослого населения лишена избирательных прав или возможности в иной форме принимать участие в политической жизни страны.

До начала нашего столетия едва ли не во всем мире безусловный приоритет и в теории, и на практике отдавался недемократическим системам. И вплоть до самого недавнего времени подавляющее большинство людей (а в иные эпохи все поголовно) находились под властью недемократических правителей.

Таблица 5. Зачем нужна демократия?

К благотворным последствиям демократии относятся:

1. Избавление от тирании
 2. Соблюдение основных прав и свобод
 3. Свобода личности
 4. Самоопределение
 5. Моральная автономия
 6. Возможность развития личности
 7. Защита основополагающих интересов личности
 8. Политическое равенство
- А кроме вышеперечисленного, современные демократии предусматривают:
9. Стремление к миру
 10. Процветание

Главы недемократических режимов в оправдание своих методов правления обычно приводили старинный и живучий довод, утверждая, что большинство народа просто недостаточно компетентно, чтобы принимать участие в управлении государством. Народу — так звучала эта аргументация — лучше устранимся от власти и предоставим это трудное дело тем, кто мудрее, — немногочисленной группе или одному человеку. Однако на практике таких якобы рациональных объяснений всегда оказывалось недостаточно и там, где не срабатывала аргументация, в действие вступало принуждение. Большинство же людей в глубине души никогда до конца не могли смириться с тем, что ими правят самопровозглашенные властители, — их силой заставляли принять такое положение вещей. Подобные воззрения и подобная практика и в наши дни вовсе не стали архаизмом. В той или иной форме вопрос о том, должен ли править «один человек, узкий круг лиц или многие», возникает до сих пор.

И почему же мы, имея за спиной столь богатую историю, должны верить, будто демократические методы правления лучше, чем любая недемократическая альтернатива? Попробую объяснить. По сравнению с любой возможной альтернативой у демократии имеется по крайней мере десять преимуществ.

1. Демократия способствует тому, чтобы не допустить правления жестоких и аморальных диктаторов.

Вероятно, проблема того, как избежать авторитарного правления, остается в политике одной из самых фундаментальных. На протяжении всей истории человечества, включая и новейшую, зафиксировано немало случаев, когда лидеры, обуреваемые манией величия, болезненной подозрительностью, корыстолюбием, идеологическими, националистическими, религиозными предрасположениями, либо уверовавшие в свое прирожденное право повелевать, либо движимые исключительно прихотью, импульсивным порывом, «настроением», использовали колоссальную мощь государства, чтобы через принуждение и насилие достичь собственных целей. Число жертв деспотизма сопоставимо по масштабам с жертвами эпидемий, голода и войн.

Вот несколько примеров из XX в. В тот период, когда у власти в Советском Союзе стоял Иосиф Сталин, многие миллионы людей попали в тюрьмы по политическим мотивам, причем зачастую из-за того, что лидеру государства везде мерещились заговоры и покушения. Примерно 20 млн. человек погибли в лагерях, были казнены по политическим обвинениям, умерли от голода, вспыхнувшего в начале 30-х гг., когда Сталин загонял крестьян в колхозы. Еще 20 млн. человек удалось выжить, но они прошли через невыносимые муки¹. Другой пример — диктатура Адольфа Гитлера в нацистской Германии (1933–1945). Не говоря о десятках миллионов тех, кто стал жертвой развязанной им Второй мировой войны, он несет прямую ответственность за уничтожение в концентрационных лагерях 6 млн. евреев, а также многочисленных противников своего режима, поляков, цыган, гомосексуалистов и представителей других социальных или этнических групп, которых он намеревался ликвидировать. В пору деспотического правления Пол Пота (1975–1979) в Камбодже «красные кхмеры» уничтожили четверть населения страны — это можно назвать геноцидом собственного народа. Пол Пот испытывал такой страх перед образованными слоями общества, что их представители были уничтожены почти полностью, очки на носу или отсутствие мозолей на руках могло быть равносильно смертному приговору.

Разумеется, и правление народа вовсе не свободно от серьезных недостатков. Подобно всем прочим правительствам, «народные правительства» действовали несправедливо и жестоко по отношению к тем, кто оказался за пределами своих государств, и к тем, кто имел особый статус внутри страны, — к иностранцам,

выходцам из колоний и пр. В этом отношении «народные правительства» ничем не уступали недемократическим государствам, которые порой вели себя гуманней. В ряде случаев (как, например, в Индии) колониальные власти непреднамеренно или сознательно способствовали созданию и внедрению демократических убеждений и институтов. Тем не менее мы не имеем права закрывать глаза на несправедливости, чинимые в демократических странах по отношению к социальным изгоям, ибо тем самым демократические режимы вступают в противоречие с фундаментальным принципом морали, который, как мы увидим из следующей главы, способствует установлению политического равенства между всеми гражданами демократического государства. Единственный выход из этого противоречия — создание всеобъемлющего кодекса прав человека, который эффективно действовал бы во всем мире. Однако важность этой проблемы и ее решения остается за рамками нашей скромной работы.

Прямым вызовом демократическим идеям и принципам является ущерб, наносимый «народными правительствами» тем людям, которые обязаны подчиняться законам страны, подлежат ее юрисдикции, однако лишены права принимать участие в государственном управлении. Правят ими — но не они. К счастью, решение этой проблемы хотя и не является простым, но лежит на поверхности: демократические права должны быть распространены и на членов социальных групп, исключенных из процесса управления. Эта проблема успешно решалась и в XIX в., и в начале XX в., когда были отменены прежние цензы и ограничения, а всеобщее избирательное право сделалось нормой демократического правления².

— Позвольте! — скажет читатель, — разве демократия не ущемляет интересов тех граждан, кто наделен избирательными правами, но при голосовании остается в меньшинстве? Разве их волю не подавляет волеизъявление большинства?! Разве не это называется «тирания большинства»?

Хотелось бы дать простой ответ на этот вопрос, но, к сожалению, он намного сложнее, чем кажется. И сложности возникают оттого, что любая проводимая государством политика, в том числе и законотворческая, одобрена ли она демократическим большинством, или олигархическим меньшинством, или просвещенным диктатором, непременно наносит кому-то ущерб. Проще говоря, вопрос заключается не в том, способно ли правительство выработать свои законы таким образом, чтобы ни один из них не

ущемлял интересов ни одного из граждан. Никакое, даже самое демократическое правительство, не способно взять на себя подобные обязательства. Вопрос ставится в иной плоскости: действительно ли ущерб, причиняемый демократией основным правам и интересам граждан, меньше, чем ущерб, причиняемый любым недемократическим режимом? И уже хотя бы потому, что демократический строй не допускает к власти автократов, склонных этой властью злоупотреблять, он в большей степени отвечает предъявляемым ему требованиям, чем любая недемократическая альтернатива.

И все же граждане демократических государств не могут позволить себе благодущие лишь в силу того, что строй, при котором они живут, менее жесток, чем любой недемократический. Мы не вправе оправдывать преступление по той лишь причине, что рядом совершается более тяжкое преступление. Несправедливость или беззаконие остаются несправедливостью или беззаконием, даже если они творятся в демократической стране и при неукоснительном соблюдении всех демократических процедур. Могушество большинства вовсе не гарантирует правоту этого большинства³.

Впрочем, есть и другие основания считать, что демократический строй является более справедливым и с большим уважением относится к фундаментальным интересам человека, чем недемократический.

2. Демократия гарантирует гражданам те основополагающие права и свободы, которые недемократический строй не предоставляет и предоставить не может.

Демократия — это не только способ управления государством. Это еще и система прав, поскольку права являются неотъемлемой частью демократических политических институтов. Права и соблюдение прав становятся важнейшим материалом, из которого создается процесс демократического правления.

Вспомните критерии демократии, перечисленные в предыдущей главе. Разве не самоочевидно, что для реализации этих норм политическая система должна по необходимости обеспечивать своим гражданам соблюдение определенных прав? Разве, к примеру, эффективное участие в управлении государством не предполагает наличие у граждан *права* на само это участие и *права* высказывать свои взгляды по политическим вопросам и возможности выслушивать мнение своих сограждан и обсуждать с ними эти вопросы? Или такой критерий, как равное избирательное право: граждане должны иметь *право* на свободное волеизъявление и на честный подсчет голосов. То же относится и к другим демократическим

нормам: очевидно, что граждане должны иметь *право* рассматривать альтернативные варианты, *право* на участие, выражающееся в том, что они сами решают, какие вопросы и в каком порядке подлежат обсуждению, и т.д.

Недемократическая система, по определению, не предоставляет своим гражданам (или подданным) столь широкий спектр политических прав. Любая политическая система, способная на это, становится, опять же по определению, демократической.

Однако разница коренится глубже, чем в банальном наборе дефиниций. Чтобы удовлетворять требованиям демократии, присущие ей права должны быть реально доступны гражданам. Зафиксировать права на бумаге, возвести их в закон или даже записать в конституцию еще недостаточно — они должны быть практически внедрены в повседневную жизнь общества и доступны для граждан. В противном случае политическая система, что бы ни утверждали лидеры данной страны, не может считаться демократической, а демократические атрибуты становятся тогда лишь ширмой, прикрывающей недемократическую сущность данного режима.

Привлекательность демократических идей столь велика, что в XX в. деспотические режимы часто маскируются с помощью «демократии» и «выборов». Представьте себе, что в одной из таких стран все права, неотъемлемо присущие демократии, все же стали доступны ее гражданам. Это значит, что в ней совершился переход к демократии — явление достаточно частое для второй половины нашего столетия. Мне могут возразить, что свобода слова, предположим, не возникнет сама собой лишь потому, что является составной частью понятия «демократия». Связь должна быть более глубинной, скажете вы и будете совершенно правы. Демократии необходимы институты, созданные во имя и для защиты основных демократических прав и возможностей, необходимы не только как логическое, но и как практическое условие, без которого демократия не сможет существовать.

Но разве и в этом случае, вправе спросить вы, все это не абстракция, не интеллектуальная игра теоретиков-философов? Глупо было бы думать, продолжите вы, что их поддержки достаточно, чтобы создать и защитить демократию. И снова окажетесь правы. В части IV мы рассмотрим условия, при которых шансы демократии выжить и укрепиться возрастают. И среди них — достаточно широкое распространение демократических убеждений среди рядовых граждан и политических лидеров, включая убеждения в том, что без прав и возможностей не может быть демократии.

К счастью, необходимость этих прав и возможностей вполне ясна и доступна пониманию простых граждан и их политических лидеров. В конце XVIII в. «среднему американцу» было совершенно очевидно, что демократическая республика невозможна без свободы выражения мнений. И в числе самых первых действий Томаса Джефферсона, избранного в 1800 г. президентом США, была отмена печально знаменитого Закона о подстрекательстве к мятежу, принятого при его предшественнике Джоне Адамсе и ограничивавшего свободу слова. Отменяя его, Джефферсон поступал не только в соответствии с собственными убеждениями, но, судя по всему, и с воззрениями, которые разделяли в то время большинство рядовых граждан Америки. В тех случаях, когда граждане не понимают, что демократия требует соблюдения ряда основополагающих прав, или не поддерживают те политические, административные, юридические структуры, призванные эти права защищать, демократия оказывается в опасности.

К счастью, эта опасность до известной степени ослабляется третьим преимуществом демократической системы.

3. Демократия предоставляет гражданам более широкий диапазон личной свободы, чем любая иная политическая система.

Помимо всех прочих прав, свобод и возможностей, которые необходимы в государстве, претендующем называться «демократическим», граждане должны пользоваться даже еще более широким диапазоном свобод. Вера в благотворность демократии не может существовать в отрыве от других убеждений. Для многих это составная часть целого спектра убеждений, среди которых присутствует и вера в то, что свобода выражения, к примеру, притягательна сама по себе. В мире ценностей и достоинств демократия занимает почетное место. Но это не есть некое исключительное благо. Подобно иным правам, присущим демократическому процессу, свободное выражение мнений имеет собственную ценность потому, что благодаря ему обеспечивается моральная автономия, свобода моральных оценок и достойная жизнь.

Более того, демократия не смогла бы существовать, если бы гражданам не удалось создать и укрепить культуру, упрочивающую эти идеалы и их практическое воплощение. Демократическая система правления и поддерживающая ее демократическая культура находятся в сложном взаимодействии, которое мы подробно рассмотрим в главе 12. Пока ограничимся таким утверждением: демократическая культура, несомненно, ставит во главу угла личную свободу и таким образом оказывает поддержку дополнитель-

ным правам и свободам. Слова древнегреческого государственного деятеля Перикла, сказанные в 431 г. до н.э. об афинской демократии, в равной степени относятся и к современной демократии: «Свобода, которой мы пользуемся в нашем правлении, простирается и на нашу повседневную жизнь»⁴.

Впрочем, утверждение, что демократическое государство предоставляет более широкий диапазон свобод, чем любой иной недемократический строй, наверняка встретит возражения у тех, кто уверен, будто мы обретем большую свободу, если государство будет упразднено вовсе, — это основной постулат анархизма⁵. Но если попытаться представить себе мир, где не существует государств, но при этом каждый человек уважает фундаментальные права другого человека, и где все проблемы, требующие принятия коллективных решений, разрешаются мирно и единодушно, в обстановке полного согласия, то, без сомнения, мы придем к выводу, что это абсолютно невозможно. Слишком велика будет вероятность насилия, осуществляемого по отношению к личности со стороны другой личности, группы, организации, к примеру, со стороны личности, группы, организации, намеренных лишить других плодов их труда, поработить слабых, навязать другим свою волю и свою власть, т.е. воссоздать государство насилия, призванное укрепить их господство. Но если упразднение институтов государства неминуемо приведет к насилию, смуте и хаосу, словом, ко всему тому, что и называется «анархией», тогда «хорошее», т.е. правильно организованное государство, несомненно, превосходит государство «плохое», старающееся во многом следовать примеру анархизма.

Если мы отвергаем анархию и признаем необходимость существования государства, то государство, основанное на демократических принципах, будет предоставлять своим гражданам более широкий диапазон прав и свобод, чем любое другое.

4. Демократия помогает людям защищать свои основополагающие интересы.

Все или почти все люди выражают сходные желания: жить, иметь кров и пищу, семью, любовь, уважение, здоровье, друзей, удовлетворяющую их работу, досуг, развлечения и пр. Структура ваших личных потребностей может отличаться от структуры личных потребностей другого индивида. Вам, как и большинству людей, хотелось бы иметь возможность воздействовать на те факторы, от которых зависит, удастся ли вам удовлетворять (и до какой степени) свои желания, т.е. получить свободу выбора, возможность строить свою жизнь в соответствии с собственными це-

лями и намерениями, вкусами, пристрастиями, ценностями, обязательствами, воззрениями и убеждениями. Демократия защищает эту свободу и эту возможность лучше, чем любая иная из когда-либо существовавших политических систем. Убедительней всего это сформулировал Джон Стюарт Милль.

Принцип, сочетающий в себе «и всеобъемлющую истину, и общие предпосылки, лежащие в основе того, что касается человеческих взаимоотношений», писал он, «...заключается в том, что права и интересы каждой личности уважаются лишь в том случае, если эта личность сама способна и по обыкновению склонна защищать их... Человек может чувствовать себя в безопасности от зла, которое может быть причинено ему другими людьми, лишь в той степени, в какой он наделен способностью самозащиты и как он эту способность осуществляет». Мы можем защитить наши права и интересы от произвола правительства или тех, кто влияет на него и направляет его действия, продолжает Милль, только в том случае, если будем в полной мере определять поведение этого правительства. Следовательно, заключает он, «...нет ничего более желательного, чем допуск всех граждан к участию в системе верховной государственной власти». Это и есть демократическое правление⁶.

Милль был совершенно прав. Даже являясь частью электората демократического государства, вы не можете быть вполне уверены, что все ваши интересы будут соответствующим образом защищены, но зато, если вы исключены из сообщества избирателей, не сомневайтесь: вашими интересами пренебрегут, они будут серьезно ущемлены или откровенно попораны. Выбирать между правом выбора и его отсутствием не приходится!

Демократия особым образом связана со свободой и еще в одном аспекте.

5. Только демократия предоставляет личности максимальную возможность осуществить свободу самоопределения, т.е. жить по законам, которые личность выбирает для себя сама.

Нормальный человек может получать удовлетворение от жизни, лишь вступая в какие-то отношения с другими людьми. Однако за эти отношения он платит тем, что не всегда может делать все, что ему заблагорассудится. Взрослея, мы усваиваем одну фундаментальную житейскую истину: наши желания порой вступают в противоречие с желаниями других. Мы узнаем также, что в сообществе (или в группе сообществ), к которому мы желали бы принадлежать, действуют определенные нормы и правила и нам в качестве его члена придется им подчиняться. Следовательно, если

вы не можете просто навязать свои желания силой, вы должны найти способ уладить противоречия с другими людьми мирно, т.е. достичь с ними соглашения.

Здесь возникает вопрос, который давно уже вызывает затруднения и в теоретическом плане, и на практике. Как вы можете выбрать правила, выполнять которые заставляет вас группа, к которой вы принадлежите? Вследствие того что государство, обладая исключительной мощью, способно принудить вас повиноваться его законам, этот вопрос становится для вас как для гражданина (или подданного) данного государства особенно актуальным. Как можете вы быть свободным в выборе законов, соблюдение которых должно обеспечиваться государством, и одновременно с этим не быть свободным этим законам не повиноваться?

Если бы вы и ваши сограждане всегда приходили к соглашению, то решение было бы простым: вы все и всегда единодушно подчинялись бы законам. И в этом случае отпала бы необходимость в законах, которые служили бы вам разве что напоминанием о ваших обязанностях, и, подчиняясь правилам, вы подчинялись бы самому себе. Все проблемы разрешены, и полная гармония, воцарившаяся между вами и вашими согражданами, привела бы к осуществлению заветной мечты анархистов. Но увы! Опыт показывает, что истинное, длительное, лишённое всякого принуждения единодушие в сообществе людей возникает редко, а полный и прочный консенсус — это цель недостижимая. И потому наш сложный вопрос по-прежнему актуален.

Однако если здравый смысл подсказывает, что гармоничное сосуществование со всеми представителями рода человеческого невозможно, мы можем взамен попытаться создать процесс принятия решений относительно тех законов и правил, которые отвечали бы определенным разумным критериям.

- Этот процесс будет предусматривать, что перед принятием закона вы и ваши сограждане получите возможность высказать свое мнение о нем.

- Вам будет гарантирована возможность обсуждения, обдумывания, переговоров, поисков компромиссов, которые при благоприятном стечении обстоятельств приведут к выработке закона, удовлетворяющего всех.

- В том, более вероятном, случае, если единодушие достичь не удастся, будет принят закон, получивший наибольшее число сторонников.

Эти критерии являются элементами идеального демократического процесса, описанного в предыдущей главе. Хотя этот процесс не может гарантировать, что все его участники будут жить по законам, выбранным ими самими, он расширяет возможности самоопределения до максимально возможных пределов. Даже если вы окажетесь в меньшинстве и над высказанным вами мнением, не набравшим нужного числа голосов, возобладает иное, все равно этот процесс будет справедливее любого другого, реально существующего. В этих пределах вы реализуете свою свободу волеизъявления, ибо свободно избираете для себя жизнь по нормам демократической конституции, а не другой, недемократический вариант.

6. Только демократическое правление предоставляет максимальные возможности для моральной ответственности.

Какой смысл мы вкладываем в понятие «нести моральную ответственность»? Мне кажется, это означает, что вы формулируете свои моральные принципы и принимаете на их основе решения лишь после того, как оказались вовлечены в сложный процесс обдумывания, обсуждения, всестороннего и тщательного изучения всех вариантов и их последствий. Неся моральную ответственность, вы обретаете статус самоуправляющегося субъекта в случае необходимости сделать выбор, соответствующий моральным принципам.

Это влечет за собой повышение моральных требований. И хотя предоставленная вам возможность жить по законам, которые вы сами предпочли, ограничена, но ограничен также и диапазон вашей моральной ответственности. Как вы можете отвечать за решения, принятие которых от вас не зависит? Если вы не в силах повлиять на деятельность правительственных чиновников, разве вы отвечаете за нее? Если вы подчиняетесь коллективно принятым решениям (а именно так и происходит) и если демократический процесс расширяет возможности жить по законам, выбранным вами для себя, до пределов, недостижимых ни при каких недемократических режимах, то это также позволяет вам действовать в качестве морально ответственной личности.

7. Демократия благоприятствует развитию личности в большей степени, чем всякая иная форма организации общества.

Дерзкое утверждение и, пожалуй, самое противоречивое из всех прочих. Как вы увидите, оно носит эмпирический характер и основано на фактах. В принципе, хорошо было бы проверить справедливость этого тезиса, отыскав подходящий метод определения степени «развития личности» и сравнения развития личностей,

живущих в демократическом и недемократическом обществах. Но это безмерно трудное дело. Поэтому, хотя наше утверждение можно доказать множеством фактов, будем все же рассматривать его как нечто вполне правдоподобное, но недоказанное.

Полагаю, что почти каждый из нас имеет представление о тех человеческих свойствах и качествах, которые он считает желательными или лишними: первые следует развивать, вторые — устранять. В числе первых многие из нас назовут честность, порядочность, отвагу, способность любить. Немало и тех, кто считает, что взрослый, т.е. достигший полного развития своей личности человек, должен уметь заботиться о себе, действовать так, чтобы самому, не полагаясь исключительно на других, защищать свои интересы, отдавать себе отчет в своих поступках, отбирая наиболее эффективные пути и взвешивая возможные последствия каждого деяния, помнить как о собственных правах и обязанностях, так и о правах и обязанностях других людей. Он должен обладать способностью открыто и свободно обсуждать с другими людьми те проблемы, с которыми они столкнулись.

Человек наделен врожденной способностью развивать эти качества. Удастся ли ему в полной степени развить их, и если удастся, то насколько полно он справится с поставленной задачей, — это зависит от целого ряда обстоятельств, в том числе и от природы политической системы, в которой он живет. Только демократия обеспечивает условия, при которых упомянутые мной свойства получают наиболее полное развитие. Все прочие режимы сужают — порой очень резко — тот спектр действий, которыми взрослый человек может защитить свои интересы, учитывать интересы других, брать на себя ответственность за важные решения и отыскивать наилучшие из них в свободном обсуждении с другими людьми. Демократический строй является условием не достаточным, но необходимым для того, чтобы люди могли развивать эти свойства.

8. *Только демократическое правление способно обеспечить относительно высокий уровень политического равноправия.*

Одна из главных причин предпочтительности демократии состоит в том, что при этом строе политическое равенство граждан осуществляется значительно полнее, чем в условиях иной политической системы. Но почему же мы придаем равноправию такое значение? Ответ не самоочевиден, поэтому в двух следующих главах я объясню, почему политическое равноправие столь важно и желательно; почему оно является неременным следствием тех нескольких положений, которые большинство из нас считают при-

емлемыми для себя. Я собираюсь также показать, что, если мы признаем политическое равенство, в табл. 4 следует внести еще один, пятый критерий демократии.

Преимущества демократии, рассмотренные мною до сих пор, относились главным образом к прошлому и настоящему. Но, как следует из главы 2, некоторые хорошо известные нам политические институты демократической системы возникли в течение последних нескольких столетий, а всеобщее избирательное право, ограничиваемое лишь возрастным цензом, — завоевание XX в. Эти современные представительные системы по сравнению со всеми предшествующими демократиями и республиками имеют два дополнительных преимущества.

9. *Современные представительные демократии не воюют друг с другом.*

Это важнейшее достоинство демократического строя в течение долгого времени нельзя было предсказать. Однако в последнее десятилетие XX в. проявился ошеломительный и неожиданный эффект. В период с 1945-го по 1989 г. произошло 34 международных вооруженных конфликта, но при этом не было ни одного, который возник бы между демократическими странами. Более того, «в них не наблюдается военных приготовлений и ожидания войны»⁷. Это справедливо и по отношению к предшествующему периоду: во второй половине XIX в. страны с представительными парламентами и другими демократическими институтами (вроде избирательного права, предоставленного большей части мужского взрослого населения) друг с другом не воевали.

Разумеется, демократические страны вели войны с государствами, где был другой политический строй, примером этого служат мировые войны. Кроме того, власть над покоренным населением колоний поддерживалась с помощью военной силы. Демократические страны вмешивались в политическую жизнь других государств, стараясь ослабить их правительства или помогая оппозиции отстранить их от власти насильственным путем. Вплоть до 80-х гг. США, к примеру, оказывали поддержку множеству военных диктатур в странах Латинской Америки; в 1954 г. они сыграли решающую роль в военном перевороте в Гватемале, свергнувшем законно избранное правительство страны.

Все это так, но заслуживает внимания и то обстоятельство, что современные представительные демократии *друг с другом* не воюют. Причины этого не вполне ясны. Быть может, благодаря высокому уровню развития международной торговли эти государства

предпочитают поддерживать друг с другом союзнические отношения, а не воевать⁸. Но также верно и то, что граждане демократических стран и их лидеры овладели искусством компромисса. Кроме того, граждане государств со сходным политическим строем не внушают им угрозы, они склонны относиться к ним с доверием и видеть в них себе подобных. И наконец, как прежде, так и теперь практика мирных переговоров, договоров, союзов и создание системы коллективной защиты от недемократических держав укрепляют тенденцию к выработке решений мирным путем, а не в ходе вооруженных конфликтов.

Таким образом, распространение демократии способствует и укреплению мира.

10. Страны с демократическим строем являются более процветающими.

Еще лет 200 назад среди политических философов было широко распространено мнение, что демократия больше подходит людям со скудными средствами, тогда как изобилие и богатство — это отличительная черта аристократии, олигархий и монархий. Опыт XIX—XX вв. доказывает обратное. Демократии богатели, а страны с недемократическим правлением по сравнению с ними, как правило, оставались бедными.

Взаимосвязь материального изобилия и демократического устройства общества особенно явно обнаружилась во второй половине нашего века. Объяснить это можно отчасти сходством между представительными демократиями и рыночной экономикой, где государство почти полностью устраняется от регулирования экономики, где рабочие могут свободно менять место работы, где частные компании ведут конкурентную борьбу за расширение сбыта и сбережение ресурсов, а потребитель имеет возможность выбора тех товаров и услуг, которые предлагают ему конкурирующие между собой производители. К концу XX в. выявилась следующая закономерность: не во всех странах с рыночной экономикой установлена демократическая форма правления, но во всех странах с демократической формой правления действует рыночная экономика.

За последние 200 лет рыночная экономика принесла значительно большее процветание, чем любые иные формы экономики. Таким образом, перефразируя древнюю мудрость, мы вправе сказать: поскольку все современные демократические страны — это страны с рыночной экономикой, а страна с рыночной экономикой, как правило, богатеет и процветает, то современная демократическая страна — это богатая страна.

У демократий обычно имеются и иные экономические преимущества перед большинством недемократических систем. Прежде всего демократические страны поощряют тягу своих граждан к образованию, а образованные трудящиеся способствуют научно-техническому прогрессу и, значит, экономическому подъему. Кроме того, в демократических странах строже соблюдаются законы, суды более независимы, имущественные права лучше защищены, договорные обязательства выполняются неукоснительно, вмешательства в экономический процесс со стороны правительства или политиков, которые действовали бы по своему произволу, маловероятны. И наконец, эффективность современной экономики во многом зависит от обмена информацией, а в демократических странах коммуникационные «барьеры» гораздо ниже. Искать и передавать информацию, совершать обмен информацией проще, легче и намного безопасней, чем в большинстве стран с недемократическими режимами.

В итоге, несмотря на имеющиеся исключения из общего правила, современные демократические страны создают более благоприятные условия для того, чтобы воспользоваться преимуществами рыночной экономики и достичь экономического роста.

Однако если существующее между современной демократической системой и рыночной экономикой сходство дает преимущество им обеим, то нельзя не отметить, что демократии платят за рыночную экономику довольно дорого: она порождает имущественное неравенство, которое способно привести к тому, что перспектива установления полного политического равенства всех граждан демократической страны отдалается. Мы вернемся к этому вопросу в главе 14.

Преимущества демократии: выводы

Предъявлять завышенные требования к любому строю, включая демократический, не следует. Демократия не может гарантировать, что все граждане будут счастливы, обеспечены, здоровы, умны, миролюбивы и законопослушны. Достижение этих целей находится за пределами возможностей любого правительства, в том числе демократического. Более того, на практике оказывается, что реальная демократия далека от своих идеалов. Современная демократия, как и все предшествующие версии демократических систем правления, имеет множество недостатков.

Несмотря на это, мы не должны упускать из виду те преимущества, которые делают демократию предпочтительней любой другой формы политического устройства общества.

1. Демократия помогает не допустить к власти жестокого и аморального тирана.
2. Демократия гарантирует своим гражданам множество фундаментальных свобод, которые недемократические системы не предоставляют и не могут предоставить.
3. Демократия обеспечивает своим гражданам более широкий диапазон личной свободы, чем это делает любая альтернативная политическая система.
4. Демократия позволяет людям защищать свои основополагающие интересы.
5. Только демократическое правительство может предоставить личности максимальные возможности для самоопределения, т.е. возможности жить по законам, выбранным ею самой.
6. Только демократическое правительство может предоставить максимальные возможности для проявления моральной ответственности.
7. Демократия поощряет развитие человека в большей степени, чем это делает любая иная система.
8. Только демократическое правительство может обеспечить относительно высокий уровень политического равенства.
9. Современные представительные демократии не воюют друг с другом.
10. Страны с демократическим правительством имеют большую по сравнению с недемократическими странами тенденцию к процветанию.

С учетом всех этих преимуществ демократия представляет собой для большинства людей более предпочтительный вариант по сравнению с любой альтернативной ей политической системой.

Глава 6

ЗАЧЕМ НУЖНО ПОЛИТИЧЕСКОЕ РАВНОПРАВИЕ (I)?

Равноправие как изначальный
атрибут общества

Пожалуй, многие придут к выводу, что перечисленных в предыдущей главе преимуществ демократии достаточно (и даже более чем достаточно) для доказательства неоспоримого превосходства демократического способа правления перед любой другой достижимой альтернативой. И все же вас может озадачить вопрос: а разумно ли (как, очевидно, явствует из демократических убеждений) предоставлять всем гражданам, принимающим участие в управлении государством, *равные* политические права? Почему права, необходимые для участия в демократическом процессе управления, должны в равной степени распространяться на всех?

Ответ, имеющий чрезвычайно важное значение для веры в демократию, далеко не очевиден.

Самоочевидно ли равноправие?

В 1776 г. творцы американской Декларации Независимости произнесли слова, которым суждено было прогреметь на весь мир: «Мы считаем самоочевидной истину, в соответствии с которой все люди рождаются равными, а Создатель при рождении наделяет их определенными неотъемлемыми правами, среди коих имеется право на Жизнь, Свободу и стремление к счастью». Но если равноправие самоочевидно, тогда никакие доказательства уже не требуются, да они и не содержатся в Декларации. Однако для большинства из нас вовсе не самоочевидно, что все люди — мужчины и женщины — созданы равными. И если это утверждение не носит характера самоочевидной истины, имеем ли мы разумные основания принять его? А если не имеем, то как нам защищать ту форму правления, которая представляется нам истинной?

Критики неоднократно оспаривали тезис равенства, подобный тому, что содержится в Декларации Независимости, утверждая, что это не более чем пустая риторика. Они настаивают на том, что

если это утверждение описывает фактическое положение людей в обществе, то его ложность самоочевидна.

К этому обвинению добавляются иногда и упреки в лицемерии. И в качестве примера указывается на то, что авторы Декларации обходили молчанием то неудобное обстоятельство, что в новом государстве, объявленном ими независимым, преобладающее большинство граждан были отлучены от возможности пользоваться неотъемлемыми правами, предоставленными им самим Создателем. И тогда, и еще много лет спустя женщины, рабы, свободные чернокожие, коренные жители Америки были лишены не только политических, но и многих других «изначально присущих человеку» прав, имеющих чрезвычайное значение для жизни, свободы и стремления к счастью. Томас Джефферсон, основной автор Декларации, сам был рабовладельцем. Во многих отношениях и женщины являлись собственностью своих мужей. И весьма значительное число свободных людей — по некоторым оценкам, около 40% — были лишены избирательных прав: в XIX в. во всех новообразованных американских штатах право голоса ограничивалось определенным имущественным цензом.

Ни в ту пору, ни позднее неравенство не было характерной чертой одних только Соединенных Штатов Америки. Напротив. В 1830-е гг. французский писатель Алексис де Токвиль пришел к заключению, что одним из главных отличий США от Европы была необыкновенно высокая степень социального равноправия среди американских граждан.

С 1776 г. многие формы неравенства исчезли, однако многие сохранились. Стоит лишь оглянуться по сторонам, чтобы увидеть их повсюду. Условием, изначально свойственным самой природе рода людского, представляется именно неравенство.

Томас Джефферсон был слишком искушен в тонкостях человеческих отношений, чтобы не заметить самоочевидного факта: во многих важных аспектах человеческие способности, возможности, дарования отнюдь не распределяются равномерно при рождении, а первоначальные различия становятся еще глубже под воздействием воспитания, быта, удачного стечения обстоятельств. Взгляды тех 55 человек, подписавших Декларацию Независимости (они обладали практическим опытом юристов, купцов, плантаторов), едва ли отличались наивностью по отношению к природе человека. Если допустить, что они хорошо знали окружающую их действительность и не лицемерили, то каков тогда смысл их рискованного утверждения о том, будто все люди созданы равными?

Идея основополагающего равенства людей (учитывая то, что имеется множество примеров обратного) имела огромный смысл для Джефферсона, а до него — для многих других мыслителей, среди которых были английские философы Томас Гоббс и Джон Локк¹. В последующие эпохи многие лучшие умы во всем мире приходили к осознанию в той или иной форме идеи равенства. Для иных оно было просто фактом: так, к примеру, в 1835 г. Алексиса де Токвиля до такой степени поразило постоянно возрастающее «равенство условий», наблюдаемое им и в Европе, и в Америке, что он счел его «актом провидения, обладающим всеми свойствами и чертами Божьего веления: оно всеобъемлюще, оно продолжительно и постоянно ускользает от любых попыток человеческого вмешательства, все происходящее, равно как и все люди, способствует его развитию»².

Врожденное равенство: моральное суждение

Равенство и неравенство могут принимать почти бесконечное разнообразие форм. Один наделен способностями пробежать марафонскую дистанцию или написать без ошибок слово «корова», другой таких способностей лишен. Но насколько сильно отличается неравенство природных дарований от неравенства в возможностях голосовать, выражать свое мнение или принимать участие в управлении!

Для того чтобы понять, почему следует соблюдать политическое равенство среди граждан демократического государства, мы должны осознавать, что иногда, говоря о равенстве, мы не собираемся высказывать фактическое суждение. Мы не намереваемся описывать то, что, по нашему убеждению, есть или будет истинно, как это мы делаем в ситуациях с победителями марафонского забега или с тем, кто написал слово «корова» без ошибки. Вместо этого мы выражаем моральное суждение относительно человека как такового, мы намерены высказать нечто такое, что, по нашему убеждению, *должно* быть. Одно из подобных моральных суждений может быть сформулировано, например, так: «Мы обязаны рассматривать благо любого человеческого существа как изначально равное благу всякого иного человеческого существа». Используя слова Декларации, мы в качестве морального суждения настаиваем на том, что жизнь, свобода, счастье одного человека, по определению, не могут цениться выше или ниже жизни, свободы, счастья любого другого человека. И следовательно, говорим мы,

ко всем людям должно относиться так, как если бы они обладали равными правами на жизнь, свободу, счастье и другие основополагающие ценности и интересы. Я позволю себе назвать это моральное суждение принципом *врожденного равенства*.

Этого принципа явно недостаточно, и, чтобы применить его к деятельности правительства страны, будет полезно присокупить к нему некий дополнительный, подразумеваемый им принцип: «Принимая и осуществляя решения, правительство обязано в равной степени учитывать пользу и интересы всех, кого эти решения могут коснуться». Но почему мы должны применять этот принцип к деятельности правительства и обязывать его принимать в расчет интересы всех граждан? В отличие от авторов Декларации меня, да и, без сомнения, многих других, тезис о самоочевидности равенства, присущего всем людям от природы, поражает своим вопиющим неправдоподобием. Этот тезис с такой полнотой и основательностью воплощает в себе взгляд на неоспоримые достоинства рода человеческого, что находится едва ли не за гранью рационального постижения. С моральными суждениями происходит в точности то же, что и с фактическими: исследуя то или иное утверждение до самых его корней, вы в конечном итоге доходите до некоего предела, за которым всякие рациональные аргументы уже теряют силу. Самый характерный пример — это вошедшие в историю слова Мартина Лютера, сказанные им в 1521 г.: «Неразумно и небезопасно поступать против совести. На том стою — и не могу иначе. Боже, помоги мне. Аминь».

Хотя принцип врожденного равенства лежит где-то поблизости от этой последней грани, все же мы ее еще не достигли. По ряду причин мне кажется, что этот принцип, на котором должна зиждиться деятельность правительства, вполне доступен постижению разумом.

Почему мы должны следовать этому принципу

Этические и религиозные предпосылки. Во-первых, для огромного числа людей во всем мире этот принцип согласуется с их самыми фундаментальными этическими воззрениями и убеждениями. Доктрины христианства, иудаизма, мусульманства утверждают, что все мы — «чада Божьи»; схожий принцип лежит в основе буддизма. (Из всех крупных мировых религий исключением до известной степени является лишь индуизм.) Большинство систем морали и этики прямо или косвенно включает в себя этот принцип.

Шаткость альтернативного принципа. Во-вторых, как бы ни обстояло дело с другими ассоциациями, но в сфере управления государством мы едва ли сумеем найти более или менее приемлемую и убедительную альтернативу принципу всеобщего врожденного равенства. Представим себе, что некий гражданин Джонс выдвинул нашему принципу управления государством следующую альтернативу: «Принимая решения, правительство всегда должно ставить мои выгоды и интересы выше чьих-либо других». Подразумевая тем самым, что не признает принципа врожденного равенства, он провозглашает то, что может быть названо принципом врожденного превосходства — по крайней мере его, Джонса, врожденного превосходства. Разумеется, этот принцип может иметь и более широкий смысл и будет тогда формулироваться так: «Выгоды и интересы моей группы (семьи Джонса, класса, касты, расы и т.п.) выше чьих-либо других».

Вряд ли я кого-нибудь шокирую, если скажу, что в нас, человеческих существах, сильно развито эгоистическое начало, — степень присущего нам себялюбия может быть различной, но все же собственные интересы заботят нас больше, чем чужие. Вследствие этого многие из нас могут испытывать сильное искушение закрепить этот принцип и думать в первую очередь о себе и о тех, с кем мы крепче всего связаны. Но если только нам с вами не гарантирован контроль над правительством страны, то с какой стати мы должны в качестве фундаментального политического принципа брать врожденное превосходство одних людей над другими?

Разумеется, человек или группа, наделенные достаточной властью и силой, реализуют свой принцип, не слушая ваших возражений, т.е. в буквальном смысле переступая через ваш труп. На протяжении всей истории человечества очень многие индивидуумы и группы употребляли имеющуюся у них власть — вернее, злоупотребляли ею — именно в этих целях. Но поскольку грубая сила имеет свои пределы, те, кто навязывал другим принцип своего врожденного превосходства над ними, неизбежно должны были маскировать свои достаточно, впрочем, очевидные цели, окутывая их покровом мифа, тайны, религии, традиции, идеологии, пышных ритуалов, использовать те или иные обстоятельства.

Так вот, если вы не входите в эту привилегированную группу и имеете возможность, не подвергая свою жизнь опасности, отвергнуть ее притязания на врожденное превосходство, неужели вы по доброй воле и сознательно согласитесь принять этот ни с чем не сообразный принцип? Очень сомневаюсь.

Благоразумие. Две вышеизложенные причины принятия принци-

па врожденного равенства в качестве основы для управления государством предполагают и третью — благоразумие. Поскольку правительство государства может не только предоставить вам огромные выгоды, но и причинить не менее значительный ущерб, из простого благоразумия следует использовать эти исключительные возможности с особой осторожностью. Процесс управления, который однозначно и постоянно обеспечивал бы превалирование ваших интересов над интересами других, выглядит заманчиво, но лишь в том случае, если вы уверены, что вы или ваша группа всегда останетесь у власти. Но для многих людей такой исход далеко не самоочевиден, более того, он настолько сомнителен, что гораздо безопаснее будет настаивать на том, чтобы ваши интересы учитывались в той же степени, что и интересы всех других.

Приемлемость. Вы сочли, что будет благоразумней принять некий принцип. Точно так же решат и многие другие. Из этого вы с полным основанием можете сделать вывод: процесс, гарантирующий, что интересы всех будут соблюдены и учтены в равной мере, с очень большой степенью вероятности будет одобрен всеми, чье сотрудничество необходимо вам для достижения ваших целей. И под этим углом зрения принцип врожденного равенства обретает особый смысл.

Итак, в самом деле, вопреки тому, о чем гласит Декларация Независимости, вовсе не очевидно, почему мы в управлении государством должны соблюдать принцип врожденного равенства и с одинаковым вниманием учитывать интересы всех.

Однако если интерпретировать врожденное равенство как принцип, положенный в основу государственного управления с точки зрения морали, благоразумия и приемлемости, то, по моему мнению, в нем обнаруживается больше смысла, чем в любой возможной альтернативе.

Глава 7

ЗАЧЕМ НУЖНО ПОЛИТИЧЕСКОЕ РАВНОПРАВИЕ (II)?

Гражданская компетентность

Очень может быть, что вас неприятно удивит следующее обстоятельство: даже если мы принимаем принцип врожденного ра-

венства и соблюдения интересов всех, это вовсе не означает, что мы берем на себя обязательство поддерживать демократию как лучший способ управления государством.

Контраргумент: политическая опека

Для того чтобы понять, почему это происходит, представим себе, что член небольшой группы сограждан скажет: «Как и вы, мы тоже верим во врожденное равенство. Однако мы не только глубоко привержены общему благу, но и лучше других знаем пути его достижения. И потому мы гораздо лучше подходим для управления государством, чем подавляющее большинство остальных людей. И в том случае, если вы предоставите нам исключительную власть в правительстве, мы отдадим свои труды и дарования на службу общему благу, причем с одинаковым вниманием будем учитывать интересы всех».

Идея передачи власти специалистам (Платон называл их «стражами»*), искренне приверженным принципу всеобщего блага и лучше всех остальных знающим, какими путями можно его достигнуть, всегда была сильной соперницей идее демократии. Защитники этой идеи нападают на демократию там, где ее позиции кажутся наиболее уязвимыми, — они просто не признают за обычными людьми способности править собой. При этом они отнюдь не всегда отрицают идею врожденного равенства в том смысле, какой был рассмотрен в предыдущей главе. Как и в идеальной республике, описанной Платоном, «стражи» могут быть привержены идее служения всеобщему благу и могут, пусть и не напрямую, признавать, что их подданные или подопечные обладают имманентно равными правами защищать свои интересы и преследовать свою выгоду. Они просто превосходят всех прочих людей своими *познаниями* в том, что является всеобщим благом и каковы наилучшие пути, ведущие к его достижению.

Преимущества такой системы — назовем ее «политической опекой» — весьма убедительно доказываются с помощью аналогий, особенно таких, где речь идет о компетентности и опытности: так, например, врач превосходит всех других познаниями о здоровье и болезни, пилот — тем, как безопасно доставить нас по назначению. Отчего бы в таком случае не предположить, что су-

* У Платона «стражи» защищают государство, но не имеют верховной власти.
(Примеч. пер.)

ществуют люди, неизмеримо лучше нас с вами разбирающиеся в том, какие решения следует принять, чтобы государство было здорово, какие пути избрать, чтобы правительство не сбилось с курса и достигло своей цели — всеобщего блага? Разумеется, нельзя утверждать, что все люди одинаково хорошо способны судить о том, что отвечает их интересам. Совершенно очевидно, из этого списка следует исключить детей — взрослые (как правило, родители) берут их под свою опеку до тех пор, пока те смогут заботиться о себе сами. А то что и взрослые порой могут заблуждаться относительно своих интересов и неверно оценивать наилучшие пути достижения своих целей, лучше всего доказывается нашим общим опытом: кому из нас не приходилось сожалеть об опрометчивых шагах, совершенных в прошлом? Да, признаемся мы, тут была допущена ошибка. Более того, многие из нас полагаются на опыт специалистов в принятии решений, которые должны будут привести нас к материальному достатку, благополучию, счастью, сохранению здоровья, обеспеченному будущему, а то и просто помогут нам выжить, причем мы обращаемся не только к помощи врачей или лоцманов, но и к мириадам других специалистов, которых в нашем постоянно усложняющемся обществе становится все больше. Так вот, если мы прибегаем к их помощи в таких важных делах, то почему бы нам не доверить специалистам и дело управления государством?!

Однако, как ни убедительно звучат порой эти доводы, аргументация в пользу «политической опеки» перед демократией грешит целым рядом недостатков, делающих такую аналогию некорректной.

Делегировать право принимать определенные второстепенные решения специалистам — не то же самое, что уступить им право окончательного контроля за наиболее важными решениями. Старинная поговорка гласит: «Всяк сверчок знай свой шесток». Вероятно, специалисты превосходят вас своими познаниями во многих важных сферах деятельности. Врач лучше, чем вы, распознает вашу болезнь, поставит диагноз, определит, насколько тяжело она будет протекать, выработает наиболее эффективный курс лечения, скажет, поддается ли она лечению вообще. За вами сохраняется право разумного выбора — следовать ли этим медицинским рекомендациям или нет. Но ведь это вовсе не означает, что вы предоставляете вашему врачу полную волю решать, должны ли вы пройти предписанный им курс лечения. Нечто подобное происходит и в государственном управлении: одно дело, когда правительствен-

ные чиновники обращаются за советом к экспертам, и совсем другое — когда политическая элита присваивает себе власть решать, каким законом, какой проводимой ими политике вам придется подчиняться.

Решения, принимаемые лично тем или иным индивидуумом, неравнозначны решениям, принимаемым правительством государства и обязательным для исполнения всеми гражданами. Основной спор о сравнительных преимуществах системы «политической опеки» и демократии ведется вовсе не в аспекте выяснения того, должны ли мы как граждане в тех или иных случаях доверять экспертам. Главное расхождение состоит в том, за какой группой остается последнее слово в решениях, принимаемых правительством государства. У вас может возникнуть вполне разумное желание доверить принятие каких-то личных решений человеку, который, по вашему мнению, разбирается в них лучше, чем вы, — вашему врачу, консультанту, адвокату, летчику или кому-либо еще. Но из этого автоматически не следует, что так же разумно будет выглядеть передача власти политической элите, которая будет контролировать важнейшие решения правительства государства, решения, которые в случае необходимости придется проводить в жизнь, быть может, с помощью насилия, а тех, кто их не выполняет, она будет карать тюремным заключением или даже смертной казнью.

Управление государством требует гораздо большего, нежели узкоспециальные научные познания. Управление нельзя счесть наукой в том смысле, какой мы вкладываем в понятия «физика», «химия» или в определенных аспектах даже в понятие «медицина». Это утверждение справедливо по нескольким причинам. Во-первых, фактически все важные решения, касающиеся политического курса, будь то решения личные или же коллегиальные, требуют морально-этической оценки. Принять решение относительно тех целей, на достижение которых направлена проводимая правительством политика (справедливость, равенство, правосудие, счастье, здоровье, выживание, безопасность, благосостояние и многое другое), — значит вынести этическое суждение. В общепринятом смысле таковое не может считаться «научным»¹.

Во-вторых, добрые намерения часто вступают в противоречие друг с другом, а ресурсы безграничны. Следовательно, решения, касающиеся политики, приняты ли они одним человеком или всем правительством, почти всегда требуют суждений относительно возможности достижения компромисса и сбалансированности конечных целей. К примеру, экономическое равенство

пагубно скажется на экономических стимулах, расходы на пенсионное обеспечение престарелых ударят по молодежи, затраты, призванные обеспечить потребности нынешнего поколения, могут ухудшить положение будущих поколений, сохранение природных заповедников повлечет за собой сокращение рабочих мест для шахтеров и работников деревообрабатывающей промышленности. Суждения о необходимости равновесия между разными целями также не относятся к числу «научных». Эмпирические же категории важны и необходимы, но совершенно недостаточны. Решая, сколь многим нужно пожертвовать в одном месте, чтобы получить выигрыш в другом, мы по необходимости оперируем категориями, лежащими далеко за пределами чисто научного знания.

Есть и еще одна причина того, почему решения, касающиеся политических вопросов, требуют суждений, которые не являются строго «научными». Если свести «концы с концами» в политических решениях в принципе возможно, то почти неизбежно возникают неопределенность и противоречия по вопросу средств и методов реализации этих решений, а также приемлемости, желательности, осуществимости и возможных последствий того или иного метода. Каковы наилучшие пути и средства борьбы с бедностью, безработицей, бездомностью? Как эффективнее всего защитить и выдвинуть на передний план интересы детей? Каков должен быть бюджет, необходимый для обеспечения обороноспособности страны? Я уверен, что не существует такой группы экспертов (и ее невозможно создать), которая обладала бы «научной» информацией, позволяющей вполне определенно ответить на вопросы, подобные тем, что были перечислены выше. Кому мы охотнее поручим ремонт своей машины — специалисту в области теоретической физики или хорошему автомеханику?

Для управления государством одних только знаний недостаточно. Для этого требуется еще неподкупность, умение и решимость твердо противостоять бесчисленным соблазнам и искушениям власти, постоянная и беззаветная преданность общественному благу, а не своекорыстным (личным или узкогрупповым) интересам.

Специалисты могут быть достаточно подготовлены для выполнения ваших заданий и поручений, но это не означает, что их компетентности достаточно, чтобы править вами. Апологеты «политической опеки» выдвигают, таким образом, не один тезис, а два. По их мнению, может быть создана политическая элита, члены которой превосходят других одновременно и в знании

целей, преследуемых хорошим государством, и в знании наилучших способов достижения этих целей. Но *кроме того*, они так беззаветно преданы идеалам общественного блага, что им спокойно можно вверить верховную власть в государстве и право управления страной.

Как мы только что убедились, первое положение более чем сомнительно. Но даже если бы и удалось доказать его справедливость, это никоим образом не подкрепит правомерность второго положения. Знания — это одно; власть — совсем другое. Весьма вероятные последствия того воздействия, какое оказывает власть на людей, добившихся ее, были афористически сформулированы в 1887 г. в знаменитом высказывании лорда Актона: «Всякая власть развращает; абсолютная власть развращает абсолютно». За столетие до него Уильям Питт, британский государственный деятель, имеющий огромный политический опыт, выступая с речью в парламенте, произнес схожее суждение: «Неограниченная власть способна растлить души тех, кто ею наделен».

Таково же было общее мнение членов американского Конституционного Конвента — людей, обладавших достаточным опытом в подобных вопросах. Старейший делегат Бенджамин Франклин заявил: «Две страсти оказывают мощное воздействие на дела человеческие. Это честолюбие и алчность — любовь к власти и любовь к деньгам». «Люди любят власть», — поддержал его один из самых молодых делегатов Александр Гамильтон. «В самой природе человека заложено, что, заполучив власть в руки, он непременно попытается раздвинуть ее границы», — вторил ему Джордж Мейсон, входивший в число опытейших и влиятельнейших делегатов².

Как бы ни были мудры и достойны в первые годы те члены правящей элиты, которым была вверена власть руководить государством, спустя несколько лет или через несколько поколений у них появляется склонность этой властью злоупотреблять. Если история человечества чему-нибудь и учит, то по крайней мере один урок можно из нее извлечь и усвоить: через коррупцию и nepотизм, через потворство личным и групповым интересам, через злоупотребление тем монопольным правом на принуждение, благодаря которому государство способно подавить критику, обогатиться за счет своих граждан и насилием обеспечить себе их покорность, его «опекунам» всегда грозит опасность превратиться в деспотов.

И наконец, придумать утопию — это одно, а воплотить ее в

действительность— совсем другое. Апологет «политической опеки» непременно столкнется с целым рядом серьезнейших политических проблем. Каковы будут процедуры передачи власти? Кто напишет проект конституции и кто приведет ее в действие? Как будут избраны первые «опекуны»? Если предполагается, что система «политической опеки» должна будет в большей степени опираться не на прямое принуждение, а на согласие граждан, то какими способами можно достичь этого согласия? Если первые «опекуны» все же займут свои должности в результате выборов, будут ли они сами выбирать себе преемников, наподобие того как это делается в клубах? Если будет установлен именно такой порядок смены власти, то не грозит ли системе серьезная опасность выродиться из «аристократии духа» в наследственную олигархию? А если преемников будут выбирать себе не сами «опекуны», то кто же? Каким образом сместить с должности злоупотребляющих своей властью и использующих ее в своих личных интересах «опекунов»? Вопросов, как видим, множество.

Компетентность граждан в управлении государством

Хотя апологеты системы «политической опеки» способны предложить убедительное решение тех проблем, которые я только что перечислил, благоразумие и здравый смысл требуют, как мне кажется, чтобы мы отвергли предлагаемую ими систему. Отклонив этот вариант политического устройства, мы заключаем: *никто из граждан, достигших совершеннолетия, не может в такой степени превосходить других своей компетентностью в вопросах государственного управления, чтобы ему можно было верить полную и окончательную власть над правительством страны.*

Но если нами будут править не «опекуны», то кто же? Да мы сами.

В большинстве случаев мы твердо убеждены (несмотря на приводимые иногда вполне убедительные доводы, доказывающие обратное), что каждый совершеннолетний гражданин должен обладать возможностью самому решать, что пойдет ему на пользу и что в наибольшей степени будет отвечать его интересам. Это обеспечивающее автономии личности условие должно распространяться только на взрослых, но не на детей, поскольку на основании опыта заключаем, что интересы детей защищаются опекунами, в роли которых чаще всего выступают родители. Если же их нет,

их заменяет кто-то другой, а в определенных случаях требуется вмешательство государства.

Этот принцип не распространяется также на людей, достигших совершеннолетия, но признанных недееспособными, т.е. не отвечающими за свои поступки. Как и дети, они нуждаются в опекунах, однако в отличие от детей, в отношении которых эта презумпция легко преодолевается законом и традиционно сложившимися в обществе правилами, здесь процедура становится намного более сложной, поскольку слишком очевидна возможность злоупотреблений. Следовательно, в каждом отдельном случае требуется та или иная юридическая процедура.

Однако если мы согласны с тем, что совершеннолетние граждане (за некоторыми исключениями) должны быть наделены правом самим решать, что наилучшим образом послужит их интересам, то почему надо отказываться от аналогичного принципа и в управлении государством? И главный вопрос здесь уже не в том, обладают ли совершеннолетние граждане достаточной компетентностью для решения тех проблем, с которыми они сталкиваются ежедневно. Вопрос заключается в том, достаточно ли компетентно большинство совершеннолетних граждан, чтобы принимать участие в управлении государством.

Чтобы прийти к ответу на этот вопрос, надо вспомнить некоторые выводы, сделанные в предыдущих главах.

Демократия открывает перед своими гражданами многочисленные и разнообразные возможности. Граждане надежно защищены от деспотических правителей, они обладают фундаментальными политическими правами и, кроме того, им предоставлен широкий спектр свобод, они получают способы защищать и отстаивать свои личные интересы, вводя их в число приоритетных, они могут принимать участие в выработке законов, в соответствии с которыми будут жить, диапазон их моральной автономии достаточно широк, они имеют необыкновенные возможности для развития личности.

Но мы, придя к выводу о том, что демократия предоставляет возможности, немыслимые для стран с недемократической системой правления, немедленно сталкиваемся с несколькими фундаментальными вопросами: почему подобных возможностей лишены те граждане, а не эти? почему нельзя распространить их на всех лиц, достигших совершеннолетия?

Если правительство обязано в равной степени учитывать интересы всех граждан, то разве справедливость не требует, чтобы

все совершеннолетние лица имели право участвовать в выработке решений по поводу того, какие законы, какой политический курс наилучшим образом будут способствовать достижению целей, которые они преследуют, причем не имеет значения, ограничены ли эти цели лишь достижением личного блага или включают в себя благо всеобщее?

Если никто из граждан не обладает такой степенью компетентности в вопросах государственного управления, что ему можно вверить полную и окончательную власть над правительством страны, то кто же лучше, чем все совершеннолетние граждане, на которых распространяется действие законов, может быть подготовлен к участию в управлении государством?

Суммируя выводы, вытекающие из этих вопросов, я делаю еще одно заключение. Оно формулируется так: за исключением редких случаев неопровержимо убедительных доказательств противного, все обстоятельства которых особо оговорены в законе, все совершеннолетние граждане, на которых распространяется действие законов данного государства, должны быть признаны достаточно компетентными для участия в демократическом процессе управления этим государством.

Пятая норма демократии: полноценное участие

Вывод, который напрашивается из аргументации этой главы, формулируется так: если вы лишены равного со всеми права голоса в управлении государством, то чрезвычайно высока вероятность того, что вашим интересам будет уделено меньше внимания, нежели интересам людей, обладающих правом голоса. Если у вас нет голоса, кто станет говорить за вас? Кто возьмется отстаивать ваши интересы, если вы сами этого сделать не можете? Причем речь идет не только о ваших личных интересах — в том случае, если вы являетесь членом целой группы, отстраненной от участия в управлении, как будут представлены и защищены основополагающие интересы этой группы?

Ответ ясен. Основополагающие интересы совершеннолетних лиц, лишенных возможности участия в управлении, *не будут* адекватно представлены и защищены теми, кто управляет страной. Примеров этому в истории мы находим множество. Как было показано в нашем беглом обзоре, посвященном эволюции демократии, в Англии дворянство и горожане, недовольные тем, как про-

извольно и без их согласия усиливала монархия лежащее на них бремя, потребовали и добились права участвовать в управлении страной. Спустя несколько столетий средний класс, убедившись, что его фундаментальные интересы игнорируются, в свою очередь потребовал и добился этого права. И в других странах мира продолжавшееся де-факто или де-юре исключение из процесса управления женщин, невольников, бедняков, работников физического труда и иных групп населения приводило к тому, что члены этих групп были плохо защищены от эксплуатации и злоупотреблений, причем даже в Англии и в Соединенных Штатах Америки, политическое устройство которых в прочих отношениях в значительной степени заслуживало названия демократического.

В 1861 г. Джон Стюарт Милль признавал, что, поскольку рабочие лишены избирательных прав, никто в правительстве не защищает их интересы. Несмотря на то что Милль, по его же словам, не верил, что люди, стоящие у государственного кормила, сознательно и намеренно решили принести интересы рабочего класса в жертву своим собственным интересам, он, тем не менее, спрашивал: «Хотя бы однажды, хотя бы на миг взглянул ли парламент или кто-либо из его членов на эту проблему глазами трудящегося человека?! Когда поднимается вопрос, касающийся трудящегося как такового, разве не рассматривается этот вопрос со всех точек зрения, за исключением точки зрения рабочего?»³ С полным основанием осведомиться об этом могли бы и рабы в античных республиках, и женщины на протяжении всей истории человечества вплоть до начала нашего века, и люди, формально считавшиеся свободными, но на деле отлученные от демократических прав, — например, этих прав было лишено до 60-х гг. чернокожее население южных штатов Америки и до начала 90-х гг. — чернокожее население Южной Африки, а также многие другие группы людей во многих странах мира.

Да, разумеется, и индивидуумы, и группы могут иногда неверно понимать свое собственное благо. Разумеется, они могут превратно толковать свои интересы, принимая за них нечто совершенно иное. Однако в абсолютном большинстве случаев опыт истории человечества учит нас, что ни при каких обстоятельствах группа совершеннолетних граждан не может без ущерба для себя передать другой группе власть управлять собой. Из этого следует вывод чрезвычайной важности.

Вы помните, что, перечисляя в главе 4 критерии демократии,

я сказал, что к обсуждению пятого критерия мы вернемся позже (см. табл. 4, с. 42). Эта глава, так же как и последняя, предоставит нам, я надеюсь, веские основания заключить, что система правления, претендующая именоваться демократической, должна отвечать этому стандарту. Я бы сформулировал это так: *Всеобщее участие. В корпус граждан страны, управляемой в соответствии с демократическими нормами, должны входить все лица, на которых распространяется юрисдикция данной страны, за исключением тех, кто находится в ней временно, и тех, чья недееспособность доказана.*

Нерешенные проблемы

И все же, для того чтобы окончательно отвергнуть аргументацию сторонников «политической опеки» и воспринять политическое равенство как идеал, нам следует решить еще несколько трудных проблем.

Нуждаются ли граждане и правительственные чиновники в помощи специалистов? Разумеется, да! Для нормального функционирования демократического государства деятельность экспертов, обладающих специальными познаниями, не просто важна, но абсолютно необходима.

Политическая жизнь общества зачастую так сложна (и, вероятно, с течением времени будет усложняться еще больше), что ни одно правительство не в силах принять удовлетворительные решения без помощи высококвалифицированных специалистов. Подобно тому как в обыденной жизни любой из нас иногда вынужден опираться на мнения экспертов и поручать им принятие важных для себя решений, так и правительства, в особенности демократические, не могут обойтись без консультаций. Верное соотношение между тем, как наилучшим образом отвечать демократическим критериям, поддерживать удовлетворительный уровень политического равенства и при этом, принимая ответственные решения, полагаться на мнения и знания экспертов, — вот серьезнейшая проблема, игнорировать которую было бы непросительной глупостью со стороны апологетов демократического правления. Однако здесь не место разбирать ее.

Если граждане хотят быть компетентными, нуждаются ли они в политических и социальных институтах, которые помогли бы им стать таковыми? Двух мнений об этом быть не может. Возможность глубокого постижения сути общественных процессов — это не просто одна из дефиниций демократии. Это предъявляемое ею требование.

Из сказанного мной вовсе не следует, будто большинство граждан застрахованы от неверных шагов. Они могут и будут ошибаться. Именно поэтому приверженцы демократии всегда придают такое значение образованию. А гражданское просвещение требует не только формального обучения, но и публичных дискуссий, обсуждений, столкновения противоположных мнений, свободного доступа к достоверной информации и других атрибутов открытого общества.

Но предположим, что институты, способствующие развитию гражданской компетентности, недостаточно развиты и граждане не знают, как им защищать свои основополагающие права и интересы. Что предпринять в этом случае? Для ответа на этот вопрос полезно вспомнить выводы, сделанные нами ранее.

Мы исповедуем принцип врожденного равенства, т.е. мы должны рассматривать благо одного человека как имманентно равное благу другого.

Мы применяем к управлению государством принцип, согласно которому правительство, принимая то или иное решение, должно в равной степени учитывать блага и интересы всех людей, которых данное решение затрагивает.

Мы отвергли систему «политической опеки» ради воплощения в жизнь иного принципа: никто из граждан, достигших совершеннолетия, не может превосходить других своей компетентностью в вопросах государственного управления в такой степени, чтобы ему можно было вверить полную и окончательную власть над управлением страной.

Вместо этого мы согласились с принципом всеобщего участия — в корпус граждан страны, управляемой в соответствии с демократическими нормами, должны входить все лица, на которых распространяется юрисдикция данной страны, за исключением тех, кто находится в ней временно, и тех, чья недееспособность доказана.

Из всего этого можно сделать следующий вывод: если институты гражданского просвещения недостаточно развиты, нас может удовлетворить лишь одно решение — они должны быть укреплены. Мы, т.е. те, кто верит в достижение демократических целей, обязаны искать способы дать людям необходимую им компетентность.

Вероятно, институты гражданского просвещения, появившиеся в демократических странах в XIX—XX вв., перестали отвечать предъявляемым к ним требованиям. В таком случае де-

мократическим странам надлежит в дополнение к прежним институтам создать новые.

Завершающее замечание и предуведомление

Итак, мы с вами освоили примерно половину «территории», которая схематично изображена на табл. 3 (с. 32), и вступаем теперь на другую ее половину. Теперь мы рассмотрим базовые институты, необходимые для достижения демократии, а также социальные, экономические и прочие условия, благоприятствующие развитию и упрочению этих демократических политических институтов. Об этом и пойдет речь в следующих главах.

Мы переходим от высших целей к реальности.

ЧАСТЬ III

*Реальная
демократия*

КАКИХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ ТРЕБУЕТ ДЕМОКРАТИЯ КРУПНОГО СОЦИУМА?

Что означает выражение
«государство управляется демократически»?

В этой главе мы сосредоточим основное внимание на вопросе о том, какие политические институты необходимы для *крупномасштабной демократии*, т.е. для *демократического государства*, оставив в стороне требования демократии в отношении небольшого сообщества наподобие какого-нибудь комитета. Нам нужно постоянно иметь в виду, что каждая реально действующая демократическая система не в полной мере отвечает критериям демократии, изложенным в части II и схематично представленным на табл. 4 (с. 42). И наконец, следует помнить, что в этой главе, как, впрочем, и везде, слово *демократия* употребляется применительно и к некоей высшей цели, или идеалу, и к реально существующей политической системе, более или менее далеко отстоящей от этого идеала. И я надеюсь, что читатель сумеет провести нужные различия в употреблении таких понятий, как *демократия*, *демократически*, *демократическое правление*, *демократическая страна* и т.п.

В двух словах о словах

Политические соглашения предполагают временный характер: они, как правило, возникают в стране, где уже перестает действовать система недемократического правления. Говоря о *процедурах*, или *практике*, мы обычно имеем в виду нечто более привычное, укоренившееся, а значит, и более долговременно-прочное. И наконец, термин *институты* предполагает организации, рассчитанные на длительный период, передаваемые из поколения в поколение, как бы по наследству. По мере того как страна переходит от недемократического правления к демократическому, первоначально возникающие *соглашения* постепенно становятся *укоренившимся порядком* (практикой), а тот в свой черед превращается в *институты*. Несмотря на то что различать эти три понятия полезно, для исполнения наших намерений будет удобней об их различиях забыть и употреблять только одно из них — *институты*.

Итак, если *страна* управляется демократически, какие требования предъявляются к ней? Как минимум, в ней должны действовать определенные политические соглашения, процедуры, институты, которые сумеют помочь ей если не в полной мере отвечать демократическим критериям, то, по крайней мере, далеко продвинут ее по пути к идеалу.

Как узнать?

Как можно определить, какие политические институты необходимы для демократии в масштабах государства? Можно обратиться к истории тех стран, которые изменили свои политические институты, чтобы достичь соответствия (пусть частичного) требованиям более полного и эффективного участия народа в процессе управления и в политической жизни. Несмотря на то что в предшествующие эпохи люди, добивавшиеся этого, далеко не всегда вдохновлялись демократическими идеями, однако начиная с XVIII в. и до наших дней прослеживается тенденция оправдывать эти требования ссылками на демократические и республиканские идеалы. Итак, какие же политические институты они стремились установить и какие из них реально «привились» в этих странах?

Можно пойти и по другому пути — рассмотреть те страны, политическая система которых считается демократической большинством их граждан, многими жителями других стран, а также учеными, журналистами и пр. Иными словами, и в политологических дискуссиях, и в обыденных разговорах эта страна называется демократической.

И наконец, есть третий вариант — на примере некоей гипотетической страны или группы стран попытаться вообразить, не отрываясь при этом от реальности, какие политические институты потребуются для того, чтобы хотя бы в более или менее значительной степени достичь демократических целей. То есть проделать некий мысленный эксперимент, с помощью которого мы могли бы тщательно проанализировать человеческие возможности, потребности, неизбежные ограничения, а также набросать эскиз политических институтов, необходимых для того, чтобы демократия в масштабах целой страны могла бы существовать, оставаясь при этом реально достижимой, осуществимой и не выходящей за пределы человеческих возможностей.

К счастью, общим для всех трех предложенных мной методов является один и тот же набор демократических политических ин-

ститутов. Это минимальные требования, предъявляемые к демократической стране (табл. 6).

Таблица 6. Какие политические институты требуются для демократии в масштабах целой страны?

Для демократии в масштабах целой страны требуются:

1. Выборы должностных лиц
2. Свободные, честные, часто проводимые выборы
3. Свобода выражения
4. Альтернативные источники информации
5. Автономия ассоциаций
6. Всеобщие гражданские права

Политические институты современной представительной демократии

Краткий перечень политических институтов современной представительной демократии таков:

1. *Выборность должностных лиц.* Конституционный контроль за решениями, принимаемыми правительством, осуществляется благодаря тому, что должностные лица избираются гражданами. Таким образом, современное демократическое правительство страны имеет представительный характер.
2. *Свободные, честные, часто проводимые выборы.* Должностные лица избираются в ходе частых и честно организованных выборов, на которых принуждение практикуется сравнительно редко.
3. *Свобода выражения.* Граждане, не опасаясь сурового наказания, имеют право выражать свои взгляды по самому широкому кругу вопросов, а также критиковать должностных лиц, правительство, режим, социально-экономический уклад и господствующую в данном обществе идеологию.
4. *Доступ к альтернативным источникам информации.* Граждане имеют право пользоваться альтернативными и независимыми источниками информации, которыми могут служить другие граждане, эксперты, газеты, журналы, книги, телекоммуникации и пр. Более того, уже существующие источники информации, не контролируемые правительством или какой-либо одной политической группой, старающейся повли-

ять на общественно-политические взгляды и отношения, находятся под эффективной защитой закона.

5. *Автономия ассоциаций.* Граждане для защиты своих разнообразных прав, включая и те, которые предназначены для эффективного функционирования политических институтов, имеют также право образовывать относительно независимые сообщества или организации, в том числе независимые политические партии и «группы интересов».
6. *Всеобщие гражданские права.* Никто из совершеннолетних лиц, постоянно проживающих в данной стране, на которых распространяется ее юрисдикция, не может быть лишен прав, предоставляемых другим лицам и необходимых для пяти вышеперечисленных политических институтов. Сюда входят: право участия в свободных и справедливых выборах должностных лиц государства; право организации штаба избирательной кампании; право свободного выражения; право на создание и функционирование независимых политических организаций; право на доступ к альтернативным источникам информации; право на другие свободы и возможности, которые необходимы для эффективного функционирования политических институтов демократии в условиях целой страны.

Политические институты в исторической перспективе

Как правило, эти институты не появляются в стране одновременно. Мы с вами помним по краткому историческому обзору развития демократии (глава 2), что особенно запаздывают последние два. Вплоть до начала XX в. всеобщее избирательное право отсутствовало и в теории, и на практике демократического республиканского правления. Именно оно в большей степени, чем что-либо другое, отличает современную представительную демократию от всех ее ранних форм.

Время и очередность появления политических институтов могут очень сильно варьироваться. В тех странах, где полный набор этих институтов возник раньше, чем в других, и существует доныне, есть черты неких общих для «старых демократий» закономерностей. Прежде всего начинают проводиться выборы в органы законодательной власти: в Англии — в XIII в., в Соединенных Штатах Америки — в XVII–XVIII вв. (т.е. еще до того, как они

добились независимости). Вслед за выборами высших представителей законодательной власти стали постепенно распространяться требования предоставления большей свободы обсуждения политических тем, а также поиска информации и обмена ею. Еще позднее было завоевано право создавать сообщества с ярко выраженными политическими целями. Политические партии и группировки, по господствовавшему тогда мнению, считались опасными, порождающими в обществе раскол и разногласия, подрывающими существующий строй и стабильность, вредными для общего блага. Но поскольку невозможно было прекратить деятельность политических ассоциаций без применения насильственных методов (а число граждан, считавших эти методы нетерпимыми, постоянно увеличивалось и их влияние возрастало), то эти сообщества могли вести полуподпольное существование, а впоследствии и легализоваться. В законодательных органах группировки превратились в политические партии, либо находившиеся у власти и тогда входившие в правительство, либо формировавшие «теневой кабинет», официально именовавшийся в Англии «лояльной оппозицией его (ее) величества». В Англии XVIII в. партия, поддерживавшая монарха, с течением времени превратилась в партию тори, а партия, поддерживаемая большей частью провинциального мелкопоместного дворянства («джентри»), — в партию вигов. В том же столетии в Швеции приверженцы двух противоборствующих парламентских партий в шутку называли себя «шляпами» и «колпаками»¹.

В самом конце XVIII в. Томас Джефферсон, вице-президент Соединенных Штатов Америки, только что провозглашенной республикой, и спикер палаты представителей Джеймс Мэдисон организовали своих сторонников в конгрессе для противодействия политике президента-федералиста Джона Адамса и его министра финансов Александра Гамильтона. Вскоре они поняли, что для успешной политической борьбы нужно нечто большее, чем простое противостояние федералистам в конгрессе и в кабинете министров, — нужно вытеснить их с занимаемых ими постов. А для этого необходимо одержать победу на общенациональных выборах, для чего в свою очередь требуется сплотить своих сторонников по всей стране. Менее чем за десять лет Джефферсон и Мэдисон с помощью своих единомышленников сумели создать политическую партию, организованную так, что ее ячейки имелись в самых малочисленных избирательных округах, участках и муниципалитетах, что позволяло между выборами и во время избирательных кампаний заручаться поддержкой своих приверженцев и

обеспечивать их явку к урнам для голосования. Эта Республиканская партия (названная затем Демократически-Республиканской партией, а еще поколение спустя — Демократической партией) сделалась первой в стране избирательной партией, опиравшейся на поддержку народа. Итак, мы видим, что политическая партия — один из основополагающих и самых заметных институтов современной демократии раздвинула свои первоначальные границы фракции законодательного собрания, чтобы организовать массы граждан и мобилизовать своих сторонников и единомышленников для победы на общенациональных выборах.

К тому времени (это были 30-е гг. XIX в.), когда молодой французский аристократ Алексис де Токвиль посетил Соединенные Штаты Америки, там уже имелись первые пять из перечисленных нами демократических институтов. На его взгляд, они так глубоко укоренились и широко распространились, что Токвиль без колебаний назвал Соединенные Штаты Америки демократической страной. Он писал, что люди там независимы, «общество само управляет собой», «а власть большинства неограниченна»². Его поразило огромное количество сообществ, которые американцы организуют с самыми разнообразными целями и по любому поводу. И над всем этим множеством ассоциаций высились две самые крупные политические партии. Токвилю показалось, будто в Соединенных Штатах Америки демократия близка к такой полноте своего развития, какую можно только себе вообразить.

За минувшее с тех пор столетие все пять базовых демократических институтов, которые Токвиль наблюдал во время своего визита в Америку, возникли и укрепились более чем в десяти других странах мира. Многие ученые в Европе и США пришли к выводу, что любая страна, надеющаяся стать цивилизованной и прогрессивной, должна непременно ввести у себя демократическую форму правления.

Однако не хватало шестого основополагающего института — всеобщих гражданских прав. Хотя Токвиль утверждал, что «штат Мериленд, основанный простыми людьми, первым ввел у себя всеобщее избирательное право», для француза, как почти для всех его современников (и для большей части современниц), само собой подразумевалось, что это «всеобщее право» не распространяется на женщин³. Да и не на всех мужчин: в штате Мериленд от участия в выборах были отстранены афро-американцы. По всему миру складывалась аналогичная картина: в более или менее демократических странах, так же как и в Америке, из политической жизни была исключена половина всех совершеннолетних лишь

потому, что эту половину составляли женщины. Кроме того, избирательных прав было лишено и значительное количество мужчин, ставших «жертвами» образовательного или имущественного ценза, причем такое положение поддерживали люди, считавшие себя приверженцами демократического или республиканского правления. Хотя Новая Зеландия допустила женщин к участию в общенациональных выборах в 1893 г., а Австралия — в 1902 г., во многих странах, в иных отношениях считавшихся демократическими, избирательные права женщинам были предоставлены лишь в начале 20-х гг. нашего века, а в Бельгии, Франции, Швейцарии, т.е. в странах, которые большинство людей склонны были считать достигшими высокой степени развития демократии, женщины получили право голоса только после Второй мировой войны.

Поскольку нам довольно трудно понять, какой же смысл вкладывали предшествующие поколения в понятие «демократия», позвольте мне еще раз подчеркнуть основные черты отличия: на протяжении двадцати пяти столетий во всех демократиях и республиках полноправное участие в политической жизни страны могло принимать лишь ничтожное меньшинство совершеннолетних граждан. «Демократические» страны управлялись только мужчинами, причем далеко не всеми. Лишь в XX в. в теории и на практике демократия потребовала, чтобы право на полноценное участие в политической жизни было распространено (за редчайшими исключениями) на все взрослое население, постоянно проживающее в данной стране.

И перечисленные нами шесть политических институтов в совокупности представляют собой не только новый вид политической системы, но и новый вид народовластия, никогда прежде не существовавший в обозримой истории со времен установления «демократии» в Афинах и «республики» в Риме. Поскольку эта совокупность институтов современного представительного демократического правления — явление исторически уникальное, она заслуживает собственного названия. Современный вид демократического правления в масштабах целой страны иногда называется *полиархической демократией*.

Эти шесть политических институтов полиархической демократии возникли в качестве хотя бы частичного ответа на требования полноценного и полноправного участия граждан в политической жизни. В тех странах, которые сегодня, по общему мнению, являются демократическими, присутствуют все шесть институтов. А не являются ли иные из них лишь отзвуком минувших политических баталий? А может быть, они сейчас больше и не нужны для демо-

В двух словах о словах

Полиархия происходит от греческих слов «много» и «правление» и обозначает «власть многих» в отличие от монархии (власти одного) и олигархии или аристократии (власти немногих). Хотя этот термин употреблялся довольно редко, мы с коллегой в 1953 г. вернули его в обиход, чтобы обозначить им современную представительную демократию со всеобщим избирательным правом. В этом значении я и буду использовать его далее. В более строгом смысле полиархическая демократия — это политическая система, имеющая все шесть вышеперечисленных демократических институтов. Этим она и отличается от представительной демократии XIX в., когда избирательная система имела целый ряд ограничений, а также и от демократий и республик еще более раннего периода, где этих ограничений не было, но зато отсутствовали многие из прочих важнейших характеристик полиархической демократии — политические партии, право образовывать политические организации, поддерживающие существующее правительство или стоящие к нему в оппозиции, формирование «групп интересов» и т.д. Отличается она и от демократических процедур, принятых в образованиях столь малочисленных, что их члены могут выработать законы и определять свою политику прямо на общем собрании. (К этому отличию я сейчас вернусь.)

кратического правления? Если же надобность в них не отпала и в наши дни, то почему?

Фактор величины

Прежде чем ответить на эти вопросы, хочу обратить ваше внимание на одно немаловажное обстоятельство. В начале этой главы я предупредил, что в ней мы будем рассматривать институты, необходимые для функционирования демократии в масштабах *страны*. Зачем потребовалось такое уточнение? *Затем, что не все институты, необходимые для функционирования демократии в масштабах страны, требуются для сообщества меньшего масштаба.*

Представьте себе управляемый на демократических началах комитет или клуб, или очень маленький городок. Хотя и здесь равные избирательные права представляются необходимыми, такие небольшие образования вполне могут обойтись без многих избираемых должностных лиц — им потребуются лишь председатель, который будет вести их собрания, и секретарь-казначей, чтобы следить за регламентом и бюджетом. Члены этой ассоциации мо-

гут сами решать все свои проблемы прямо на собраниях, оставляя детали секретарю-казначее. Органы управления небольших организаций не нуждаются в полномасштабной системе, при которой граждане выбирают своих представителей и поручают им принятие законов и определение политического курса. При этом малые организации не перестают быть демократическими в полной мере и высокой степени. Они могут оставаться таковыми и при отсутствии политических партий или других независимых политических ассоциаций. По сути дела, мы разделяем хрестоматийное «демократически-республиканское» представление о том, что в малых сообществах «группировки» не только необязательны, но и попросту вредны. Вместо конфликтов, неизбежно порождаемых «групповщиной», фракционной борьбой, противостоянием политических партий, мы предпочитаем единство, согласие, консенсус, достигаемые в ходе взаимоуважительной дискуссии.

Таблица 7. Почему институты необходимы

В крупном сообществе, каким является страна, такие политические институты, как...	необходимы, чтобы удовлетворять таким критериям демократии, как...
1. Выборные представители	Эффективное участие Контроль за деятельностью правительства
2. Свободные, честные и часто проводимые выборы	Равенство избирательных прав Контроль за деятельностью правительства
3. Свобода выражения	Эффективное участие Компетентность на основе информированности Контроль за деятельностью правительства
4. Получение информации из альтернативных источников	Эффективное участие Компетентность на основе информированности Контроль за деятельностью правительства
5. Автономия ассоциаций	Эффективное участие Компетентность на основе информированности Контроль за деятельностью правительства
6. Включенность в гражданское общество (inclusion)	Полная включенность граждан в жизнь общества

Следовательно, политические институты, столь остро требующиеся для демократического правления, зависят от величины общества. Шесть вышеперечисленных институтов возникли потому, что они необходимы для управления страной, а не меньшим сообществом. Полиархическая демократия — это демократическое правительство, призванное функционировать в масштабах национального государства или страны.

Итак, вернемся к нашим вопросам: по-прежнему ли политические институты полиархической демократии необходимы для демократии в масштабах страны? Если они необходимы, то почему? Чтобы ответить на эти связанные между собой вопросы, давайте вспомним, какие требования предъявляет демократический процесс (табл. 7).

Почему (и в каких случаях) демократия требует избранных представителей?

После того как фокус демократического правления сместился к крупномасштабным единицам вроде моно- или полиэтнических стран, возник вопрос, каким образом граждане могут эффективно участвовать в управлении, если их численность увеличилась или если территория их компактного проживания расширилась настолько, что это не позволяет им собираться в одном месте и принимать законы. И как они могут быть уверены, что наиболее животрепещущие проблемы будут адекватно восприняты должностными лицами, иными словами, как будет осуществляться *контроль граждан за порядком принятия* правительственных решений?

Выполнить эти демократические требования в масштабах такого крупного образования, как целая страна, невероятно трудно и до известной степени вообще невозможно. Но так же как и другие «запредельные требования», предъявляемые демократическими критериями, это требование может служить неким эталоном, который позволяет рассмотреть альтернативные возможности и принять компромиссные решения. Разумеется, эти требования не будут выполнены, если высшие правительственные чиновники смогут определять политическую повестку дня и проводить свой курс независимо от воли граждан. И тогда остается только один выход, позволяющий при всем своем очевидном несовершенстве найти приемлемое решение: граждане должны избирать своих высших чиновников, которые благодаря возможной (в случае неиз-

брания) отставки становятся более или менее ответственными перед народом.

Нам с вами кажется, что это решение лежит на поверхности, однако нашим предшественникам оно вовсе не казалось столь самоочевидным.

Как мы видели в главе 2, еще в относительно недавние времена возможность путем выборов назначать и смещать представителей, уполномоченных принимать законы, оставалась глубоко чуждой и теории, и практике демократии. И, как мы видели, институт избрания представителей возник в общих чертах в средние века, когда монархи осознали: для того чтобы взимать подати, собирать армию, принимать законы, необходимо заручиться поддержкой аристократии, высшего духовенства и, так сказать, не самых простых представителей простонародья из числа жителей крупных городов.

Вплоть до XVIII в. общепринятое представление о демократическом или о республиканском правлении означало, что страной правит народ, а для того, чтобы править, он должен собраться в каком-то одном месте и голосованием принять или отвергнуть эдикты, законы, тот или иной политический курс. Демократия была демократией общего собрания горожан, и в самом понятии «представительная демократия» крылось противоречие. Подразумевалось, а иногда и прямо говорилось, что демократия или республика могут реально существовать лишь в небольшой административной единице вроде города. Философы, разделявшие такой взгляд (например, Монтескье или Жан-Жак Руссо), были непреложно уверены в том, что небольшое государство находится в самом невыгодном положении, особенно при возможном военном противостоянии с более крупным государством, а потому они крайне пессимистично оценивали грядущее наступление истинной демократии.

Тем не менее это широко распространенное представление было опровергнуто и отброшено нарастающей мощью национального государства. Руссо и сам ясно понимал, что для управления такой крупной страной, как Польша (для которой он предлагал конституцию), необходима система представительной власти. А вскоре после этого пришествие демократии в Америку окончательно вытеснило некогда общепринятые представления о данной политической системе.

Но в 1787 г., когда в Филадельфии собрался Конституционный Конвент, который должен был выработать проект конституции, годной для крупной страны с постоянно возрастающей численностью населения, делегаты были еще сильно привержены

исторически сложившейся традиции. Может ли существовать республика в масштабах такого обширного пространства, какое занимали к этому времени Соединенные Штаты Америки, не говоря уж о том, что делегаты предвидели еще большее увеличение этих масштабов? И все же ни один из них не ставил под сомнение то обстоятельство, что, если республика в Америке и будет существовать, она должна принять форму *представительной* республики. Долгий опыт представительства в законодательных органах власти, обретенный в пору колониальной зависимости и в первые годы независимости, когда появились легислатуры штатов, а затем «Континентальный Конгресс», делал необходимость представительного правительства практически бесспорной.

К середине XIX в. традиционный взгляд был отринут и позабыт, а если о нем и вспоминали, то лишь для того, чтобы доказать его несостоятельность. В 1861 г. Джон Стюарт Милль писал:

Очевидно, что единственное правление, в полной мере способное удовлетворить требованиям социального государства, — это правление, в котором участвует весь народ; что всякое участие народа в исполнении даже самых малозначительных общественных обязанностей полезно, что это участие повсеместно должно быть настолько массовым, насколько допускает общий уровень самосознания данной общности, и что нет ничего более желательного, чем разделение между всеми высшей власти в государстве. Но поскольку все граждане общины, превосходящей своими размерами один небольшой город, могут принимать личное участие лишь в ничтожно малой толике общественных дел, то идеальным типом совершенного правительства является представительное правительство⁴.

Почему демократия требует свободных, честных, частых выборов?

Итак, если мы признаем желательность политического равноправия, то каждый гражданин должен иметь *равную и реализуемую возможность голосовать, причем все голоса имеют равную силу*. Для соблюдения равенства голосов выборы, разумеется, должны быть свободными и честными. Свободными — это значит, что гражданин может отправиться к урне для голосования, не боясь репрессий; справедливыми — это значит, что каждый голос «весит» одинаково. Но свободные и честные выборы — это еще не все. Представьте себе, что полномочия предоставляются избранному сроком на 20 лет! Если граждане хотят установить окончательный конт-

роль за деятельностью правительства, выборы должны быть еще и частыми.

Ответить на вопрос о том, как сделать выборы свободными и честными, далеко не просто. В конце минувшего столетия тайное голосование бюллетенями стало постепенно приходить на смену открытому голосованию поднятыми руками. Хотя у открытого голосования и сегодня еще остаются приверженцы, пусть и немногочисленные, однако голосование тайное сделалось общепринятой нормой: если в какой-либо стране она нарушается, это значит, что там отсутствуют свободные и честные выборы. Вместе с тем продолжаются дебаты по поводу того, какой тип выборов в большей степени соответствует понятию «честные». Можно ли считать, что система пропорционального представительства (ПП), используемая в большинстве демократических стран, честнее, чем система «победитель получает все» (ППВ), принятая в Великобритании и Соединенных Штатах Америки? В пользу и той и другой системы можно привести веские доводы, как мы увидим, когда вернемся к этому вопросу в главе 10. Но в спорах о различных избирательных системах сама необходимость честных выборов не обсуждается, а принимается априорно: наилучшие способы достичь этой и иных разумных целей — это вопрос технический.

С какой периодичностью должны происходить выборы? Исходя из практики, сложившейся в XX в. в демократических странах, мы можем примерно предположить, что выборы в органы законодательной власти можно назвать слишком частыми, если они проводятся ежегодно, и слишком редкими, если от выборов до выборов проходит больше пяти лет. Совершенно очевидно, впрочем, что сторонники демократии имеют полное право расходиться друг с другом во мнениях относительно срока полномочий должностных лиц в данной стране и того, как может варьироваться этот срок в зависимости от существующих типов учреждений и установившихся традиций. Дело лишь в том, что при отсутствии достаточно частых выборов граждане в значительной степени утрачивают контроль за деятельностью избранных ими чиновников.

Почему демократия требует свободы выражения?

Прежде всего свобода выражения необходима для того, чтобы граждане могли эффективно участвовать в политической жизни.

Как могут они обнародовать свои взгляды и убедить в их целесообразности своих сограждан и избранных представителей, если не получают права свободно выражать свое мнение по всем вопросам, касающимся деятельности правительства? Для того чтобы считаться с мнением других, они должны иметь возможность это мнение услышать. Свобода выражения означает не только то, что вы имеете право быть услышанным, кроме того, вы имеете право слышать, что говорят другие.

Для того, чтобы получить *информированное знание* обо всех действиях, предпринимаемых правительством, чтобы понять, каков будет его политический курс, также необходима свобода выражения. Для того, чтобы стать компетентными в вопросах общественного устройства, граждане должны иметь возможность выражать свои взгляды, учиться друг у друга, участвовать в дискуссиях и обсуждениях, узнавать и оспаривать мнения экспертов, претендентов на тот или иной политический пост и людей, чьим оценкам они доверяют, получать информацию иными путями, также зависящими от свободы выражения.

Без свободы выражения граждане очень скоро лишаются способности влиять на программу и очередность правительственных решений. Безмолвные граждане — это идеальные подданные для авторитарного правителя и несчастье для демократии.

Почему демократия требует предоставления гражданам доступа к альтернативным и независимым источникам информации?

Подобно свободе выражения, некоторые базовые критерии демократии нуждаются в доступе к альтернативным и относительно независимым источникам информации. Возьмем, к примеру, *информированное знание*. Каким образом граждане могут получить сведения, необходимые им для понимания тех или иных проблем, если все важные источники информации контролируются правительством? Или если право распространять информацию дано лишь какой-либо одной группе? Следовательно, граждане должны иметь доступ к альтернативным источникам информации, которые не находились бы под контролем правительства и не служили бы интересам какой-то одной группы, выражая ее взгляды.

Другой пример — *эффективное участие* в управлении и *возможность влиять на деятельность правительства*. Как могут гражда-

не эффективно принимать участие в политической жизни, если вся информация, предоставляемая им, исходит из одного источника, т.е. от какой-то одной партии, фракции или группы, связанной общими интересами?

Почему демократия требует независимых ассоциаций?

Как мы видели, потребовался полный переворот в сознании людей, чтобы они согласились с необходимостью создания политических ассоциаций — лоббирующих организаций, групп давления, политических партий. Но если крупная республика требует избрания представителей, то как должно проходить выборное соперничество? Сформировав организацию, например политическую партию, некая группа получает явное преимущество на выборах. И если она намерена им воспользоваться, то почему от этого должна отказаться другая группа, не разделяющая взглядов первой? А почему политическая активность должна замираться между выборами? Можно оказывать воздействие на законодателей, разъяснять свои цели и намерения, искать союзников и объединяться с ними. И вот, в отличие от того, что происходит в маленьких городках, демократия делает в масштабах целой страны появление политических ассоциаций и необходимым, и желательным. Да и потом, как можно противодействовать их появлению и при этом не нарушить фундаментальное право граждан на эффективное участие в управлении страной?! И потому в крупной республике создание политических ассоциаций не только необходимо и желательно, но и неизбежно. Кроме того, независимые ассоциации являются источником гражданской компетентности и информированного знания. Они предоставляют гражданам не только сведения, но и возможность вести дискуссии, устраивать обсуждения тех или иных вопросов и оттачивать свое политическое мастерство.

Почему демократия требует гражданских прав?

Ответ на этот вопрос следует искать в тех аргументах, которые позволили нам сделать выводы, изложенные в предыдущей главе. Едва ли есть необходимость повторять их здесь.

На политические институты, описанные в этой главе (см. табл. 6), можно взглянуть под другим углом зрения. Применительно к стране, в которой отсутствует один или несколько институтов и которая поэтому еще недостаточно демократизирована, знание базовых политических институтов поможет нам выработать стратегию для полного *перехода* к современной представительной демократии. Применительно к стране, относительно недавно осуществившей такой переход, это знание подскажет, какие основополагающие институты требуется *укреплять, развивать, консолидировать*. Поскольку все они необходимы для современной представительной демократии (полиархической демократии), мы можем также счесть, что они устанавливают *минимальный уровень демократизации*.

Те из нас, кто живет в странах «старой демократии», где переход к демократии был осуществлен несколько поколений назад и где политические институты, перечисленные в табл. 6, сейчас уже прочно укоренились, сталкиваются с иной, но не менее сложной проблемой. Ибо существование этих политических институтов — условие необходимое, но еще совершенно недостаточное для того, чтобы достичь полного соответствия критериям демократии, перечисленным в табл. 6 и описанным в главе 4. Вправе ли мы, так сказать, дать себе волю или же мы обязаны сопоставить уже существующие у нас институты с этими критериями? Для меня, как и для многих других, вполне очевидно, что при сопоставлении с демократическими критериями мы обнаружим в уже существующих политических институтах множество недостатков.

Следовательно, точно так же как необходимы выработка стратегии для перехода к демократии в недемократической стране и консолидация демократических институтов в странах, где такой переход совершился относительно недавно, в странах «старой демократии» мы должны оценить, надо ли двигаться дальше от уже достигнутого нами уровня демократии и если надо, то каковы направления этого движения.

Я выскажу эту мысль иными словами: перед многими странами стоит задача довести свою демократизацию до уровня полиархической демократии. Для граждан стран «старой демократии» проблема заключается в ином — они должны определить, как добиться того, чтобы уровень демократизации *превышал* полиархическую демократию.

Глава 9

ВАРИАНТЫ (1)

Демократия: различия масштаба

Можно ли считать, что демократия существует в различных видах и формах? Если это так, то что они собой представляют? Поскольку слова *демократия* и *демократический* слишком часто употребляются без разбора, нас так и тянет стать на точку зрения Шалтая-Болтая из книги «Алиса в Зазеркалье»:

— Когда я беру слово, оно означает то, что я хочу, не больше и не меньше, — сказал Шалтай презрительно.

— Вопрос в том, подчинится ли оно вам, — сказала Алиса.

— Вопрос в том, кто из нас здесь хозяин, — сказал Шалтай-Болтай.

— Вот в чем вопрос!

Однако слова имеют значение

Если согласиться с мнением Шалтая-Болтая и представить себе, что слова нам подчиняются, то каждый волен называть демократией любой, даже деспотический строй. И происходит подобное гораздо чаще, чем принято считать. Авторитарные лидеры утверждают порой, что их режим на самом деле представляет собой некий особый вид демократии, превосходящий все прочие. К примеру, В.И. Ленин однажды заявил: «Пролетарская демократия в миллион раз демократичнее всякой буржуазной демократии; Советская власть в миллион раз демократичнее самой демократической буржуазной республики»¹. И эти слова прозвучали из уст человека, которому принадлежит решающая роль в создании тоталитарного режима, правившего Советским Союзом более 60 лет.

Подобные же, не соответствующие действительности утверждения приходилось слышать от лидеров и пропагандистов авторитарных «народных демократий», созданных в тех странах Центральной и Восточной Европы, которые во время и по окончании Второй мировой войны оказались под властью Советского Союза.

Но отчего же мы должны принимать на веру утверждения деспотов о том, будто на самом деле они — самые настоящие демократы? Даже если владелец кобры заявит, что она стала голубкой,

такое превращение невозможно. Что бы ни говорили лидеры страны и люди, отвечающие за «пропагандистское обеспечение», нам надлежит судить о том, является ли данная страна демократической, лишь по наличию в ней *всех* тех политических институтов, которые необходимы для демократии.

Но означает ли это, что полного набора политических институтов, присущих полиархической демократии и перечисленных в предыдущей главе, достаточно, чтобы удовлетворять критериям демократии? Необязательно.

- Институты полиархической демократии необходимы для демократизации системы правления в широких масштабах — как правило, в масштабах целой страны. Однако эти институты могут оказаться ненужными или даже неуместными для установления демократии в сообществах меньших (или больших?) масштабов или в тех малых ассоциациях, которые не зависят от государства и помогают установить в нем гражданское общество. (Чуть ниже я расскажу об этом поподробнее.)
- Институты полиархической демократии были описаны в предшествующих главах в самых общих чертах. Но разве и в демократических странах не может существовать значительных и важных различий между особенностями их политических институтов — партийных систем, организации выборов и т.п.? Некоторые из этих различий мы рассмотрим в двух следующих главах.
- Необходимость институтов полиархической демократии вовсе не предполагает, что этого достаточно для демократии. Да, благодаря им политическая система этих стран в большей или меньшей степени удовлетворяет критериям демократии, перечисленным в главе 4. Но разве исключена возможность того, что другие, возможно, не входящие в список институты помогли бы стране более полно соответствовать одному или нескольким из этих критериев?

Греческая демократия против современной демократии

Если политические институты, предусмотренные критериями демократии, должны включать в себя выборные представительные органы, то как нам быть с Древней Грецией, где само слово «де-

мократия» впервые было употреблено по отношению к политической системе ее городов-государств? Не превратится ли наше теперешнее представление в абсурдный анахронизм, если мы решим, что греки, подобно Ленину, Муссолини и другим антидемократам нашего века, просто неверно употребляли этот термин? В конце концов, это ведь они, а не мы, первыми его создали и ввели в обиход. Отрицать, что в Афинах была демократия, — все равно что доказывать, будто братья Райт изобрели не аэроплан, лишь на том основании, что их сооружение мало напоминает современный самолет.

С должным уважением относясь к тому, как употреблялось слово в прошлом, мы, быть может, сумеем кое-что узнать о демократии от людей, которые дали нам не только это слово, но и конкретные примеры того, что они им обозначали. Изучив наиболее известный образец греческой демократии — афинскую демократию, мы сразу же заметим две важные особенности, отличающие ее от нашей. По уже рассмотренным нами причинам большая часть современных демократов настаивает на том, что приемлемая демократическая система должна отвечать демократическому критерию, который был бы неприемлем для греков, — всеобщему избирательному праву. Кроме того, мы добавили политический институт, который в античном мире считался бы не только необязательным, но и нежелательным, — избрание представителей, облеченных властью издавать законы. Мы можем назвать созданную греками политическую систему первичной демократией, или демократией городского собрания. Они не создавали представительную демократию в том смысле, какой мы вкладываем в это понятие сегодня².

Прямая демократия против демократии представительной

Мы так привыкли к мысли, что представительная демократия — единственный «законный» вид демократии, что нам трудно понять, почему греки были столь пламенными приверженцами прямой демократии. Такая точка зрения преобладала еще в относительно недавние времена, например в 1762 г., когда вышел в свет «Общественный договор» Жан-Жака Руссо. И еще позднее, когда антифедералисты выступали против принятия новой американской конституции, полагая, будто при наличии *федерального* правительства они лишатся права самоуправления. Аналогичным об-

разом, жители швейцарских кантонов и городов штата Вермонт и в наши дни ревниво оберегают легитимность своих собраний, а американские студенты в 60–70-е гг. яростно требовали заменить «демократией участия» систему представительной власти. И сегодня многие еще продолжают отстаивать преимущества системы прямого демократического правления, осуществляемого через собрания граждан.

Апологеты прямой демократии, ссылаясь на исторические примеры, считают, что у системы представительной демократии — темное прошлое. Как мы знаем из главы 2, система представительной власти была порождена не практикой демократии, а возникла в виде некоего инструмента, благодаря которому недемократические правители — прежде всего, монархи — могли прибрать к рукам огромные доходы страны и другие ресурсы, необходимые им главным образом для ведения войн. Следовательно, представительная система не являлась изначально демократической и лишь впоследствии этот недемократический институт был внедрен в теорию и практику демократии.

Критики представительной системы, помимо вполне обоснованного подозрения в том, что данная система имеет недостаточно безупречную демократическую репутацию, располагают и еще одним веским аргументом: в масштабах такой политической единицы, как, например, город, прямая демократия предоставляет гражданам желанную возможность участвовать в процессе управления своим городом. Представительная система, действующая в масштабах более крупного сообщества, таких возможностей предоставить не может.

Вспомним один из критериев идеальной демократии, упомянутых в главе 4, — возможность эффективного участия в принятии решений. В небольшом сообществе, управляемом самими гражданами, они могут собираться, чтобы обсуждать и дебатировать вопросы, представляющие для них важность: выслушав все доводы «за» и «против», они сами могут проголосовать решение по тем пунктам, которые непосредственно близко их касаются, и вследствие этого не должны делегировать право принятия особо важных решений своим представителям, на которых собственные планы и цели могут оказать большее влияние, нежели интересы их избирателей.

Все преимущества и выгоды налицо. Так почему же прежнее представление о демократии подверглось коррекции с целью внедрения политического института, изначально не являвшегося демократическим?

Представительная система в прошлом

Как обычно и бывает, история дает нам только часть ответа. В тех странах, где уже существовала практика избрания представителей, перед приверженцами демократических реформ открывались многообещающие перспективы: отпадала необходимость в реформировании представительной системы, как бы сомнительно ни было ее происхождение, как бы узко и ограничено ни было в ту пору избирательное право, на котором она зиждилась. Реформаторы считали, что путем расширения электоральной базы законодательное собрание (или парламент) может быть превращено в значительно более представительный орган, более полно отвечающий демократическим намерениям. Многие из реформаторов видели в системе представительства возможность глубоко и плодотворно влиять на процесс развития демократии. Французский мыслитель XVIII в. Детью де Траси, чьи критические высказывания о его предшественнике Монтескье оказали огромное воздействие на Томаса Джефферсона, с восторгом заявлял: «Представительство, или представительное правительство, может быть расценено как новое изобретение, неведомое во времена Монтескье... Представительная демократия — это демократия, которую стало возможно осуществить на долгий срок и на чрезвычайно обширном пространстве»³.

В 1820 г. Джеймс Стюарт Милль назвал представительную систему «великим открытием современности»⁴. «Новое изобретение, великое открытие» — эти выражения позволяют нам хотя бы отчасти представить себе тот энтузиазм, который испытали демократы-реформаторы, когда, сбросив шоры традиционных представлений о демократии, они увидели, что если привить к древнему стволу демократии средневековую представительную систему, то удастся вывести новую «породу» демократии.

И они оказались правы. Процесс расширения электората, набирая силу и в конце концов приведя к представительной системе, базирующейся на самом широком участии народа, помог достичь того, что мы теперь и называем демократией.

И все же почему, памятуя об известных недостатках представительной системы, демократы-реформаторы все же не отвергли ее, не приняли взамен прямую форму демократии наподобие древнегреческих народных собраний? Хотя кое-кто и сожалеет об этом, но все же большинство приверженцев демократии, так же как в свое время и авторы Конституции Соединенных Штатов Амери-

ки, пришли к выводу: политическая единица, которую они намеревались демократизировать, чересчур велика для «демократии общего собрания».

И еще раз о величине социума и демократии

Размеры имеют значение. И численность той или иной политической единицы, и размеры территории, которую она занимает, небезразличны для формы демократии. Представьте себе на миг, что вы намерены провести демократические реформы в стране с недемократическим режимом правления. При этом вы не хотите, чтобы она распалась на десятки или даже на сотни микроскопических государств, даже если каждое из них будет иметь достаточно малые размеры, чтобы его граждане могли регулярно собираться и на этих собраниях осуществлять свою верховную власть. Граждане вашей страны слишком многочисленны, чтобы проводить такие собрания, а кроме того, ее слишком обширное пространство создает почти непреодолимые препятствия для них. Как же быть?

В наши дни — а уж в будущем и подавно — проблему географической удаленности можно будет решить с помощью электронных средств связи, которые позволят гражданам, разбросанным по просторам страны, «встречаться», обсуждать животрепещущие вопросы и проводить голосование. Тем не менее устраивать виртуальные «встречи» граждан — это одно, а решать проблемы, порожденные их многочисленностью, — совсем другое. Существует некий предел, за которым попытка устроить так, чтобы все население страны встретилось и приняло участие в плодотворной дискуссии, пусть даже с помощью электроники, становятся смехотворными.

Но как определить этот предел? Какая территория, какая численность населения будут считаться слишком большими для «демократии собраний» («assembly democracy»)? Какие размеры соответствуют ей? Согласно недавним исследованиям, в типичном древнегреческом городе-государстве количество совершеннолетних мужчин, т.е. тех, кто и был наделен гражданскими правами, колебалось от двух до десяти тысяч человек. Эта численность, по мнению греческих политологов, и была идеальной для *полиса*, т.е. для самоуправляющегося города-государства. Однако в Афинах число граждан намного превышало эту цифру, достигая в период наи-

высшего расцвета афинской демократии (450 г. до н.э.) 60 000 человек. И, по словам одного ученого, «в результате Афины оказались чересчур многочисленны для нормально функционирующего полиса». Столетие спустя эмиграции, войны, эпидемии, а также дополнительные ограничения по предоставлению гражданства сократили эту цифру вдвое. Тем не менее численность афинян все равно оставалась слишком высокой, и в городском собрании могла принять участие лишь малая доля совершеннолетних афинян мужского пола⁵.

С помощью несложных арифметических подсчетов можно легко убедиться в том, какие неумолимые последствия имеют время и численность. Возьмем для начала самую малую единицу — комитет, состоящий, скажем, из десяти членов. Будем считать, что разумно будет предоставить каждому из них не менее десяти минут для обсуждения какой-либо насущной проблемы. Собрание продлится один час и 40 минут, что, разумеется, вовсе не много, и его участники вполне могут позволить себе подобную трату времени. Однако предположим, что обсуждаемая проблема настолько сложна, что каждый из членов комитета попросил себе по полчаса. Тогда наше собрание займет уже пять часов, или придется проводить два собрания. И то, и другое еще вполне приемлемы.

И все же даже самый крупный комитет гораздо малочисленней собрания граждан. Представим себе деревню, где проживают 200 человек; совершеннолетние граждане составляют половину, и все эти 100 человек принимают участие в работе собрания. Предположим, что каждому для высказываний предоставляется по 10 минут. Уже это довольно скромное по численности собрание потребует двух восьмичасовых рабочих дней — и это еще не предел возможного, хотя и трудноосуществимо. Допустим, что регламент выступления не превышает 10 минут. Чем больше участников собрания, тем абсурдней делается ситуация: в «идеальном полисе», где 10 000 человек в полной мере наделены гражданскими правами, время, требующееся для собрания, превысит все допустимые пределы. Десять минут, предоставляемые каждому гражданину, превратятся в 200 восьмичасовых рабочих дней. Полукасовой регламент потребует, чтобы собрание длилось почти два года (см. табл. 8)!

Таблица 8. Высокая цена демократии прямого участия

Количество людей	Общее время собрания при условии, что каждому выступающему предоставляется по					
	10 минут			30 минут		
	минуты	часы	восьмичасовые рабочие дни	минуты	часы	восьмичасовые рабочие дни
10	100	2		300	5	
20	200	3		600	10	1
50	500	8	1	1500	25	3
500	5000	83	10	15 000	250	31
1000	10 000	167	21	30 000	500	63
5000	50 000	833	104	150 000	2500	313
10 000	100 000	1667	208	300 000	5000	625

Нелепо, конечно, предполагать, что все присутствующие на собрании захотят взять слово, каждый, кто бывал на такого рода мероприятиях, знает, что выступают обычно несколько человек. Остальные молчат по тем или иным причинам — оттого ли, что их опередили другие, либо оттого, что ими владеет «страх аудитории», либо они чувствуют свою некомпетентность, либо рассматриваемый вопрос недостаточно их интересует или недостаточно полно проработан и т.д. Ведут дебаты трое-четверо, а прочие слушают (или не слушают) их, а когда приходит время голосовать, голосуют (или воздерживаются от голосования).

Кроме того, дискуссии и прояснение обстоятельств того или иного дела могут происходить не на собрании. Хотя в табл. 8 мы указали, сколько часов может тратиться на обсуждение различных вопросов, но на самом деле оно иногда проходит в неформальной обстановке, а потому и не следует воспринимать эту примерную схему слишком буквально. Тем не менее при всех оговорках «демократия собрания» создает целый ряд серьезных проблем:

- Возможности участия граждан обратно пропорциональны их количеству.
- Притом что многие принимают участие в качестве слушателей, максимальное число участников собрания, способных выразить свои взгляды в выступлении, очень невелико и, вероятнее всего, значительно меньше 100 человек.

- Эти активные участники собрания становятся, по сути, представителями остальных. Исключение следует сделать лишь для процедуры голосования. (Исключение это очень важно, и я вернусь к этому вопросу чуть ниже.)
- Из этого следует, что даже в сообществе, управляемом с помощью системы «демократии общего собрания», фактически наличествуют элементы представительной системы.
- При этом нет никакой гарантии, что активные участники собрания представляют интересы остальных.
- Для создания эффективной системы выборных представителей граждане с полным правом могут предпочесть процедуру свободных и честных выборов.

Границы демократии в представительных органах власти

Итак, судя по всему, преимущество сохраняется за системой представительства. Или мы ошибаемся? По иронии судьбы сочетание временных затрат и численности граждан справедливо и по отношению к представительной системе, где с первого же взгляда обнаруживается серьезный недостаток. Вернемся к нашей таблице и к нашим упражнениям в арифметике: подсчитаем теперь, сколько времени потребуется для хотя бы «мимолетной» встречи каждого гражданина с его представителем. Убедительнейший пример неэффективности системы собраний в представительном правительстве дает нам табл. 8. Теперь представим, что избранник народа желает уделить по десять минут каждому совершеннолетнему гражданину, проживающему в его избирательном округе, и обсудить с ним те или иные вопросы. Отбросим время на переезды и другие привходящие обстоятельства. Предположим, что в округе проживает 10 000 избирателей, т.е. максимальная цифра, указанная в нашей таблице. Что и требовалось доказать: большую часть года представитель должен будет потратить только на встречи с избирателями! В Соединенных Штатах Америки члены конгресса избираются от округов, в каждом из которых проживают в среднем более 400 000 совершеннолетних граждан. У члена американской палаты представителей, намеренного посвятить хотя бы 10 минут каждому избирателю своего округа, больше ни на что уже не останется времени. Если он будет тратить ежедневно по 8 часов, ему понадобится на это больше 20 лет, т.е. десять сроков пребывания в

должности, — едва ли кого-нибудь из конгрессменов переизбрали десять раз подряд.

Демократия прямая или демократия представительная? Демократия крупно- или мелкомасштабная? Что лучше? Какая демократичней? У каждой имеются свои пламенные приверженцы и, как мы только что убедились, свои неоспоримые преимущества. И это при том, что наши довольно искусственные, чтобы не сказать «абсурдные», арифметические подсчеты, выявив непреодолимые препятствия на пути к полноценному участию граждан в управлении, обнаружили, что эти препятствия характерны для обеих систем. Ни та, ни другая не в силах справиться с неразрешимым противоречием между количеством времени, необходимым для участия в управлении, и числом граждан, призванных в этом управлении участвовать.

Закон соотношения времени и численности гласит: чем большее количество граждан входит в состав политической единицы, тем меньше степень непосредственного участия этих граждан в принятии решений, касающихся управления государством, и тем больше прав должны они делегировать своим представителям.

Фундаментальная дилемма демократии

И в основе этого мы обнаруживаем фундаментальную дилемму демократии. Если наша цель — установить демократическую систему правления, предоставляющую гражданам максимальные возможности для участия в принятии политических решений, то приоритет, безусловно, следует отдать «демократии общего собрания». Если же наша цель — установить демократическую систему правления, предоставляющую максимальные возможности для наиболее эффективного решения тех проблем, которые сильнее всего заботят граждан, то преимущество все же остается за политической единицей такого масштаба, что для управления ею требуется представительная система. Возникает дилемма: участие граждан или эффективность системы.

Чем меньше демократическая единица, тем выше потенциал участия граждан в управлении и тем ниже степень необходимости делегировать властные полномочия представителям граждан. Чем единица крупнее, тем шире ее возможности эффективно решать проблемы, представляющие важность для граждан, тем острее становится необходимость делегирования полномочий их представителям.

Я лично не представляю, как избежать этой дилеммы. Но если ее нельзя избежать, ее надо решить.

И у малости есть своя прелесть

Политические системы вовсе не всегда в полной мере реализуют заложенные в них возможности — это явление, характерное для любой сферы человеческой деятельности. Самую суть вопроса передает название книги — «Малое прекрасно»⁶. Не возникает сомнений в том, что для очень малых политических систем существует теоретическая возможность достичь такого уровня участия граждан, который будет недостижимо высок для крупных систем. Однако на практике часто, а может быть, и всегда, их потенциал остается далеко не раскрытым.

Собрания в малых городах Новой Англии могут служить отличным примером возможностей и их пределов. В большинстве мест традиционные городские собрания в значительной степени или полностью вытеснены законодательными органами, состоящими из избранных представителей, но в сельском по преимуществу штате Вермонт они выжили и сохранились.

Доброжелательный наблюдатель и участник городских собраний, изучая их, обнаружил, что таковых с 1970-го по 1994 г. в 210 городках штата Вермонт с населением менее 4500 жителей состоялось 1215. На основании изучения 1129 протоколов он пришел к выводу, что

среднее количество их участников (когда «явка» была самой высокой) составило 139 человек. По крайней мере один раз в них участвовали 45 человек. В среднем 19% жителей города, имеющих право быть избранными, присутствуют на каждом собрании, и 7% таковых жителей (37% от общего числа присутствующих на собрании) брали слово хотя бы по одному разу... Подавляющее большинство выступало не более одного раза.. В среднем городское собрание продолжается почти четыре часа — этого времени было бы достаточно для того, чтобы каждый из участников выступал в течение 2 минут и 14 секунд. Поскольку пришедших на собрание значительно больше, чем выступающих, каждый выступающий в среднем фактически располагает ровно 5 минутами... Существует и обратная зависимость: поскольку число участников собрания в четыре раза превышает число выступающих, городское собрание в среднем предоставляет каждому участнику не более 1 минуты 20 секунд⁷.

Судя по всему, городское собрание никак не может служить образцом представительной демократии. Однако это еще не все — когда граждане заранее знают, что на собрании будут обсуждаться вопросы рутинные, не вызывающие противоречивых суждений, они предпочитают оставаться дома. Да почему бы и нет? А противоречивые вопросы обеспечивают высокую явку. Несмотря на то что в моем родном городе в штате Коннектикут по большей части уже не практикуются традиционные городские собрания, я могу припомнить вопросы, мнения по которым резко расходились, а граждан, пожелавших принять участие в их обсуждении, оказывалось столько, что актовый зал местной школы не мог вместить всех. Второе собрание, устраивавшееся для тех, кто не попал на первое, было столь же многолюдным. Как и в Вермонте, право голоса в дискуссиях, идущих на городских собраниях, не дано на откуп лишь образованным и красноречивым гражданам. Стойкие убеждения и решимость высказаться ни в коей мере не монополизированы одной какой-то социально-экономической группой.

При всей своей ограниченности «демократия общего собрания» обладает неоспоримыми преимуществами.

Бывает, однако, что чем больше, тем лучше

Как мы видели в главе 2, эта дилемма не ускользнула от внимания древних греков. Они ясно сознавали, что ахиллесова пята малого государства — это военная угроза, исходящая от более крупных соседних государств. Как бы изобретательно и отважно ни отстаивали афиняне свою независимость, они не сумели избежать поражения от «превосходящих сил противника» — в данном случае от Филиппа Македонского, в 322 г. до н.э. завоевавшего Афины, что повлекло за собой многовековое владычество чужеземцев. Как только стали возникать централизованные национальные государства, они сразу же подавили оставшиеся города-государства. Последнее из них — Венеция — в 1797 г. сдалось без сопротивления войскам Наполеона Бонапарта и с тех пор навсегда утратило независимость.

В прошлом и особенно в нашем веке ограниченные возможности самоуправляющихся политических единиц, малые размеры которых позволяли практиковать в них «демократию общего собрания», проявлялись снова и снова, причем не только в вопросах обороноспособности, но и в таких сферах, как экономика, транс-

порт, торговля, коммуникации, передвижение людей и товаров, здравоохранение, планирование семьи, сельское хозяйство, обеспечение продовольствием, борьба с преступностью, образование, гражданские, политические и гуманитарные права, а также в целом ряде других, не менее важных.

Если только не произойдет какого-нибудь глобального катаклизма, в результате которого резко и надолго сократится численность населения Земли и будут уничтожены передовые технологии, трудно представить себе мир, где все крупные политические единицы исчезнут и будут *полностью* заменены совершенно независимыми политическими единицами с таким немногочисленным (скажем, не превышающим 50 000 человек) населением, что их граждане смогут и предпочтут ввести у себя самоуправление, осуществляемое исключительно по принципу демократии прямого действия. В довершение прочих бед мир, состоящий из мелких и совершенно независимых единиц, несомненно, утратит стабильность, ибо стоит лишь нескольким из них объединиться в более крупное образование, начать вооруженную агрессию против соседей, завоевать их одного за другим, как появится новая ассоциация, слишком крупная для того, чтобы ею можно было управлять с помощью «демократии общего собрания». Для демократизации этой новой и крупной единицы демократы-реформаторы (или революционеры) должны будут воссоздать систему представительной демократии.

Оборотная сторона медали: возможность сговора элит

При многих достоинствах у представительной демократии есть и теневая сторона. Граждане демократических стран осведомлены о ней, и большинство воспринимает ее как цену, которую неизбежно приходится платить за представительную демократию.

Дело в том, что при этой системе правления граждане часто делегируют огромные полномочия своим представителям, в частности возлагая на них ответственность принимать решения исключительной важности. Мало того, полномочия делегируются не только избранным представителям, но посредством сложного механизма и администраторам, чиновникам, должностным лицам, государственным служащим, судьям и т.д. вплоть до международных организаций. Таким образом, в рамках институтов полиархи-

ческой демократии, призванной содействовать гражданам в распространении их влияния на деятельность правительства, возникает недемократический процесс — *торг между политической и бюрократической элитами*.

В принципе подобное и должно происходить, но в границах, установленных демократическими институтами и процедурами. Однако поскольку эти границы зачастую недостаточно четко очерчены, а участие народа в управлении и контроль за правительством не всегда действенны, то политическая и бюрократическая элиты получают слишком большую возможность действовать по своему усмотрению. Несмотря на то что контроль за их действиями со стороны народа, как было сказано, ограничен, политические элиты в демократических странах вовсе не становятся никому не подвластными деспотами. Периодические выборы заставляют их чутко прислушиваться к общественному мнению. Кроме того, в процессе принятия решений представители политической и бюрократической элит влияют друг на друга и взаимно ограничивают свободу действий. У политической и бюрократической элит имеется собственная система сдержек и противовесов. В той мере, в какой избранные представители участвуют в процессе политического торга, они становятся неким каналом, по которому желания, намерения и представления граждан о тех или иных ценностях проникают в решения правительства. Политическая и бюрократическая элиты в демократических странах обладают большой силой, они несравненно могущественнее обычных граждан, но в деспотизме их обвинить нельзя.

Могут ли международные организации быть демократическими?

До сих пор мы рассматривали возможность установления демократии в единицах, меньших, чем страна или национальное государство. А как быть с образованиями, чей масштаб больше или по крайней мере очень сильно отличается от масштабов страны?

Во второй половине XX в. демократические страны все сильнее стали ощущать экономические, культурные, социальные, политические, административно-бюрократические, военные последствия интернационализации. Какое будущее уготовано демократии? Если даже правительства суверенных держав передают значительную часть своих властных полномочий междуна-

родным органам власти того или иного типа, то не следует ли предположить, что демократический процесс просто будет подниматься на международный уровень? В этом случае, поскольку международные правительства уже, так сказать, родились демократическими, ущерб демократическим ценностям причинен не будет, скорее, наоборот: они укрепятся.

В истории мы находим немало аналогий. Как мы видели в главе 2, первоначально идеи и практика демократии зародились в античном городе-государстве. Однако они не могли противостоять постоянно усиливающейся мощи национальных государств и либо переставали существовать в качестве реально идентифицируемых политико-административных образований, либо, подобно Афинам и Венеции, становились субъектами государства, подчиняющимися его верховному правителю. Не случится ли так, что в XXI в. национальные правительства превратятся всего лишь в местные органы власти, подчиненные международным демократическим правительствам?

Ну и что с того, возразят нам, подчинение местного правительства правительству общенациональному не означает конец демократии. Напротив, демократизация национальных правительств не только многократно расширяет «владения» демократии, но и значительно облегчает демократический процесс в административно-территориальных субъектах — городах, кантонах, штатах, провинциях, регионах и т.п. И в этом плане задача не в том, чтобы приостановить процесс интернационализации, тем более что это невозможно, а в том, чтобы демократизировать международные организации.

Но как ни отрадна такая картина для всякого, кто считает демократию одной из высших ценностей, я с сожалением должен констатировать, что она грешит чрезмерным оптимизмом. Даже в тех странах, где демократические институты и процедуры давно существуют и прочно укоренены, гражданам чрезвычайно трудно осуществлять эффективный контроль за многими важнейшими решениями своего правительства, касающимися внешнеполитической сферы. Контролировать международные организации во сто крат труднее.

Об этом красноречиво свидетельствует Европейский Союз, где формально имеются такие номинально демократические структуры, как всенародные выборы и парламент. Однако все наблюдатели сходятся в том, что налицо огромный «дефицит демократии». Судьбоносные решения чаще всего принимают договорившиеся

между собой политические и бюрократические элиты. И пределы здесь установлены не демократическими процедурами, а в абсолютном большинстве случаев тем соглашением, которого удалось достичь участникам переговоров, оценившим его вероятные последствия для национальных и международных рынков. Результаты определяются политическим торгом, иерархией и рынками. Роль демократических процедур сводится только лишь к ратификации уже достигнутых договоренностей.

И если институты демократии оказываются по большей части неэффективными в управлении Европейским Союзом, то перспективы демократизации других международных систем представляются еще более отдаленными. Для того чтобы достичь со стороны народа уровня контроля, хотя бы сопоставимого с уровнем контроля, уже существующим внутри демократических государств, международным организациям придется заняться решением ряда проблем так же плотно, как занимаются ими сейчас в демократических странах. Политические лидеры должны будут создать политические институты, которые предоставят гражданам возможность принимать участие в выработке решений, влиять на их принятие, осуществлять контроль за ними и которые будут хотя бы примерно столь же эффективными, как институты, уже существующие в демократических странах. А для того чтобы граждане могли воспользоваться предоставляемыми возможностями, их интерес к политическим решениям международных организаций и осведомленность об этих решениях должны быть такими же, какие проявляют они сейчас по отношению к политическому курсу их национального правительства. Для информирования граждан политической и «информационной» элите придется устраивать публичные дискуссии и обсуждения различных альтернативных вариантов, причем так, чтобы эти дискуссии живо интересовали аудиторию и находили у нее эмоциональный отклик. Для того чтобы эти публичные дискуссии могли состояться, придется создавать некий международный эквивалент национальному политическому соперничеству между партиями и кандидатами на выборные должности в органах власти. Избранные представители или чиновники с аналогичными функциями (каковы бы они ни были) должны будут осуществлять контроль за важнейшими международными бюрократическими структурами, так же как законодательная власть контролирует исполнительную власть внутри данной демократической страны.

Дополнительно возникает проблема того, каким образом этот гипотетический корпус граждан будет представлять жителей раз-

ных стран. Поскольку существуют огромные диспропорции в численности населения, ни одна система представительства не сумеет обеспечить одинаковый «вес» голосу каждого гражданина и препятствовать тому, чтобы мнение крупных стран постоянно превалировало над мнением малых стран. И следовательно, все решения, приемлемые для менее масштабных демократических систем, будут нарушать политическое равенство среди членов крупномасштабного сообщества. Так, например, решения, пригодные для Соединенных Штатов Америки и других стран с федеративным устройством, будут навязываться странам Европейского Союза. Но даже если компромисс и будет достигнут, он может легко превратиться в источник внутренней напряженности, особенно при отсутствии четкого осознания себя членами единой общности.

Наличие разногласия более чем вероятно и по другой причине: я уже говорил, что в масштабах национальной демократии большая часть принимаемых правительством решений непременно ущемляет чьи-то интересы. То же самое происходит и в международных структурах. Самые тяжелые бремя каких-то решений будут вынуждены нести определенные группы, регионы, страны. Чтобы справляться с возникающей напряженностью, необходима политическая культура, призванная поддерживать специфические институты международной организации. Но ее развитие требует времени, это дело многих поколений. Вдобавок, чтобы «пострадавшие» от того или иного политического решения все-таки в большинстве своем приняли его и взялись за его осуществление, должно развиваться эквивалентное уже существующему в отдельной демократической стране сознание принадлежности к единой общности.

Я весьма сомневаюсь, что международные организации будут отвечать этим важнейшим требованиям, предъявляемым демократизацией. Если же они не будут отвечать этим требованиям, то каков будет процесс принятия международных решений? Полагаю, что главным образом это будет осуществляться на основе договоренностей, достигнутых политической и бюрократической элитами, т.е. высшими должностными лицами исполнительной власти, министрами, дипломатами, членами правительственных и неправительственных бюрократических структур, крупнейшими предпринимателями и т.п. Хотя демократические процедуры и способны иногда установить некие внешние пределы, дальше которых договаривающиеся элиты пойти не могут, однако назвать политическую практику международных систем «демократической» означало бы лишить этот термин всякого смысла.

Зрелое плюралистическое общество в демократических странах

При малой вероятности того, что демократия сумеет подняться на международный уровень, нам необходимо иметь в виду, что каждая демократическая страна нуждается в мелких политических образованиях. В наше время они отличаются огромным разнообразием. Даже в самых мелких демократических странах должны существовать системы муниципального самоуправления; в более крупных странах возникают системы управления округами, графствами, штатами, провинциями, областями и пр. Как бы мала ни была страна в мировом масштабе, она требует разнообразного «ассортимента» независимых ассоциаций и организаций, т.е. плюралистического гражданского общества.

Невозможно однозначно ответить, каковы наилучшие способы управления мелкими ассоциациями, существующими в стране и в обществе, — профессиональными союзами, экономическими ассоциациями, специализированными «группами интересов», образовательными организациями. Не все должны непременно управляться демократически: явные различия в положении ставят вполне законные ограничения тем демократическим критериям, требованию которых должно отвечать то или иное объединение. И даже там, где существование демократии оправдано, нельзя однозначно определить, какой именно из ее видов наиболее уместен.

И все же ни один из недемократических аспектов в деятельности любого органа управления, будь то правительство страны, его подразделения «на местах» или независимая ассоциация, не должен в плюралистическом гражданском обществе оставаться без внимания. Демократические принципы требуют ответа на ряд вопросов по поводу управления любым сообществом.

- Всегда ли руководство ассоциации при принятии решений в равной степени учитывает блага и интересы каждого, кого эти решения затрагивают?
- Настолько ли лучше подготовлены одни члены ассоциации к управлению, нежели другие, что им можно вручить окончательную и полную власть над этой ассоциацией? И если нет, то разве не должны мы рассматривать всех ее членов как политически равных?
- Если все ее члены политически равны, не должна ли система управления этой ассоциацией отвечать критериям демок-

ратии? Если должна, то в какой степени данная ассоциация предоставляет своим членам возможности принимать активное участие в управлении, иметь равные избирательные права, обладать информированным знанием и осуществлять окончательный контроль за деятельностью руководства?

Почти во всех или даже, вероятно, во всех без исключения организациях где-нибудь да найдется место демократии. И нет такой демократической страны, где демократии было бы слишком много.

Глава 10

ВАРИАНТЫ (II)

Виды конституций

Подобно тому как в зависимости от величины ассоциации варьируются виды демократии, демократические конституции также могут иметь самые различные варианты. Вы вправе спросить: имеют ли значение различия между конституциями в демократических странах? Ответов может быть три: «да», «нет» и «вероятно».

Чтобы объяснить, почему это происходит, я начну с конституционного опыта «старых демократий», т.е. с опыта тех стран, где базовые демократические институты существуют примерно с 50-х гг. нашего века. Можно насчитать 22 таких страны — Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Дания, Израиль, Ирландия, Исландия, Италия, Канада, Коста-Рика, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Соединенные Штаты Америки, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция, Япония¹.

Существующих между ними различий достаточно, чтобы получить адекватное представление о широком спектре возможностей. Конституционное устройство стран, пришедших к демократии позднее, важно, впрочем, не меньше, а быть может, и больше, поскольку имеет особое значение для процесса демократизации.

Описывая конституции и конституционные устройства, я буду употреблять эти термины в более широком их значении, с тем чтобы они охватывали и те процедуры, которые могут быть не

прописаны в конституциях, например систему выборов или партийную систему. О том, почему я это делаю, вы узнаете из следующей главы.

Итак, в чем же состоят основные различия демократических конституций и велико ли значение этих различий?

Варианты конституций

Писаная или неписаная? Неписаная конституция может показаться терминологическим противоречием, однако есть страны, где некоторые вполне укоренившиеся институты и процедуры и образуют конституционную систему, хотя они и не сведены в единый документ, принятый как основной закон этой страны. Среди «старых демократий» (и, разумеется, среди «новых») незафиксированная на бумаге конституция — это результат каких-то в высшей степени необычных исторических обстоятельств, сложившихся некогда в Великобритании, Израиле² и Новой Зеландии. Обычной практикой стало принятие текста конституции.

Билль о правах? Включает ли в себя конституция эксплицитно билль о правах? Следует вновь сказать, что, хотя эксплицитный конституционный билль о правах и не является универсальным законом в странах «старых демократий», сегодня его включение в конституцию стало нормой. По причинам исторического порядка и из-за отсутствия писаной конституции исключением была Англия (однако там эта идея пользуется значительной поддержкой).

Социальные и экономические права? Хотя американская Конституция и те конституции, которые существуют в странах «старых демократий» начиная с XIX в., обычно говорят о социальных и экономических правах мало и невнятно³, конституции, принятые после Второй мировой войны, как правило, содержат статьи о них. Впрочем, даже если социальные и экономические права граждан прописаны (и порою весьма пространно) в конституциях, это имеет едва ли не символическое значение.

Федеративное или унитарное? В федеративном государстве правительствам штатов, провинций, областей и других небольших территориальных образований гарантированы значительные полномочия и неизменность их статуса. В унитарном государстве их существование и властные полномочия зависят от решений, принимаемых общенациональным правительством. Среди 22 «старых демократий» лишь шесть являются федеративными в строгом

смысле (это Австралия, Австрия, Германия, Канада, Швейцария и Соединенные Штаты Америки). Во всех шести странах федеративная система сложилась под воздействием особых исторических обстоятельств⁴.

Однопалатный или двухпалатный парламент? Хотя в демократических странах превалирует законодательное собрание, состоящее из двух палат, кнессет Израиля с самого начала был однопалатным, а начиная с 1950 г. четыре Скандинавские страны, Финляндия и Новая Зеландия ликвидировали у себя верхнюю палату.

Пересмотр законодательных актов в судебном порядке? Имеет ли право верховный суд страны признать тот или иной закон, принятый национальным парламентом, незаконным? Подобная процедура стала нормой в демократических странах с федеративной системой, и там предусматривается необходимость того, чтобы законы, принятые штатами, провинциями, кантонами, не входили в противоречие с национальной конституцией. Однако еще более важным является вопрос: может ли суд признать неконституционным закон, принятый *национальным* парламентом? В Швейцарии, например, право судебного пересмотра ограничено лишь кантональным законодательством. Как мы видели, большая часть демократических государств не является федеративными, а из числа унитарных государств лишь около половины ввели у себя в том или ином виде практику пересмотра законодательных актов в судебном порядке. Более того, даже там, где она существует, диапазон ее применения очень широк: на одном полюсе — Соединенные Штаты Америки, где Верховный Суд иногда получает исключительную власть, а на другом — страны, в которых судебная власть очень почтительно относится к решениям правительства. Интересен пример Канады: в этом федеративном государстве Верховный Суд облечен полномочиями объявлять неконституционными законы, принятые и на местном, и на федеральном уровнях. Провинциальные легислатуры и федеральный парламент могут, однако, преодолеть судебное решение, если вторично проголосуют за введение данного закона в действие.

Назначение судей пожизненно или на определенный срок? В Соединенных Штатах Америки члены федеральных (т.е. находящихся в общенациональной юрисдикции) судов в соответствии с Конституцией занимают свои должности пожизненно. Преимущество этого варианта заключается в том, что судьи обретают большую независимость от политического давления. Однако если им дано еще и право судебного пересмотра закона, то в их решениях может

отражаться та идеология, которая уже перестала пользоваться поддержкой большинства народа и законодателей. Следовательно, возникает опасность, что они используют это право, чтобы препятствовать проведению реформ: так уже порой бывало в Соединенных Штатах Америки; особенно памятный пример подобного противостояния относится к периоду 1933–1937 гг., когда под руководством президента Франклина Д. Рузвельта осуществлялись крупные реформы. Памятуя об этом, некоторые демократические страны (Германия, Италия, Япония), в чьих конституциях, принятых после Второй мировой войны, имелось положение о праве суда опротестовывать законы, отказались от практики назначения судей пожизненно и установили ограниченный, хотя и продолжительный срок их пребывания в должности.

Референдум? Является ли проведение общенационального референдума возможным, а в тех случаях, когда требуется ввести поправку в конституцию, даже обязательным? Здесь на одном полюсе находится Швейцария, где проведение референдумов по вопросам, затрагивающим интересы страны, разрешено, а для внесения поправок в конституцию — обязательно, и проводятся они часто. На другом полюсе находятся США: в американской Конституции проведение референдумов не предусмотрено (до сих пор не было еще ни одного референдума), хотя во многих штатах их проведение — общепринятая практика. В отличие от США более чем в половине стран «старой демократии» референдумы проводились по крайней мере однажды.

Президентская или парламентская? Президентская система правления предусматривает независимое от парламента избрание главы исполнительной власти, наделяемого по конституции очень обширными полномочиями. Парламентская система отличается тем, что глава исполнительной власти избирается и может быть смещен парламентом. Классический пример президентского правления — Соединенные Штаты Америки, а парламентского — Великобритания.

Президентская система правления была изобретена в 1787 г. делегатами американского Конституционного Конвента. Большая их часть восхищалась британской (неписаной) Конституцией, поскольку та провозглашала «разделение властей»: и законодательная, и исполнительная ветви были юридически независимы. Законодательный орган (парламент) не зависел от исполнительной власти (монархия), которая была независима от парламента. Хотя американцам и хотелось сохранить все достоинства и преимущества британской Конституции, вопрос об установлении в Амери-

ке монархии даже не рассматривался, а потому проблема исполнительной власти поставила их в тупик. Лишенные сколько-нибудь значимых исторических моделей, делегаты ожесточенно дискутировали на протяжении двух месяцев, пока наконец не выработали решение.

Бесспорно, в работе Конституционного Конвента принимали участие люди исключительно одаренные, но с течением времени их стали наделять невероятной прозорливостью, никак не подтверждаемой историческими документами и вообще противоречащей ограниченным возможностям человеческого разума. Подобно многим другим изобретателям, основатели американской президентской (вернее, президентско-парламентской) системы правления вряд ли могли предвидеть, как разовьется их детище спустя два века и что вскоре возникнет альтернативная ему парламентская система, которой будет суждено распространиться гораздо шире. Это решение тогда не могло прийти им в голову.

И хотя сейчас парламентское правление представляется американцам немыслимым, но если бы их Конституционный Конвент состоялся лет на тридцать позднее, вовсе не исключено, что делегаты предпочли бы именно эту систему. В ту пору они (как и британские наблюдатели) еще не осознавали, что британская конституционная система сама претерпевает стремительные изменения. Вскоре она развилась в парламентскую систему, при которой исполнительная власть принадлежит не монарху, а премьер-министру, который назначается номинально монархом, а на самом деле — парламентским большинством (палатой общин), и занимает свою должность лишь до тех пор, пока парламентское большинство его поддерживает. Премьер-министр в свою очередь подбирает членов своего кабинета. Эта система окончательно утвердилась в 10-е гг. XIX в.

Как стало теперь ясно, большая часть стран со старыми, стабильными демократиями, где демократические институты возникли в конце XIX — начале XX в., приняла различные варианты парламентской, а не президентской системы правления.

Избирательная система? Насколько точно соответствует предпочтениям избирателей распределение мандатов в национальном законодательном органе? К примеру, получит ли партия, чьи кандидаты набрали, скажем, 30% голосов на выборах, около 30% мандатов? Или всего 15%? Хотя избирательная система, как я уже говорил, не прописана в конституции, ее следует считать частью конституционной системы, поскольку она находится в тесном вза-

имодействии с другими ее частями. Об этом более подробно говорится в следующей главе.

Хотя список этих вариантов может быть продолжен, и приведенных примеров достаточно, чтобы понять, сколь широк диапазон типов конституционного устройства в странах «старой демократии». Более того, я привел только самые общие примеры; если мы перейдем на более конкретный уровень разбора, то обнаружим еще множество различий.

Следовательно, вы вправе заключить, что конституции демократических стран отличаются друг от друга многими важными чертами. Но делают ли эти отличия ту или иную конституцию *лучше* или *демократичнее*? И можно ли вообще считать какой-то один тип демократической конституции наилучшим?

Эти вопросы порождают еще один: как оценить относительную желательность различных конституций? Очевидно, нам потребуются какие-то критерии.

Как конституции меняют страну

Конституции оказывают разностороннее воздействие на демократию той или иной страны.

Стабильность. Конституция может придать стабильность базовым демократическим политическим институтам, перечисленным в главе 8. Она не только определяет демократический характер строя, но также обеспечивает все необходимые права и гарантии, которых требуют базовые политические институты.

Основные права. Конституция может защитить права и большинства, и меньшинства. Хотя этот критерий имплицитно включен в первый, демократические конституции столь разнообразны, что имеет смысл обратить особое внимание на основные права и обязанности, предоставляющие гарантии и большинству, и меньшинству.

Баланс интересов. Конституция способна поддерживать баланс интересов граждан страны. Обеспечив основные права и обязанности, конституционное устройство может также гарантировать, что законы не принимаются в интересах какого-то одного гражданина или группы граждан в ущерб интересам других граждан.

Подотчетность. Конституция должна быть составлена таким образом, чтобы граждане имели возможность достаточно регулярно получать от политических лидеров отчет о принятых ими решениях, предпринятых действиях и об их поведении.

Честное представительство. Суть этого вопроса является предметом нескончаемых споров отчасти потому, что затрагивает два следующих критерия.

Консенсус. Конституция может способствовать тому, чтобы граждане и лидеры достигали консенсуса в сфере принятия законов и определения политического курса. Она предоставляет политическим лидерам возможности и стимулы для участия в переговорах, для поисков взаимоприемлемых соглашений, для создания коалиций — все это призвано облегчить процесс сближения интересов. Об этом более подробно говорится в следующих главах.

Эффективное управление. Под эффективностью управления я понимаю такие действия правительства, которые направлены на решение проблем, являющихся для граждан самыми главными, и которые воспринимаются гражданами как своевременные и уместные. Эффективность обретает особое значение во время кризисных ситуаций, вызванных войной или угрозой войны, резко возросшей международной напряженностью, значительными экономическими тяготами и т.п. Однако не менее важна она и в более благополучные времена, когда и политическим лидерам, и рядовым гражданам приходится решать фундаментальные проблемы страны. Справедливости ради надо отметить, что «на короткой дистанции» недемократические правительства могут иногда больше соответствовать критерию эффективности, но весьма сомнительно, что им удастся сохранить свои преимущества на длительный период. Так или иначе, нас в данном случае интересуют правительства, действующие в рамках демократии. И внутри этих рамок было бы разумно иметь такую конституционную систему, которая предусматривала бы необходимые процедуры, способные поощрять оперативное решение первостепенных вопросов.

Компетентность решений. Как ни желательно нам эффективно работающее правительство, мы вряд ли придем в восторг от конституции, которая, способствуя решительным и скорым действиям, не дает правительству возможность для всестороннего изучения проблем, получения объема сведений, нужных для решения неотложных проблем страны. Решительные и скорые действия не могут служить заменой мудрой политике.

Гласность и прозрачность. Эти критерии означают, что деятельность правительства открыта для общества и в основе своей достаточно проста, чтобы граждане могли легко понять, как и что оно делает. Следовательно, эта деятельность не должна быть до такой степени сложной, что граждане не смогут понять происходящего

и не смогут оказать своим лидерам поддержку, прежде всего на выборах.

Гибкость. Конституционная система не должна быть столь «жесткой конструкцией», чтобы ее было невозможно адаптировать к новой и непривычной ситуации.

Законность. Конституция, отвечающая всем десяти вышеизложенным требованиям, далеко не сразу сумеет получить от граждан и политических элит достаточную легитимность и поддержку, без которых ей невозможно существовать. В конкретной стране одни положения конституции лучше совмещаются с распространенными и традиционными нормами легитимности, а другие — хуже. К примеру, как ни парадоксально это может выглядеть в глазах иных республиканцев, сохранение монарха в качестве главы государства и адаптация монархии к требованиям полиархии придали дополнительную легитимность демократическим конституциям Скандинавских стран, Нидерландов, Бельгии, Японии, Великобритании, Испании. А в большинстве демократических стран попытка сделать монарха главой государства вызвала бы бурный всплеск республиканских настроений. Так, например, внесенное Александром Гамильтоном в 1787 г. на Конституционном Конвенте предложение назначать главу исполнительной власти пожизненно, т.е. учредить «выборную монархию», было почти без обсуждения отвергнуто делегатами. Один из них, Элбридж Джерри, заметил по этому поводу: «Не более одной тысячной от числа наших сограждан не возражают против любого движения в сторону монархии»⁵.

Сколько различны эти различия?

А в самом ли деле подобные различия имеют значение?

Для ответа на этот вопрос нам придется добавить еще ряд свидетельств к тем, что предоставлены нам 22 странами «старой демократии». Полезные уроки могут быть извлечены из опыта группы стран, где базовые демократические институты возникли и укрепились во второй половине XX в. Другую группу образуют страны с трагической, но поучительной историей: в них демократические институты, созданные также в XX в., не удержались, уступив место авторитарным режимам на более или менее продолжительный срок.

Хотя эти три богатейших источника сведений далеко не полностью описаны и проанализированы, я надеюсь все же, что они помогут нам прийти к важным выводам.

Прежде всего каждая из конституционных альтернатив, перечисленных выше, существовала по крайней мере в одной стабильно демократической стране. Следовательно, здравый смысл и логика приводят нас к следующему умозаключению: многие разнообразные положения конституции совместимы с базовыми политическими институтами полиархической демократии, описанными в главе 8, а они, эти институты, могут, судя по всему, принимать многочисленные специфические формы.

Почему это происходит? Дело в том, что во всех этих странах, отличающихся высокой стабильностью и давними традициями демократии, сложились чрезвычайно благоприятные условия для устойчивого положения базовых демократических институтов, о которых пойдет речь в главе 12. И с учетом этих демократических традиций описанные мной варианты конституций не могли оказать сильного воздействия на *стабильность* базовых демократических институтов. Если исходить исключительно из этого критерия, то различия в вариантах, которые я перечислил, особого значения не имеют. Следовательно, демократические страны имеют широкий выбор конституций.

И напротив, там, где основные условия крайне неблагоприятны, маловероятно, чтобы демократия могла сохраниться при какой бы то ни было конституции.

Несколько огрубляя, мы можем сформулировать следующие выводы:

Если основные условия очень благоприятны, стабильность, вероятнее всего, сохранится при любом типе конституции, принятой страной. Если основные условия очень неблагоприятны, никакая конституция не спасет демократию.

Есть, однако, третий и самый интригующий вариант: в стране, где сложились либо не слишком благоприятные, либо не слишком неблагоприятные условия, т.е. где имеется сочетание тех и других, так что установление демократии становится хоть и сомнительным, но отнюдь не невозможным, характер конституции играет важную роль. Короче говоря, если в стране складываются и благоприятные, и неблагоприятные условия, *тщательно составленная конституция способна помочь укреплению демократических институтов*, тогда как *ошибки, допущенные при выработке конституции, могут губительно сказаться на судьбе демократических институтов*.

И наконец, при всей своей неоспоримой важности, стабильность не является единственным релевантным критерием. Если мы

будем судить о конституционном устройстве по другим критериям, они могут иметь — и имеют! — важные последствия даже для тех стран, где сложились в высшей степени благоприятные для демократической стабильности условия. Они формируют конкретные политические институты демократических стран (учреждения исполнительной власти, законодательные органы, суды, партийные системы, местные правительства и т.п.), работа которых в свою очередь может иметь важные последствия для честного представительства в законодательных органах, для эффективности работы правительства, а в итоге может даже влиять на его легитимность. В тех странах, где складываются как благоприятные, так и неблагоприятные условия для развития демократии, а перспективы демократической стабильности являются довольно неопределенными, эти варианты доказывают свою исключительную важность.

Причины этого мы рассмотрим в следующей главе.

Глава 11

ВАРИАНТЫ (III)

Партии и избирательные системы

Вероятно, ни один политический институт не определяет политический ландшафт страны в такой степени, как ее избирательная система и ее политические партии. И ни один не демонстрирует большего разнообразия.

Вариаций и в самом деле так много, что гражданин, знакомый только с избирательной и партийной системами своей страны, может счесть политический ландшафт другой демократической страны непонятным, а если и понятным, то непривлекательным. Гражданин страны, где на выборах соперничают лишь две крупнейшие политические партии, разнообразие партий в другой стране воспримет как хаос. Гражданину, привыкшему к многопартийности, необходимость выбора между всего-навсего двумя партиями покажется чем-то вроде смиренной рубашки. Если же каждый из них примется изучать партийную систему другой страны более углубленно, то выявившиеся различия способны запутать их вконец.

Как разобраться во всех этих вариантах? Можно ли счесть, что одни избирательные и партийные системы демократичнее, чем другие, или превосходят их в иных отношениях?

Начнем с основных различий в избирательных системах.

Избирательные системы

Избирательные системы бесконечно разнообразны¹. И одна из причин этого заключается в том, что ни одна избирательная система не может соответствовать всем критериям, по которым вы захотите ее оценивать. Здесь, как и везде, есть свои компромиссы. Избирая какую-то одну систему, мы приобретаем одни ценности за счет потери других.

Почему это происходит? Чтобы ответ не оказался чересчур про-странным, я позволю себе свести весь широчайший спектр возможностей всего к двум.

ПП. Наиболее распространенная в странах «старой демократии» избирательная система — это та, которая сознательно создана для возможно более полного соответствия между количеством голосов, отданных за ту или иную партию на выборах, и количеством мест (мандатов), которое эта партия получит в парламенте. К примеру, партия, набравшая 53% голосов, получит 53% мест. Эту систему обычно называют системой *пропорционального представительства* (ПП).

ППВ. Если система ПП создана для того, чтобы удовлетворять критерию справедливого представительства, то можно предположить, что ее должны принять все демократические страны. Однако это не так. Есть страны, где предпочли такую избирательную систему, которая позволяет партии, набравшей наибольшее число голосов на выборах, намного увеличивать число мест в парламенте. Например, партия, за которую проголосовали 53% избирателей, может получить 60% мест. В этом варианте избирательной системы, принятой в Великобритании и Соединенных Штатах Америки, от каждого округа избирается по кандидату и побеждает тот, кто набрал наибольшее количество голосов. По аналогии со скачками эта система называется иногда *победитель получает все* (ППВ).

ПП против ППВ. Как я уже отмечал ранее, споры по вопросу о том, какая избирательная система в большей степени удовлетворяет предъявляемым к выборам требованиям быть и свободными, и честными, продолжают. Критики ППВ утверждают, что выборы, проводимые по этой системе, никак нельзя считать честными-

В двух словах о словах

В США такую систему именуют *мажоритарной*, поскольку победившим считается кандидат, набравший относительное (необязательно абсолютное) большинство голосов. Политологи называют это «выборами по мажоритарной системе в одномандатных округах», что, конечно, звучит точнее, но слишком громоздко. Выражение «победитель получает все» в Англии стало стандартным, и в дальнейшем я буду употреблять здесь именно его.

ми, поскольку не выполнено условие равного представительства. Например, в 1997 г. на парламентских выборах в Англии партия лейбористов получила 64% мандатов — такого большинства еще никто не добивался в истории современного парламентаризма, и при этом за нее проголосовало лишь 44% избирателей. Консерваторы получили соответственно 31% голосов и 25% мандатов, а неудачливые либеральные демократы, которых поддержало 17% избирателей, — всего 7% мест! (Кандидаты от других партий набрали 7% голосов и 4% мест.)

Откуда же берется разница между количеством голосов, поданных за ту или иную партию, и количеством получаемых ею мест в парламенте? Представим себе маленькую демократическую систему, состоящую всего из одной тысячи членов, разделенных поровну между десятью избирательными округами, от каждого из которых избирается один представитель в законодательный орган. Предположим, что 510 избирателей (или 51%) голосуют за некую партию «синих», а 490 (или 49%) — за партию «красных». Теперь предположим (хотя это, пожалуй, маловероятно), что в каждом из десяти округов нашей мини-демократической державы голоса распределяются совершенно одинаково: 51% голосов получают «синие», 49% — «красные». Каковы же будут результаты выборов? «Синие» одерживают победу во всех округах и, следовательно, получают 100% мандатов и «большинство» в парламенте (табл. 9, пример 1)! Вы можете распространить эту систему на всю страну и во много раз увеличить число округов. Результат останется тем же самым.

Здравый смысл со всей непреложностью говорит нам, что при таких условиях ни одно государство не примет систему ППВ. От этого странного и абсолютно недемократического результата удерживает лишь то, что поддержка той или иной партии распределяется по стране неравномерно: в некоторых округах «синие» могут

получить 65% голосов, а в других не дотянуть и до 40%, и тогда оставшиеся 60% голосов достанутся «красным». Гипотетическую иллюстрацию этого можно видеть на табл. 9, пример 2.

Таблица 9. Гипотетическая иллюстрация избирательной системы ППВ

Имеется десять округов по 100 избирателей в каждом, симпатии которых разделены между партиями «синих» и «красных».

Пример 1. Поддержка партий однородна

Округ	Голоса, поданные за		Количество мест в парламенте, полученных	
	синих	красных	синими	красными
1	51	49	1	0
2	51	49	1	0
3	51	49	1	0
4	51	49	1	0
5	51	49	1	0
6	51	49	1	0
7	51	49	1	0
8	51	49	1	0
9	51	49	1	0
10	51	49	1	0
Общее количество	510	490	10	0

Пример 2. Поддержка партий не однородна

Округ	Голоса, поданные за		Количество мест в парламенте, полученных	
	синих	красных	синими	красными
1	55	45	1	0
2	60	40	1	0
3	40	60	1	1
4	45	55	0	1
5	52	48	0	0
6	51	49	1	0
7	53	47	1	0
8	45	55	0	1
9	46	54	0	1
10	55	45	1	0
Общее количество	502	498	6	4

Из этого со всей очевидностью следует: для того чтобы система ППВ была пригодна для честного представительства, поддержка партий по стране не должна распределяться равномерно. Напротив, чем она равномерней, тем выше оказывается расхождение между количеством голосов и числом мест в парламенте. Если же такая диспропорция с регионального уровня расширяется до масштабов страны, как это произошло в 1997 г. в Великобритании, то искажения, вызванные системой ППВ, усилятся.

Но если это так, то почему демократические страны, где принята система ППВ, не перейдут на систему ПП? С одной стороны, следует учитывать влияние исторически сложившихся обстоятельств и традиций в таких странах как Великобритания и Соединенные Штаты Америки, где ППВ превалировала с тех самых пор, как зародилось представительное правление. США дают в этом смысле самый убедительный пример. Американская система ППВ может ущемить права весьма значительного национального меньшинства афро-американцев, нарушая честное представительство в законодательных органах штатов и в конгрессе. Для того чтобы афро-американские избиратели могли послать хотя бы нескольких своих представителей в легислатуры штатов и в палату представителей, законодательные органы и суды иногда сознательно «нарезают» избирательные округа с таким расчетом, чтобы создать некую зону, где афро-американцы оказались бы в большинстве. Очертания такого округа порой не имеют никакого отношения к географии, экономике или истории. При системе ПП кандидаты, за которых проголосовали афро-а-

В двух словах о словах

Джерримандеризм, или специфическая «нарезка» избирательных округов, преследующая сугубо политические цели, издавна практикуется в Соединенных Штатах Америки. Она получила свое название по имени уже упоминавшегося нами Элбриджа Джерри, делегата американского Конституционного Конвента. Избранный в 1812 г. губернатором Массачусетса, Джерри произвел такую «нарезку» избирательных округов по выборам в законодательное собрание штата, которая помогла демократам одержать победу. В ответ на чье-то замечание о том, что один округ своими очертаниями напоминает саламандру, кто-то из критиков ответил: «Скорей уж Джерримандру». Это словечко и производные от него постепенно вошли в американский политический лексикон.

риканцы, будут представлены в законодательных органах пропорционально своей численности: в штате, где, например, 20% избирателей — чернокожие, они могут быть уверены, что около 20% мандатов будут получены афро-американцами, если те будут избраны.

Если это так, то почему бы не принять ПП в качестве оптимального решения? Главным образом потому, что враждебное отношение к этой системе получило в США столь широкое распространение, что ни законодательные органы, ни суды не рассматривают ее даже как мало-мальски серьезную альтернативу предвыборным махинациям на расовой основе — так называемому *джерримандеризму*.

Впрочем, причины симпатий к ППВ коренятся не только в истории, для них есть и более рациональные объяснения. С точки зрения ее приверженцев, проявляющаяся благодаря этой системе тенденция к расширению парламентского большинства за счет победившей партии приводит к желательным последствиям.

Двухпартийная система против многопартийной. ППВ часто защищают именно потому, что она создает препятствия «третьим партиям» и тем самым способствует появлению двухпартийной системы. Обычным итогом введения ПП, напротив, является многопартийная система. В англоязычных странах двухпартийная система пользуется особенной поддержкой, тогда как многопартийная всячески критикуется и унижается. Какая же лучше?

Вокруг сравнительных достоинств многопартийной и двухпартийной систем уже давно кипят ожесточенные споры, хотя преимущества той и другой отражают их недостатки. К примеру, одно из достоинств двухпартийной системы заключается в том, что она облегчает избирателям бремя выбора, но, по мнению апологетов ППВ, подобное резкое сокращение приемлемых альтернативных вариантов крайне отрицательно сказывается на свободе выбора избирателей. Выборы, утверждают они, могут быть свободными, но из-за того, что меньшинствам отказано в праве представительства, их нельзя назвать честными.

Эффективное управление. Приверженцы ППВ поддерживают эту систему также и потому, что она раскрывает еще одну перспективу. Увеличивая число мандатов, на которые может претендовать в парламенте большинство, состоящее из представителей победившей партии, ППВ затрудняет создание коалиции партий, оставшихся в меньшинстве, — коалиции, способной блокировать реализацию программы большинства или, как любят выражаться лидеры, «мандата народного доверия». Имея в законодательном органе

расширенное большинство, состоящее из членов своей партии, ее лидеры обычно получают возможность провести свою программу даже в том случае, если кто-то из их однопартийцев переходит в оппозицию. Таким образом, ППВ помогает правительству больше соответствовать критерию эффективности, тогда как в некоторых странах система ПП способствует появлению в парламенте такого количества враждующих и соперничающих партий и блоков, что сформировать коалиционное большинство становится очень трудно, а если даже это удастся, то оно очень нестабильно. В результате эффективность правительства резко снижается. В качестве примера такого положения часто приводят Италию.

Однако апологеты ППВ зачастую упускают из виду, что в некоторых странах, где принята система ПП, обширные программы реформ были реализованы благодаря стабильному парламентскому большинству, иногда представлявшему собой коалицию двух или трех партий. Иные демократии с системой ПП (например, Нидерланды или Скандинавские страны) представляют собой прекрасный образец того, как прагматичные реформы могут сочетаться со стабильностью.

Основные варианты демократических конституций

Теперь мы понимаем, почему задачу создания новой конституции или радикального изменения уже существующей вполне можно сравнить по сложности и трудоемкости с постройкой обитаемого космического комплекса. Никто не доверит это дело дилетантам, и точно так же для участия в создании конституции нужно привлекать лучшие умы страны. Отличие состоит лишь в том, что важные конституционные новации окажутся долговечными и жизнеспособными лишь в том случае, если их примут те, кому придется жить в соответствии с провозглашенными ими положениями.

Основные варианты и различные способы их сочетания между собой представляют солидный набор альтернатив. Вряд ли мне стоит повторять то, о чем я предупреждал вас ранее: каждая общая альтернатива допускает едва ли не безграничное разнообразие более конкретных альтернатив. И если вы твердо помните об этом, я позволю себе дать некий общий абрис конституционных альтернатив.

Уместно будет начать с пяти возможных комбинаций избирательных систем и глав исполнительной власти.

Континентальный европейский вариант: парламентское правительство, избираемое по системе ПП. Вариант парламентского правления преобладает в странах «старой демократии» и в демократических странах встречается гораздо чаще президентского². Предпочтительная комбинация в странах «старой демократии», как мы видели, — парламентская система, при которой члены законодательного органа избираются по той или иной разновидности ПП. Поскольку эта комбинация доминирует в Европе, где по этому достаточно проторенному пути пошли и те страны, в которых демократия установилась относительно недавно, я назову этот вариант континентальным европейским.

Британский (или вестминстерский) вариант: парламентская республика с выборами по системе ППВ. Учитывая его происхождение и превалирование в англоязычных странах, за исключением Соединенных Штатов Америки, я назову его британским вариантом. (Иногда его еще называют вестминстерским — по местонахождению британского правительства.) Из стран «старой демократии» лишь четыре в продолжение длительного периода остались верны этому выбору; неудивительно, что этими странами оказались Великобритания, Канада, Австралия и Новая Зеландия (последняя, впрочем, в 1993 г. отказалась от него)³.

Американский вариант: президентское правление с выборами по системе ППВ. Поскольку Соединенные Штаты Америки — единственная из стран «старой демократии», кто использует эту комбинацию, мы назовем этот вариант американским. Пять-шесть «новых демократий» также предпочли такую систему.

Латиноамериканский вариант: президентская республика с выборами по системе ПП. В своем явном предпочтении президентской системы правления латиноамериканские государства пошли по конституционному пути, предложенному США. Однако в XX в. в выборе избирательной системы они в большинстве своем предпочли остановиться на европейском варианте. В результате те 15 латиноамериканских государств, где к началу 90-х гг. имелись более или менее исправно функционировавшие демократические институты, в качестве основной конституционной модели приняли сочетание президентской системы правления и ПП⁴. Эту комбинацию мы назовем латиноамериканским вариантом.

Удивительно, что ни одна из стран «старой демократии», за исключением Коста-Рики, не выбрала эту модель. Хотя «старые демократии» сильно тяготеют к ПП, идею президентского правления все они единодушно отвергли. Особняком здесь, повторяю,

стоит одна Коста-Рика. В отличие почти от всех государств Латинской Америки в этой стране с начала 50-х гг. установилась прочная и стабильная демократия, и потому я отношу Коста-Рику к «старым демократиям», однако эта страна оказалась единственной, где предпочтение было отдано комбинации президентской республики с ПП.

Другие комбинации. Помимо этих более или менее «чистых» типов конституционного устройства, несколько стран, относящихся к «старым демократиям», создали системы, которые по целому ряду важных особенностей отличаются от них. Они пошли на это, чтобы воспользоваться всеми выгодами «чистых типов», но при этом свести до минимума нежелательные последствия. Яркими примерами такой «конституционной изобретательности» могут служить Франция, Германия, Швейцария.

Конституция Пятой Французской республики предусматривает одновременно и всенародно избранного президента, обладающего значительной властью, и премьер-министра, ответственного перед парламентом. Кроме того, Франция модифицировала систему ППВ. В тех избирательных округах, где при выборах в Национальное Собрание ни один из кандидатов не набирает большинства, проводятся повторные выборы. В этом втором туре имеют право участвовать все кандидаты, получившие свыше 12,5% голосов всех зарегистрированных избирателей. При такой системе мелкие партии, набравшие в первом туре достаточно голосов, чтобы претендовать на мандат, обычно призывают своих сторонников примкнуть к одному из двух главных соперников, отдав кому-либо из них свои голоса.

В Германии одна половина депутатов Бундестага избирается по системе ППВ, другая — по системе ПП. Этот же вариант с незначительными изменениями принят в Италии и Новой Зеландии.

Швейцария, чтобы адаптировать свою политическую систему к особенностям страны с многонациональным населением, создала коллективный орган исполнительной власти, состоящий из семи советников, избираемых парламентом на четырехлетний срок. Среди стран «старых демократий» этот вариант остается единственным в своем роде⁵.

Размышления о демократических конституциях: некоторые установки

На основе опыта стран «старой демократии», рассмотренного в двух предыдущих главах, можно сделать следующие выводы:

- Конституционная система сама по себе не может решить основные проблемы страны. Никакая конституция не сумеет сохранить демократию в стране, где сложились для этого крайне неблагоприятные условия. Страна, где эти условия благоприятны, может сохранить базовые демократические институты, выбрав любой вариант из широкого спектра альтернативных конституций. Тщательно продуманные и выстроенные положения конституции могут, однако, способствовать сохранению базовых демократических институтов в тех странах, где определяющие условия являются неоднородными — как благоприятными, так и неблагоприятными. (Более подробно об этом — в следующей главе.)
- Каким бы важным условием ни являлось сохранение фундаментальных демократических институтов, оно не может считаться единственным релевантным критерием «качества конституции». Не менее важны в числе прочего честное представительство, гласность и доступность пониманию принимаемых правительством решений, его подотчетность, эффективность его деятельности. Если все эти ценности предусмотрены и оговорены в конституции, то это может и будет иметь влияние на их реализацию.
- Ни одна конституционная система не свободна от недостатков. Ни одна не может соответствовать всем без исключения критериям. С демократической точки зрения любая конституция всегда будет несовершенна. Более того, принятие новой конституции или внесение изменений в уже существующую связано с известной неопределенностью. Следовательно, создание или изменение конституции требует компромиссов между целями, с одной стороны, и тем риском и неопределенностями, которыми эти изменения чреватые, — с другой.
- За два столетия американцы, по всей видимости, развили политическую культуру, навыки, процедуры, которые обеспечивают эффективность их президентско-парламентской системе правления, избирательной системе ППВ, системе федерализма, системе жесткого судебного контроля над принимаемыми законами. Однако американская политическая система чересчур сложна и в силу этого не будет, вероятно, так же хорошо работать в другой стране. В любом случае она не получила широкого распространения. Очевидно, этого и не могло бы произойти.

- Некоторые ученые пришли к выводу, что характерная для политического устройства латиноамериканских государств комбинация президентской республики с избирательной системой по типу ПП способствовала крушениям демократических режимов, столь часто происходившим в странах Центральной и Южной Америки⁶. Хотя достаточно трудно сказать, повинна ли в политической поляризации общества и кризисах конституционная система или же их причиной является совокупность неблагоприятных обстоятельств, тем не менее демократическим странам следует, вероятно, проявлять осмотрительность и избегать латиноамериканского варианта.

Томас Джефферсон, воодушевленный французской и американской революциями, заметил однажды, что каждому поколению полезно пережить революцию. Несостоятельность этого романтического воззрения была доказана в нашем столетии чередой революций, увенчавшихся трагической или жалкой неудачей либо приведших к установлению деспотических режимов. Но, вероятно, было бы вовсе неплохо, если бы демократическая страна один раз в 20 лет собирала специалистов по конституционному праву, политических лидеров, компетентных граждан и подвергала свою конституцию некоей ревизии, причем не только в свете собственного опыта, но и находясь во всеоружии стремительно увеличивающейся суммы знаний, приобретенных благодаря опыту других демократических стран.

ЧАСТЬ IV

***Условия
благоприятные
и
неблагоприятные***

Глава 12

ОСНОВНЫЕ УСЛОВИЯ, БЛАГОПРИЯТСТВУЮЩИЕ ДЕМОКРАТИИ

В XX в. демократия часто терпела поражение. Более семидесяти раз демократическая форма правления рушилась и ее место занимал авторитарный режим¹. Вместе с тем это было время необыкновенных успехов демократии — приближающийся к финалу XX в. стал эпохой демократического триумфа: поистине глобальное распространение и всеохватное влияние демократических идей, институтов и процедур сделало наше столетие наиболее благоприятным периодом в развитии демократии за всю историю человечества.

Перед нами стоят два вопроса, вернее, один вопрос, затрагивающий два аспекта. Чем объяснить установление демократических институтов в стольких странах, расположенных во всех частях света? И чем объяснить провалы, пережитые демократией? Хотя исчерпывающий ответ дать невозможно, особое значение в том и ином случае имели две взаимосвязанные группы факторов.

Провал альтернативных вариантов

Во-первых, в течение нашего века основные альтернативы вчистую проиграли соревнование с демократией. Уже к концу первой четверти века недемократические формы правления, идеи и практика которых с незапамятных времен доминировали едва ли не во всем мире, — монархии, родовые аристократии, откровенные олигархии — стали безнадежно терять свою легитимность и идеологическую мощь. Их сменили имевшие более широкую социальную базу антидемократические альтернативы, среди которых можно назвать итальянский фашизм, германский нацизм, ленинизм и другие разновидности авторитарных идеологий и режимов, но период их расцвета был непродолжительным. Фашизму и нацизму были нанесены смертельные раны, когда во Второй мировой войне потерпели поражение державы «оси». Затем под бременем экономических, дипломатических и даже военных (вспомним Аргентину) неудач стали одна за другой рушиться военные диктатуры (прежде всего в Латинской Америке). И на пороге завершающего

десятилетия века последний и самый грозный тоталитарный соперник демократии — ленинизм, воплощенный в советской коммунистической системе, внезапно рухнул, окончательно подточенный внутренней деградацией и давлением извне.

И что же, отныне демократия на всей планете может чувствовать себя в безопасности? Неужели все-таки сбывается оптимистическое (и, как выяснилось со временем, ошибочное) пророчество американского президента Вудро Вильсона, заявившего в 1919 г. после окончания Первой мировой войны, что наконец «демократии ничего не грозит»?

К сожалению, нет. Демократия тогда не одержала окончательной победы и даже не приблизилась к ней. Китай, самая крупная по численности населения страна и одна из мировых держав, еще не демократизирована. За те четыре тысячелетия, что существует эта великая цивилизация, китайцы еще ни разу не отведали плодов демократии, и надежды на то, что Китай вскоре станет демократическим, весьма призрачны. Недемократические режимы остаются и во многих других частях света — в Африке, в Юго-Восточной Азии, на Ближнем Востоке, в некоторых бывших республиках распавшегося Советского Союза. В большей части этих стран сложились условия, не слишком благоприятные для демократии, а потому остается неясным, когда они смогут совершить переход к демократии и смогут ли вообще. И в конце концов в целом ряде стран, которые совершили подобный переход и установили у себя политические институты полиархической демократии, сложившиеся там условия не столь благоприятны, чтобы гарантировать сохранение демократии на неопределенный срок.

Определяющие условия? Я снова подчеркиваю, что есть условия в стране, которые благоприятствуют стабильности демократических институтов. Если же эти условия выражены слабо или вообще отсутствуют, появление демократии маловероятно, а если все же она появится, положение ее будет непрочным.

Теперь самое время выяснить, что же представляют собой эти условия.

Для ответа мы можем опереться на весьма значительный и разнообразный опыт, накопленный в нашем веке тремя группами стран: (1) странами, которые совершили переход к демократии, консолидировали свои демократические институты и обеспечили их существование на многие десятилетия; (2) странами, в которых за переходом к демократии последовал коллапс; и (3) странами, которые так и не совершили этот переход. Эти моменты — демо-

кратический переход, консолидация и крах — позволяют нам выделить пять условий (возможно, их больше), оказывающих наиболее значительное влияние на возможность установления в стране демократии.

Таблица 10. Какие условия благоприятны для демократических институтов?

Условия, имеющие первостепенную важность для демократии:

1. Контроль над армией и полицией, осуществляемый выборными должностными лицами
2. Демократические убеждения и политическая культура
3. Отсутствие сильной зависимости от иностранной державы, враждебной демократии

Благоприятные условия для демократии:

4. Современная рыночная экономика и общество
5. Слабо выраженный субкультурный плюрализм

Вмешательство извне

В стране, подвергшейся вмешательству извне, со стороны другой страны, враждебной по отношению к ее демократическому правительству, развитие демократических институтов маловероятно.

Этого условия иногда бывает достаточно, чтобы объяснить, почему демократические институты не смогли развиваться или сохраниться в стране, где все прочие условия были в значительной степени благоприятными. Например, если бы не военное вмешательство Советского Союза по окончании Второй мировой войны, Чехословакия могла бы сейчас занимать свое место в ряду стран «старой демократии». Этим же объясняется и то, почему не сумели развить свои демократические институты Польша и Венгрия.

Удивительно, что вплоть до последних десятилетий нашего века и Соединенные Штаты Америки поставили не сулящий славы рекорд по интенсивности вмешательства во внутренние дела латиноамериканских государств, где они даже способствовали свержению всенародно избранных правительств, действуя против них для защиты американского бизнеса или (по официальной версии) во имя интересов своей национальной безопасности. Пусть даже латиноамериканские государства, где развитие демократии было пресечено в корне, не всегда полностью соответствовали всем требо-

ваниям демократии, но, не подвергшись они американскому вмешательству (а еще лучше — получи их первые шаги по пути демократизации основательную поддержку), демократические институты могли бы развиваться там естественным путем. Самый вопиющий пример дают нам относящиеся к 1964 г. события в Гватемале, где при тайном участии агентуры ЦРУ в результате военного переворота было свергнуто правительство законно избранного президента — симпатизировавшего левым популиста Хакопо Арбенса.

После распада Советского Союза в странах Центральной Европы и Балтии начался стремительный процесс создания демократических институтов. Кроме того, США и все мировое сообщество, противодействуя диктаторским режимам в Латинской Америке и в других регионах, стали поддерживать развитие демократических институтов по всему миру. Впервые в истории человечества со стороны международных сил была оказана столь мощная помощь демократическим идеям и институтам во всех сферах — политической, экономической и культурной. Последние десятилетия XX в. ознаменовались эпохальными переменами в мировом политическом климате, которые радикальным образом улучшили перспективы демократического развития.

Контроль над силовыми структурами

До тех пор пока демократически избранные должностные лица не возьмут под свой полный контроль вооруженные силы и полицию, демократические политические институты вряд ли смогут развиваться или устоять.

Если интервенция иностранного государства представляет собой основную внешнюю угрозу демократии, то самая грозная внутренняя опасность исходит от тех лидеров, которые получили доступ к главным источникам физического принуждения — армии и полиции. Если демократически избранные чиновники добьются установления эффективного контроля над этими структурами, то их сотрудники — в первую очередь офицеры — должны будут считаться с их волей. И уважение к этому контролю должно войти в плоть и кровь и сохраняться при любых обстоятельствах. Вопрос о том, почему в одних странах гражданский контроль над силовыми структурами появился, а в других — нет, слишком сложен, чтобы разбирать его здесь. В рамках нашей темы ограничимся лишь констатацией весьма важного факта: без этого контроля перспективы демократии весьма туманны.

Вспомните печальную историю государств Центральной Америки. В период с 1948-го по 1982 г. из 47 правительств Гватемалы, Сальвадора, Гондураса и Никарагуа более двух третей приходили к власти не в результате честных и свободных выборов, а иными средствами — чаще всего в результате военного переворота².

По контрасту с ними Коста-Рика с 50-х гг. была оплотом демократии в регионе. Почему же граждане этой страны оказались в состоянии развить и сохранить демократические институты, а все их соседи не сумели этого сделать? Ответ мы находим отчасти в самом факте существования иных благоприятных обстоятельств. Но и они не сумели бы спасти демократический режим от военных переворотов, которые так часто случались в других странах Латинской Америки. Впрочем, в 1950 г. Коста-Рика сумела навсегда отвести от себя эту угрозу, решившись на дерзкое и единственное в своем роде действие — демократически избранный президент распустил армию.

Ни одна страна не последовала примеру Коста-Рики, и сомнительно, что кто-нибудь отважится поступить так впредь. Тем не менее нет более убедительного примера того колоссального значения, которое имеет для установления и сохранения демократических институтов контроль избранных должностных лиц над армией и полицией.

Слабая выраженность или полное отсутствие межкультурных конфликтов

Тенденция к появлению и сохранению демократических политических институтов в большей степени присуща тем странам, которые в культурном отношении достаточно однородны. И напротив, в странах, где существуют резкие различия и даже противоборство субкультур, появление таких институтов маловероятно.

Различные культуры обычно формируются вокруг языковых, религиозных, расовых, этнических, региональных различий и иногда — вокруг идеологических. Люди, принадлежащие к той или иной общности, идентифицируют себя как ее члены и связаны между собой и с ней эмоциональными узами: они проводят четкую грань между понятиями «мы» и «они» и вступают с другими членами своей общности в личные взаимоотношения — дружеские, соседские, супружеские и пр. Границы своей группы они определяют в числе прочего церемониями и ритуалами. Благодаря всему этому

культура фактически может превратиться для членов общности в «образ жизни», а сама группа стать страной в стране, нацией в нации. В этом случае происходит «вертикальная стратификация» общества.

Межкультурные конфликты могут зародиться и, как правило, зарождаются на политической почве, идет ли речь о религии, языке, на котором ведется преподавание, форменной одежде школьников или о равных правах на получение образования, о дискриминации, практикуемой одной группой по отношению к другой, или о том, должно ли правительство поддерживать какую-либо религию и религиозные учреждения, а если должно, то какие именно и какими средствами, о том, что одна группа практикует что-либо, кажущееся оскорбительным другой группе, которая требует запретить эту практику (например, аборты, забой коров или «непристойную» одежду), или о том, должны ли удовлетворяться территориальные либо политические притязания и требования какой-либо группы и если должны, то каким способом, и т.д.

Подобные проблемы представляют особую сложность для демократии. Приверженцы определенной культуры часто склонны рассматривать свои политические требования как нечто абсолютно принципиальное, как вопрос религиозных или квазирелигиозных убеждений, как условие выживания своей культуры или всей своей общности. Вследствие этого в их восприятии важность выдвигаемых ими требований исключает любую возможность компромисса. Они не идут на переговоры и не соглашаются на уступки. Тем не менее в условиях мирного демократического процесса разрешение политического конфликта обычно происходит именно путем переговоров, сближения позиций, поисков взаимоприемлемых решений.

И потому нас не должно удивлять, что в странах, где демократия существует издавна и где она прочно укоренилась, граждане научились избегать серьезных межкультурных конфликтов. Даже если между гражданами и возникают разногласия на почве культуры, то все же по большей части в политической жизни доминируют конфликты, которые легче поддаются улаживанию (по экономическим вопросам, например).

Бывают ли исключения в этом, на первый взгляд, счастливо сложившемся положении вещей? Да. Культурные различия особенно ярко проявляются в США, Швейцарии, Бельгии, Нидерландах и Канаде. Но если различие культур грозит перерасти в неразрешимый межкультурный конфликт, то как же в этих странах смогли устоять и сохраниться демократические институты?

И опыт этих стран, сколь бы ни был он различен, показывает, что если все остальные условия, сложившиеся в том или ином государстве, благоприятны для развития демократии, то чреватых большими политическими осложнениями последствий диверсификации культур можно, хотя и не всегда, избежать.

Ассимиляция. Такое решение проблемы нашли в Соединенных Штатах Америки. С 1840-го по 1920 г. доминирующая культура, vznikшая и укоренившаяся на протяжении двух столетий главным образом благодаря белым переселенцам (прежде всего из Великобритании), столкнулась с несколькими волнами иммигрантов из Ирландии, Скандинавии, Германии, Польши, Италии и из многих других стран мира — иммигрантов, которых можно было отличить от «коренных жителей» по языку (кроме ирландцев), религии, кухне, манере одеваться и вести себя, обычаям, бытовому укладу и по многим иным характерным чертам. К 1910 г. из белых граждан США каждый пятый был уроженцем какой-либо другой страны, а более чем у четверти американцев отец и мать родились за границей. Но уже дети и внуки иммигрантов настолько полно ассимилировались с доминирующей культурой, что, хотя многие жители США в наши дни испытывают (или культивируют) приверженность к «прародине» и к ее культуре, они ощущают себя именно американцами и политически лояльны именно по отношению к Америке.

Несмотря на впечатляющие успехи, достигнутые ассимиляцией, в предупреждении межкультурных конфликтов, которые при иных обстоятельствах и в условиях столь массовой иммиграции могли бы разразиться в США, американский вариант решения этой проблемы страдает целым рядом серьезных недостатков.

Прежде всего трудности самой ассимиляции и порожденных ею проблем были в значительной степени облегчены уже тем, что огромное большинство взрослых иммигрантов, приехавших в Соединенные Штаты Америки в поисках «лучшей доли», сами стремились ассимилироваться — стать «настоящими американцами». Их потомки испытывали это желание в еще большей мере. Таким образом, ассимиляция происходила в большинстве случаев добровольно или под воздействием социальных механизмов (таких, как стыд), что сводило к минимуму необходимость принуждения со стороны государства³.

Однако если значительная масса иммигрантов в целом успешно ассимилировалась, то вскоре, когда американское общество оказалось перед лицом более глубоких расовых или социальных

различий, выявились пределы, дальше которых ассимиляция пойти не могла. В контактах белых переселенцев и коренного населения Нового Света ассимиляция уступила место принуждению, насильственному переселению и изоляции индейцев от основного общества. Не смогло американское общество ассимилировать и значительный контингент чернокожих рабов и их потомков, которые, как и индейцы, по иронии судьбы жили в Америке задолго до появления там большей части иммигрантов. Насильственно установленные кастово-расовые барьеры весьма эффективно сводили ассимиляцию на нет. Нечто подобное происходило и в конце прошлого столетия, когда из Азии хлынула новая волна иммигрантов, которые стали батрачить на фермах и строить железные дороги.

И еще одну пропасть ассимиляция преодолеть не смогла. В начале XIX в. в южных штатах возникли совершенно особые субкультура, экономика и общество, в основе которых лежало рабовладение. Американцев-южан и их соотечественников из северных и западных штатов разделяли два полностью несовместимых образа жизни. Итогом этого стал «непримиримый конфликт», который, несмотря на огромные усилия, не мог быть разрешен переговорами и компромиссом⁴. Он перерос в гражданскую войну, длившуюся четыре года и унесшую множество человеческих жизней. Не сумели положить конец конфликту ни поражение южан, ни отмена рабства. Возникли особые субкультура и социальная структура, в которых подчиненное и зависимое положение афроамериканцев укреплялось угрозами насилия и террора, очень часто приводимыми в исполнение.

Это то, что касается неудач ассимиляции, оставшихся в прошлом. Но и сейчас, в конце XX в., неясно, сможет ли исторически сложившаяся практика ассимиляции стать адекватным механизмом социализации постоянно возрастающего испаноязычного меньшинства, как и других, оттесненных на задний план национальных меньшинств. Превратятся ли Соединенные Штаты Америки в мультикультурную страну, в которой ассимиляция не сможет больше обеспечивать мирное разрешение межкультурных конфликтов с помощью демократических процедур? Или же Америка станет страной, где культурные различия приведут к повышению уровня взаимопонимания, терпимости, способности приравниваться друг к другу?⁵

Путем консенсуса. Различные этнические субкультуры, несущие в себе потенциальную опасность конфликтов, существовали в

Швейцарии, Бельгии и Нидерландах. Что полезного можем мы почерпнуть из опыта этих трех демократических государств?

Каждое из них создало политические структуры, обеспечивающие порядок, при котором решения правительства и парламента могут быть приняты лишь на основе единодушного одобрения или по крайней мере на основе широкого консенсуса. Принцип большинства уступил место (в разных странах — в разной степени) принципу единодушия. Любое правительственное решение, которое может значительно затронуть интересы одной или нескольких этнических групп, принимается лишь после того, как представители этих субкультур в правительстве и в парламенте однозначно выразят свое согласие с ним. Реализация этого принципа облегчается системой ПП, гарантирующей, что депутаты от каждой из групп будут пропорционально представлены в парламенте. Имеются их представители и в кабинете министров. В соответствии с практикой консенсуса, принятой в этих странах, члены правительства, представляющие каждую субкультуру, могут наложить вето на осуществление политических шагов, с которыми они не согласны. (Подобные политические устройства, относимые в политологии к чертам «консоциативной демократии», сильно отличаются в деталях в каждой из трех стран. Более подробно об этом см. Приложение В.)

Совершенно очевидно, что подобные консенсусные системы могут создаваться и успешно работать лишь при наличии совершенно особых и специфических условий. Основные из них — это высокая степень терпимости; умение улаживать конфликты мирным путем и находить компромиссы; пользующиеся доверием лидеры, способные так разрешать конфликты, чтобы это не вызывало нареканий со стороны их приверженцев; консенсус по вопросам основных целей и ценностей, причем достаточно широкий, чтобы это соглашение оказалось достижимым; национальная самоидентификация, подавляющая откровенно сепаратистские устремления; приверженность демократическим процедурам, исключаящим насильственные или революционные меры.

Эти условия имеются не везде, и там, где они отсутствуют, появление консенсусных систем маловероятно. И даже если они все-таки возникают, то под напором острейших межкультурных конфликтов могут рухнуть, как показывает трагический пример Ливана. Эта страна, которую политологи одно время считали образцом успешной «консоциативной демократии», в 1958 г., когда внутреннее давление оказалось чересчур велико

для нормального функционирования консенсусной системы, втянулась в затяжную гражданскую войну.

Избирательные системы. Межкультурные конфликты иногда трудно разрешить, потому что политики, оспаривая друг у друга поддержку населения, сами подливают масла в огонь. Авторитарным режимам, имеющим в своем распоряжении средства принуждения, иногда удается локализовать и погасить их, однако потом, когда по мере продвижения страны к демократизации насилие ослабевает, эти конфликты вспыхивают вновь. Политики, поддавшись искушению «легкой наживы», которую сулят им спекуляции на национальном самосознании граждан, намеренно играют на этом чувстве и раздувают у членов своих культурных групп тлеющую под спудом враждебность по отношению ко всем остальным. Вырвавшись на поверхность, эта ненависть достигает своего апогея в этнических чистках.

Для того чтобы избежать подобного исхода, политологи предложили разрабатывать такие избирательные системы, которые изменили бы политические устремления лидеров, а те в свою очередь поняли бы, что урегулирование конфликта выгоднее, нежели его разжигание. Эти системы предполагают, что кандидат не может быть выбран лишь какой-то одной культурной группой, — для победы необходимо заручиться поддержкой нескольких крупных сообществ. Сложность, разумеется, заключается в том, чтобы в самом начале процесса демократизации убедить политических лидеров принять такие условия. Если же в действие придет иная, вызывающая разногласия, избирательная система, то остановить раскручивающуюся спираль межкультурного конфликта едва ли будет возможно.

Отделение. В том случае, если культурные расхождения зашли так далеко, что все вышеперечисленные способы оказались неэффективны, остается единственное решение — этнические группы образуют некую политическую единицу, в рамках которой они получают достаточно автономии, чтобы сохранить свое национальное самосознание и достичь своих основных целей. В иных ситуациях выходом из положения становится создание федеральной системы, в которой административные единицы — штаты, провинции, кантоны — достаточно автономны, чтобы «приютить» культурные группы. Важнейшим элементом в замечательно гармоничном мультикультурном обществе, созданном в Швейцарии, является ее федеральная система. Большая часть швейцарских кантонов в культурном отношении — гомогенны: так, например, один кантон населен франкофонами-католиками, другой — германоязычными

протестантами. А для удовлетворения культурных надобностей кантоны обладают достаточной властью.

Подобно другим политическим демократическим решениям проблемы мультикультурности, швейцарский вариант также требует особых условий — в данном конкретном случае не меньше двух. Во-первых, для того, чтобы это решение не повлекло за собой тяжких последствий, граждане в различных этнокультурных группах уже должны были проживать компактно. Во-вторых, граждане, даже если они по тем или иным причинам разделились по автономным административным единицам, должны обладать национальным самосознанием, иметь общие цели и ценности, без которых немислимо существование федеративного союза. Оба этих условия имеются в Швейцарии, но ни одно из них не встречается повсеместно.

Там, где существует лишь первое условие, но нет второго, весьма вероятно, что культурные различия будут перерастать в требования полной независимости. Если вместо одной демократической страны путем мирного разделения появляются две, это решение проблемы можно считать безупречным, но исключительно в аспекте соответствия демократическим стандартам. К примеру, в 1905 г. Норвегия после почти столетнего пребывания в союзе со Швецией, где она пользовалась относительной независимостью, мирным путем добилась полной независимости.

Однако в том случае, если первое условие не может быть выполнено в чистом виде, поскольку национальные группы населения перемешаны, независимость может причинить серьезные неприятности этническому меньшинству (одному или нескольким), которое будет включено в состав новообразовавшейся страны. Эти тяготы в свою очередь оправдывают требования представителей этого меньшинства предоставить им независимость или оставить каким-то образом в составе «старой» родины. Именно этот аспект так сильно осложняет проблему отделения от Канады провинции Квебек. Многие ее франкоязычные граждане хотели бы добиться полной независимости, но рядом с ними проживает значительное число других групп — англоязычные жители, представители коренного населения, иммигранты, которые хотят остаться гражданами Канады. Хотя существует теоретическая возможность исполнить желание тех, кто предпочитает остаться в Канаде, однако пока все же неясно, осуществимо ли это решение политически⁶.

Обескураживающее обстоятельство заключается в том, что все способы успешного решения потенциальных проблем полиэт-

ничности в демократической стране (а я перечислил далеко не все) требуют особых условий, встречающихся довольно редко. Поскольку в большинстве стран «старой демократии» этническая разнородность населения выражена слабо, эти страны, как правило, не переживали крупных этнокультурных конфликтов. Однако к концу столетия обозначились тенденции, которые приведут к тому, что в XXI в. это счастливое положение дел почти наверняка изменится.

Демократические убеждения и культура

Рано или поздно практически каждой стране приходится переживать достаточно серьезные кризисы — политические, экономические, военные, международные. Следовательно, если политическая система демократии хочет выжить, она должна быть в состоянии достойно ответить на эти вызовы и выстоять в тех бурях, которые несут с собой кризисы. Путь к стабильной демократии — это не прогулка в ясную погоду; в этом плавании непременно встретятся опасные шторма.

Во время тяжелых и затяжных кризисов возрастает опасность того, что демократия будет свергнута авторитарными лидерами, которые пообещают справиться с кризисом, решительно прибегнув к диктаторским методам. Эти методы, естественно, потребуют отбросить основные демократические институты и процедуры.

На протяжении XX в. падение демократических режимов было частым явлением — в начале этой главы я упоминал о семидесяти таких случаях. И все же иные демократии сумели одолеть обрушивавшиеся на них ураганы и шторма, причем не однажды, а множество раз. Некоторым демократиям, как видим, удалось даже справиться с опасностями, исходящими от острых культурных различий. «Государственный корабль» некоторых из них после этих суровых испытаний оказывался еще лучше, чем прежде, приспособленным к опасным плаваниям. Выстоявшие в эти бурные периоды страны — именно те, которые мы называем «старыми демократиями».

Почему же демократические институты в одних странах способны пережить кризис, а в других — нет? К уже перечисленным мной благоприятным условиям необходимо добавить еще одно. Шансы на установление стабильной демократии увеличиваются в тех странах, где политические лидеры и рядовые граждане оказы-

вают мощную поддержку демократическим идеям, ценностям и процедурам. Самой надежной эта поддержка становится в тех случаях, когда демократические воззрения, приверженность демократии укоренены в культуре данной страны и в значительной степени передаются из поколения в поколение. Иными словами, страна обладает политической культурой демократии.

Политическая культура демократии способствует формированию слоя граждан, которые верят, что демократия и политическое равноправие — желанные цели, что контроль над вооруженными силами и полицией должен всецело находиться в руках избранных лидеров, что базовые демократические институты, описанные в главе 8, должны быть сохранены при любых обстоятельствах, что возникающие между гражданами политические разногласия и различия требуют терпимого отношения и должны иметь право на существование.

Этим я вовсе не хочу сказать, будто каждый житель демократической страны должен быть превращен в безупречного демократического гражданина. К счастью, так не бывает, ибо в противном случае ни одна демократия не смогла бы существовать! Но если бы подавляющее большинство граждан не предпочитало демократию и ее политические институты любой недемократической альтернативе и не поддерживало бы политических лидеров, отстаивающих демократическую практику, демократия едва ли сумела бы выжить в неизбежно сопутствующих ей кризисах, ведь тогда даже многочисленное меньшинство воинствующих и склонных к насилию антидемократов, вероятно, смогло бы подорвать способность общества сохранять свои демократические институты.

Однако как люди в той или иной стране приходят к демократическим убеждениям, к вере в демократические идеи и процедуры и как эти идеи и процедуры становятся неотъемлемой частью политической культуры этой страны? Любая попытка ответа на эти вопросы потребует глубокого изучения общих закономерностей и характерных особенностей исторического развития данной страны, и мы слишком далеко выйдем за рамки нашей темы. Ограничусь лишь тем, что скажу: «Счастлива та страна, история которой привела к таким удачным результатам!»

Но, разумеется, история не всегда бывает так великодушна. Гораздо чаще она наделяет страны политической культурой, которая в лучшем случае лишь в ничтожной степени поддерживает демократические институты и идеи, а в худшем — сильно благоприятствует авторитарному правлению.

Экономический рост при рыночной экономике

Исторически сложилось так, что развитие демократических убеждений и демократической культуры тесно связано с явлением, которое в самом общем плане можно определить как «рыночная экономика». Если же говорить точнее, то наиболее благоприятные условия для демократических институтов предоставляет такой экономический уклад, при котором предприятия находятся главным образом в частном владении, а не принадлежат государству, т.е. капиталистическая, а не социалистическая, или государственная, форма хозяйствования. Тесная связь между демократией и рыночным капитализмом выявляет некий парадокс: рыночно-капиталистическая экономика неизбежно порождает неравенство в доступе граждан к политическим ресурсам. Таким образом, рыночно-капиталистическая экономика наносит серьезный ущерб политическому равноправию: экономическое неравенство граждан приводит к неравенству политическому. В стране с рыночно-капиталистической экономикой это проявляется со всей очевидностью, и полное политическое равенство становится недостижимым. Следовательно, возникает постоянная напряженность между демократией и рыночно-капиталистической экономикой. Существует ли реальная альтернатива последней — экономический уклад, который не был бы столь вредоносен для политического равенства? В последующих двух главах я вернусь к рассмотрению этого вопроса и вообще к соотношению демократии и рыночно-капиталистической экономики.

Тем не менее на этом этапе мы не можем не признать, что рыночно-капиталистическая экономика и общество, которое ее порождает, и экономический рост, обычно свойственный ей, — все это в высшей степени благоприятные условия для сохранения и развития политических институтов демократии.

Итоги

Вероятно, небесполезными окажутся и другие условия — власть закона, продолжительный мир и пр. Но те пять условий, которые я только что описал, входят, по моему мнению, в число самых приоритетных.

Доводы, приведенные в этой главе, можно свести к трем основным положениям. Во-первых, страна, имеющая все пять условий, почти обязательно будет развивать и сохранять демократи-

ческие институты. Во-вторых, в стране, где все пять условий отсутствуют, крайне мала вероятность развития демократических институтов, а если она все же есть, то едва ли эти институты удастся сохранить. Ну а как обстоят дела в стране со смешанными условиями — как благоприятными, так и неблагоприятными? Ответ на этот вопрос и формулирование третьего основного положения я дам после того, как мы рассмотрим совершенно особый «случай Индии».

Индия: невероятная демократия

Должно быть, вы уже догадываетесь, что в Индии отсутствуют все благоприятные условия. А если так, то не входит ли это обстоятельство в противоречие со всей системой моей аргументации? Лишь до известной степени.

На первый взгляд кажется совершенно невероятным, чтобы Индия могла длительное время сохранять свои демократические институты. В мире нет народа, разделенного большим количеством разнообразных границ, чем индийцы, численность которых к концу XX в. приблизится к одному миллиарду. Они живут в языковых, кастовых, религиозных, классовых, региональных анклавах, и каждый из них в свою очередь разделяется бесчисленным множеством дополнительных барьеров⁷. Судите сами.

В Индии нет общенационального языка. Индийская Конституция официально провозглашает государственными пятнадцать языков страны. Но и это не снимает остроты языковой проблемы: на каждом из 35 различных языков говорит не менее одного миллиона индийцев. Кроме того, существует около 22 000 диалектов.

Хотя 80% населения исповедуют индуизм (остальные являются в основном приверженцами ислама, хотя в штате Керала проживают много христиан), интегрирующий эффект этой религии значительно ослаблен тем, что она с 1500 г. до н.э. предписывает деление на касты. Кастовая система, как и языковая, бесконечно разветвлена и разнообразна. Прежде всего имеется значительное количество людей, не входящих ни в одну из четырех наследственных и «заповеданных» религией каст, — это парии, или «неприкасаемые», контакт с которыми равносителен самоосквернению. Однако это еще не все — все касты подразделяются на бесчисленное множество субкаст, к одной из которых принадлежит с рождения каждый индеец. Границы каст, определяющие социальное поло-

жение своих членов, их местожительство, а зачастую и сферу профессиональной деятельности, очерчены очень жестко.

Индия относится к числу беднейших стран мира. Статистика свидетельствует, что в период с 1981-го по 1995 г. около половины населения страны расходовало в день сумму, эквивалент которой составляет менее одного доллара США. По этому параметру лишь четыре страны беднее Индии. В 1993—1994 гг. треть индийцев, т.е. более 300 млн. чел., в основном обитатели маленьких деревень, занятые в сельском хозяйстве, были официально признаны бедными. По данным Human Poverty Index за 1996 г., среди 78 развивающихся стран Индия находилась на 47-м месте, непосредственно перед Руандой. Кроме того, около половины всех индийцев старше 15 лет и более 60% женщин старше шести лет* неграмотны.

Несмотря на то что Индия в 1947 г. получила независимость, а в 1950 г. приняла демократическую конституцию, содержащую условия, которые я описал выше, никого не должно удивлять, что в политической практике этой страны встречались вопиющие отклонения от норм демократии и постоянные нарушения основных прав человека⁸. Бизнесмены считают, что Индия входит в десятку самых коррумпированных стран мира⁹. Более того, в 1975 г. демократические институты были упразднены и заменены диктатурой: тогдашний премьер-министр Индира Ганди, фактически осуществив государственный переворот, объявила в стране чрезвычайное положение, приостановила действие гражданских прав и подвергла тюремному заключению тысячи наиболее видных оппонентов режима.

Тем не менее большинство индийцев почти всегда поддерживают демократические институты. В противном случае Индира Ганди спустя два года после узурпации власти не лишилась бы этой власти по результатам относительно честных выборов — люди, различные к демократическим ценностям, никогда бы ее не забаллотировали. Не только политические элиты, но и, судя по всему, индийский народ в целом, оказались сильнее привержены демократическим институтам и процедурам, чем это представлялось Ганди. И ей не позволили править авторитарными методами.

Несмотря на то что политическая жизнь в Индии носит чрезвычайно бурный, а порой и сопряженный с прямым насилием

* Очевидно, в оригинале допущена опечатка: должно быть «старше 16 лет».
(Примеч. пер.)

характер, основные демократические институты при всех издержках продолжают функционировать. И это обстоятельство противоречит тому, чего можно было бы ожидать на основании разума и логики. Чем объяснить это? Любое решение индийской головоломки будет выглядеть проблематичным. Но, как это ни удивительно, определенные аспекты индийской действительности помогают объяснить, почему же стране все-таки удастся сохранять свои демократические институты.

Прежде всего там существуют некоторые из перечисленных мной благоприятных условий. Индийские военные разработали и поддерживают кодекс подчинения выборным гражданским лидерам — эта традиция уходит своими корнями в колониальное прошлое страны. Индия, таким образом, всегда была избавлена от самой большой опасности, грозящей демократическим правительствам большинства развивающихся стран. По сравнению с Латинской Америкой, например, сложившиеся в индийской армии традиции не позволяют надеяться на успешный военный переворот и установление военной диктатуры. Полиция, как бы ни была она коррумпированна, не представляет собой самостоятельной политической силы, способной осуществить переворот.

В дополнение к этому все основатели современной Индии, которые привели страну к независимости, помогли определить важнейшие положения ее Конституции и создать основные демократические институты, были поборниками демократических воззрений. Возглавляемые ими политические движения придерживались демократических идей и отстаивали необходимость демократических институтов. Можно сказать, что демократия стала в Индии национальной идеологией, и это случай уникальный. Как ни слабо выражено у индийцев чувство принадлежности к единой нации, они оказались столь прочно и кровно связаны с демократическими идеями и убеждениями, что лишь немногие являются приверженцами недемократической альтернативы.

Более того, мультикультурная Индия — единственная в мире страна, где индуистские верования и обряды приобрели столь широкое распространение: в конечном итоге восемь из каждых десяти ее граждан исповедуют индуизм. Притом что система каст способствует разобщенности, а националистически настроенные индуисты представляют собой постоянную угрозу мусульманскому меньшинству, эта религия все же вносит определенный вклад в формирование у большинства индийцев чувства принадлежности к единой национальной общности.

Но даже если мы признаем, что все эти факторы способствуют укреплению демократических институтов, бедность подавляющей части населения, сочетающаяся с острейшими мультикультурными различиями, должна была бы стать питательной средой для стремительного роста антидемократических движений, достаточно мощных, чтобы свергнуть демократический режим и установить авторитарную диктатуру. Отчего же этого не происходит? Более пристальное изучение приводит к неожиданным открытиям.

Во-первых, каждый индеец является членом культурного меньшинства, слишком малочисленного, чтобы править страной в одиночку. Огромное количество культурных анклавов, на которые разделена Индия, означает, что каждый из них мал, т.е. не только не представляет интересы большинства, но и просто слишком мал, чтобы утвердить свою власть на обширном и многообразном субконтиненте. Ни одно из индийских меньшинств не сумеет взять и удержать власть без применения методов массированного принуждения, осуществляемых военными и полицейскими структурами. Однако и те, и другие, как мы знаем, для этого непригодны.

Во-вторых, члены этих этнокультурных меньшинств, за немногими исключениями, не проживают компактно, а рассеяны по различным регионам страны. Вследствие этого большая часть этих групп не может надеяться, что им удастся создать отдельное государство за пределами Индии. Волей-неволей они вынуждены оставаться ее гражданами. Поскольку выход из состава страны невозможен, единственной альтернативой остается союз с другими этническими анклавами в границах Индии¹⁰.

И наконец, для большинства индийцев просто не существует реальной альтернативы демократии. Ни одно из меньшинств само по себе не способно свергнуть демократические институты и установить авторитарный режим, не вправе рассчитывать на необходимую для этого поддержку силовых структур, не может надеяться на создание своего государства, как не может и выдвинуть сколько-нибудь привлекательной идеологической и институциональной альтернативы демократии. Предшествующий опыт показывает, что любая сколько-нибудь значительная коалиция различных меньшинств окажется слишком разобщенной, чтобы прийти к власти и уж тем более создать авторитарное правительство. Демократия, судя по всему, является почти для всех индийцев единственной приемлемой формой правления.

Разумеется, история демократии в Индии, как и история всякой страны, гораздо сложнее, чем она здесь представлена. Однако в конечном итоге она подтверждает третье положение, которое я ранее обещал сформулировать. В стране, где отсутствуют одно или несколько, но не все пять условий, благоприятно сказывающихся на развитии демократии, ее существование проблематично, даже маловероятно, но все же в ряде случаев возможно.

Почему демократия распространилась по всему миру

В начале этой главы я упоминал о том, что как бы часто на протяжении XX в. демократия ни терпела крах, к концу столетия она распространилась едва ли не повсеместно. Теперь мы можем объяснить причины подобного триумфа: благоприятные условия, описанные мной, стали встречаться в странах мира гораздо чаще, чем прежде.

- По мере того как распадались колониальные империи, народы обретали независимость, тоталитарные режимы рушились, а международное сообщество поддерживало процесс демократизации, угроза вмешательства со стороны некоей внешней силы, враждебной демократизации, постепенно исчезла.
- Уменьшилась угроза установления военной диктатуры после того, как не только гражданским лицам, но и самим руководителям армии стало очевидно, что военные режимы не способны адекватно ответить на требования, предъявляемые современным обществом. Они неоднократно доказывали свою вопиющую некомпетентность. Таким образом, во многих странах мира одна из самых давних и самых серьезных опасностей, грозящих демократии, была наконец ликвидирована или значительно снижена.
- Население многих стран, где имел место процесс демократизации, достигло такой степени однородности, которая позволяет избежать серьезных этнокультурных конфликтов. В большей мере это коснулось малых стран, а не крупных конгломератов различных культур. В тех странах, где наблюдалась особенно значительная дивергенция культур, были введены в действие системы консенсуса. В Индии ни одно культурное меньшинство не обладало достаточными сила-

ми, чтобы править государством. По контрасту с ней в тех странах, где этнические конфликты были особенно острыми (африканские государства и составные части бывшей Югославии), демократизация часто принимает просто кошмарные формы.

- Очевидные провалы тоталитарных систем, военных диктатур и многих других авторитарных режимов привели к тому, что антидемократические идеи и воззрения потеряли свою былую привлекательность в глазах едва ли не всего населения Земли. Никогда еще за всю историю человечества демократические идеи и институты не пользовались поддержкой такого количества людей.
- Институты рыночного капитализма стали появляться в одной стране за другой. Рыночный капитализм привел не только к ускоренному экономическому росту и повышению благосостояния, но и коренным образом изменил структуру общества, породив многочисленный и влиятельный средний класс, симпатизирующий демократическим идеям и институтам.

По этим и, вероятно, по иным причинам XX в. стал веком Триумфального Шествия Демократии. Триумф триумфом, но обольщаться все же не следует. Прежде всего во многих «демократических» странах основные демократические институты оказывались слабыми или неполноценными. В табл. 1 (с. 14) я назвал демократическими 65 стран, но правильнее было бы разделить их на три группы — «самые демократические» (35), «вполне демократические» (7) и «демократические в незначительной степени» (23) (см. Приложение С)¹¹. Таким образом, «триумф демократии» далеко не столь полон, как его порой тщатся представить.

Кроме того, полезно задуматься, перейдут ли успехи демократии в XXI в.? Ответ зависит от способности демократических стран достойно справиться с целым рядом проблем. Я уже упоминал об одной из них, прямо вытекающей из противоречивых последствий рыночного капитализма: одни его аспекты благоприятны для демократии, другие — пагубны. Почему так происходит, мы узнаем из двух следующих глав.

Глава 13

ПОЧЕМУ РЫНОЧНЫЙ КАПИТАЛИЗМ
БЛАГОПРИЯТЕН ДЛЯ ДЕМОКРАТИИ

Демократия и рыночный капитализм напоминают супругов, брак которых весьма далек от идиллии и постоянно сопровождается бурными ссорами, однако все же продолжается, ибо ни одна из сторон не хочет разводиться. Если же употребить сравнение из сферы ботаники, то можно сказать, что демократия и рыночный капитализм существуют в некоем антагонистическом симбиозе.

Хотя они находятся друг с другом в чрезвычайно сложных отношениях, обширный и постоянно обогащающийся опыт разнообразных социально-экономических систем позволяет, по моему мнению, прийти к пяти важнейшим выводам. В этой главе мы рассмотрим два; в следующей — три.

1. *Полиархическая демократия выдерживает испытание временем лишь в странах, где преобладает экономика рыночного капитализма; в странах с нерыночной экономикой она неизменно оказывается недолговечной.*

Это утверждение, в данном случае касающееся лишь полиархической демократии, с полным правом можно отнести и к народному правлению, развивавшемуся в городах-государствах Греции, Рима, средневековой Италии, а также и к эволюции представительных институтов и к повышению степени участия граждан в управлении государством в странах Северной Европы. Но я не собираюсь останавливаться на истории вопроса, частично освещенной в главе 2, с тем чтобы сосредоточить все внимание на институтах современной представительной демократии, т.е. демократии полиархической.

И здесь результаты оказываются совершенно однозначными. Полиархическая демократия существует *только* в странах с преобладающим рыночно-капиталистическим типом экономики и никогда не возникает (а если возникает, то лишь на очень краткий срок) в странах с нерыночной экономикой. Отчего же это происходит?

2. *Эта нерушимая взаимосвязь объясняется тем, что некоторые основополагающие черты рыночного капитализма делают его фактором, благоприятствующим демократическим институтам. Спра-*

ведливо и обратное: определенные характеристики нерыночной экономики пагубно сказываются на перспективах демократического развития.

При экономике рыночно-капиталистического типа экономические субъекты (фирмы, фермы и все что угодно в том же роде) находятся в частном владении лиц или групп, а не принадлежат государству. Основная цель этих субъектов — получение экономического выигрыша в форме прибылей, доходов, арендной платы, процентных ставок. Те, кто управляет этими предприятиями, не преследуют таких широкомасштабных, возвышенных, абстрактных целей, как общее благосостояние или общественное благо. Ими движет исключительно личная заинтересованность, которая порой оказывается единственным стимулом. Поскольку рынки предоставляют владельцам, управляющим и сотрудникам предприятий почти исчерпывающую информацию, они могут принимать решения самостоятельно, без помощи органов центральной власти. (Это не значит, будто они обходятся без законов и подзаконных регулирующих актов — к ним я вернусь в следующей главе.)

Вопреки нашим интуитивным представлениям рынок координирует и контролирует деятельность этих экономических субъектов. История предоставляет нам более чем убедительные примеры того, что система, при которой неисчислимо множество решений принимается бесчисленными независимыми, но конкурирующими друг с другом субъектами, действующими в достаточно узких собственных интересах и движимыми информацией, предоставляемой рынком, производит товары и услуги гораздо эффективнее, чем любая известная нам экономически-хозяйственная альтернатива. Более того, она действует с поистине поразительной упорядоченностью и правильностью.

И в конце концов рыночный капитализм обычно приводит к экономическому росту, а экономический рост благоприятен для демократии. Прежде всего он уничтожает самую вопиющую бедность и повышает уровень жизни, а стало быть, помогает свести к минимуму социальные и политические противоречия. Затем, когда разгораются экономические конфликты, он способствует производству большего количества ресурсов, обеспечивающих взаимное удовлетворение претензий и выработку таких соглашений, при которых каждая сторона получает некую выгоду. (При отсутствии экономического роста экономические конфликты в терминах теории игр становятся «игрой с нулевой суммой», т.е. сводятся к формуле: «То, что я выиграл, ты потерял; то, что потерял я, выиграл

ты». Сотрудничество лишается смысла.) Экономический рост также предоставляет отдельным лицам, социальным группам и государству в целом дополнительные ресурсы для развития образования и тем самым позволяет пополнять число грамотных и образованных граждан.

Рыночный капитализм также благоприятен для демократии и своими социально-политическими последствиями. Он создает в обществе обширный промежуточный слой владельцев собственности, которые обычно стремятся к получению образования, автономному существованию, личной свободе, неприкосновенности частной собственности, законопослушности, участию в управлении государством. Еще Аристотель указывал на то, что средний класс является естественным союзником демократических идей и институтов. И последнее, но, вероятно, самое важное: благодаря децентрализации экономической системы, когда многие экономические решения принимаются относительно независимыми частными лицами и компаниями, рыночный капитализм избавляет от необходимости иметь сильное, даже авторитарное центральное правительство.

Нерыночная экономика может существовать лишь там, где ресурсы ограничены, а экономические решения самоочевидны и не предполагают выбора из многих вариантов. Однако в обществе, организованном более сложно, для того чтобы избежать хаоса и обеспечить хотя бы относительно высокий уровень жизни, необходимо вмешательство иных механизмов, координирующих и контролирующих экономику страны. Единственно приемлемый вариант такой замены — правительство. И потому, кто бы ни являлся формально законным собственником предприятия в нерыночной экономике, решения за него принимает государство и оно же осуществляет управление. При отсутствии рыночных механизмов координации экономики именно правительство по необходимости берет на себя задачу распределения всех скудных ресурсов — капитала, труда, машин, земли, зданий, жилья, товаров народного потребления и пр. Для этого правительству необходим подробный и всеобъемлющий план, и следовательно, нужны правительственные чиновники, на которых были бы возложены его разработка, реализация и контроль за его исполнением. Все эти невероятно трудные задачи требуют огромного количества достоверной информации. Чтобы добиться согласия на свои директивы, чиновникам приходится отыскивать и применять соответствующие средства воздействия. К ним относятся как законные (в виде заработ-

ной платы и премий) и незаконные (взятки) методы поощрения, так и методы принуждения и наказания (вплоть до смертной казни за «экономические преступления»). За исключением редких ситуаций, определяемых недолго сохраняющимися условиями переходных периодов (к ним я еще вернусь), ни одно правительство не могло справиться с этой задачей.

Однако основная угроза развитию демократии исходит все же не от централизованной плановой экономики, а от ее последствий в социальном и экономическом планах. Централизованная плановая экономика предоставляет ресурсы всей страны в распоряжение руководителей государства. Чтобы предвидеть вероятные последствия такой фантастически неожиданной, просто сказочной политической удачи, следует вспомнить афоризм: «Всякая власть развращает; абсолютная власть развращает абсолютно». Централизованная плановая экономика как бы недвусмысленно дает правительству понять: «Можешь использовать все эти экономические ресурсы для консолидации и упрочения твоей власти!»

Политические лидеры должны обладать сверхчеловеческой силой самоотречения, чтобы побороть подобное искушение. Увы, как ни печально, в истории мы находим свидетельства того, что все правители, получив доступ к огромным ресурсам, предоставленным централизованной плановой экономикой, подтвердили мудрость этого афоризма. Справедливости ради скажу, что одни лидеры могут использовать свой деспотизм во благо, другие — во зло своих граждан. В истории остались имена и тех, и других, и все же я считаю, что деспоты в конечном счете причинили гораздо больше зла, чем добра. Так или иначе система централизованной плановой экономики всегда была самым тесным образом связана с авторитарными режимами.

Некоторые оговорки

Оба вывода правомерны, однако нуждаются в нескольких оговорках.

Прежде всего, экономический рост может наблюдаться не только в демократических странах, точно так же как стагнация не обязательно бывает присуща лишь недемократическим режимам. Представляется, что не существует взаимосвязи между экономическим ростом и типом правления или режима¹.

Более того, хотя демократия существует лишь в странах с ры-

ночно-капиталистической экономикой, она, т.е. рыночно-капиталистическая экономика, может существовать и в недемократических странах. В некоторых из них — особенно на Тайване и в Южной Корее — упомянутые мной ранее факторы, сопровождающие экономический рост и рыночную экономику, в свою очередь способствуют демократизации. В этих двух странах авторитарные лидеры, чья политика помогла стимулировать успешное развитие рыночной экономики, экспортообразующих производств, а также экономический рост и создание многочисленного, образованного среднего класса, невольно готовили свою собственную гибель. И поэтому, хотя рыночный капитализм и экономический рост благоприятствуют демократии, они в конечном итоге оказываются гораздо менее благоприятными, а то и просто неблагоприятными для недемократических режимов. Следовательно, развязка той исторической драмы, которая будет разыгрываться в следующем столетии, покажет, сумеет ли недемократический режим в Китае справиться с порожденными рыночным капитализмом силами демократизации.

Рыночный капитализм необязательно существует в том облике, какое знакомо нам по XX в., — урбанистически-индустриальном или постиндустриальном. Он также может быть аграрным или по крайней мере был таким прежде. Как мы помним из главы 2, в XIX в. основные демократические институты (за исключением предоставления женщинам избирательных прав) уже развились в нескольких странах мира — в Соединенных Штатах Америки, Канаде, Новой Зеландии, Австралии, которые были по преимуществу аграрными. В 1790 г., когда была принята новая (и до сих пор действующая) конституция американской республики, из почти 4 млн. ее жителей лишь 5% приходилось на города с численностью населения, превышавшей 2500 человек, а остальные 95% проживали в сельской местности, главным образом на фермах. К 1820 г., когда демократические институты (действие их охватывало лишь лиц белой расы и мужского пола) полиархической демократии были уже прочно укоренены, из общего числа граждан США, численность которых не превышала 10 млн. человек, 9 млн. по-прежнему жили в сельской местности. В 1860 г., накануне гражданской войны, когда страна насчитывала уже более 30 млн. человек, восемь из каждых десяти человек жили в сельской местности. Америка, описанная Алексисом де Токвилем, была не индустриальной, а аграрной страной. Наиболее распространенным видом экономического предприятия в этом аграрном обществе были, ра-

зумеется, фермы, принадлежавшие индивидуальным собственникам и их семьям. Большая часть производимой ими продукции ими же и потреблялась.

Важно отметить, однако, что едва ли не полностью децентрализованная экономика (в большей степени, чем это было потом, после пришествия индустриализации) почти не предоставляла политическим лидерам доступа к своим ресурсам и создала многочисленный средний класс свободных фермеров. На развитие демократии это повлияло в высшей степени благотворно. И в представлении Томаса Джефферсона о республике необходимой основой демократии было аграрное общество, состоящее из независимых фермеров.

Отразились ли эти сложившиеся еще в доиндустриальную эпоху черты, характерные для нескольких стран «старой демократии», на последующем индустриальном развитии этих стран? Да. Этот опыт подтверждает важнейшее положение: какова бы ни была доминантная направленность децентрализованной экономики, которая способствует созданию нации независимых граждан, она очень благоприятна для развития и сохранения демократических институтов.

Чуть выше я упомянул о тех редких ситуациях, возникших в переходные периоды социально-экономического развития, когда правительства могли эффективно управлять централизованной плановой экономикой. Следует добавить, что эти правительства были демократическими — находившимися у власти в Великобритании и США в период мировых войн. Но в обоих случаях планирование производства и распределение ресурсов имели четко очерченную цель: сочетать удовлетворение нужд обороны с предоставлением основных товаров и услуг гражданскому населению. Задачи военной экономики получили в обществе широкую поддержку. Кое-где, правда, появились «черные рынки», но это явление не обрело того размаха, который мог бы ослабить эффективность централизованной системы распределения ресурсов и контроля за ценами. По окончании войны система была быстро демонтирована, так что правительства не сумели воспользоваться в политических целях теми возможностями, которые могли бы перед ними открыться благодаря их доминирующей роли в экономике.

Не считая этих систем, действовавших лишь в период войны, централизованная плановая экономика существовала только в тех государствах, чьи лидеры были «фундаментальными антидемократами», и потому мы не всегда можем отличить плачевные для демократии последствия, вызванные самим экономическим укладом, от последствий, порожденных идеологическими установка-

ми того или иного лидера. Ленин и Сталин были настроены по отношению к демократии до такой степени враждебно, что сумели бы предотвратить появление и пресечь развитие основных демократических институтов, не прибегая к помощи централизованной плановой экономики. Эта система всего лишь облегчила им задачу, обеспечив их максимальным количеством ресурсов, позволившим им навязывать свою волю другим.

Строго говоря, никто и никогда не пытался поставить эксперимент по скрещиванию демократических институтов с централизованной командной, плановой экономикой, функционирующей в мирное время. Надеюсь, что и впредь этого не будет, ибо легко предугадать вероятные последствия: ничего хорошего они демократии не сулят.

Но даже если рыночный капитализм оказывается для демократических институтов гораздо более благоприятным, чем любая известная нам недемократическая экономика, он тоже способен привести к некоторым последствиям, крайне неблагоприятно сказывающимся на развитии демократии. Мы рассмотрим их в следующей главе.

Глава 14

ПОЧЕМУ РЫНОЧНЫЙ КАПИТАЛИЗМ НАНОСИТ УЩЕРБ ДЕМОКРАТИИ

Пристально взглянув на рыночный капитализм с точки зрения демократии, мы обнаружим, что он, подобно древнегреческому богу Янусу, двулик. Одно его лицо приветливо обращено к демократии, другое, враждебное, — в противоположную сторону.

3. Демократия и рыночный капитализм пребывают в постоянном конфликте, в котором ограничивают и видоизменяют друг друга.

К 1840 г. рыночная экономика с саморегулирующимися рынками рабочей силы, земли и капитала прочно установилась в Англии. Рыночный капитализм возобладавал над своими противниками по всем фронтам — не только в теории и практике экономики, но также и в политике, юриспруденции, идеологии, философии. Его оппоненты, казалось, были посрамлены. Однако в стране, где

народ имел право голоса, как это было в Англии даже и в додемократическую эпоху, подобная победа не могла быть окончательной¹. Рыночный капитализм, как это ему свойственно, одним принес выгоду, другим же, чего и следовало ожидать, причинил ущерб.

Все политические институты представительного правительства, за исключением сильно урезанного избирательного права, уже действовали в полную силу. В свое время, в 1867 г., а затем в 1884 г., избирательные права были расширены, а после 1884 г. право голоса обрели практически все совершеннолетние мужчины. Таким образом, политическая система предоставила возможности для эффективной оппозиции нерегулируемому рыночному капитализму. Те, кто считал себя пострадавшими от нерегулируемых рынков, обратились за помощью и защитой к политическим лидерам. Противники *laissez-faire* (системы, при которой государство самоустраняется от регулирования экономики) получили возможность заявить о своем недовольстве через посредство политических деятелей, партий, программ, идей, философии, книг, газет и — что было гораздо важнее — выборов. Только что образованная лейбористская партия сосредоточила свою деятельность на улучшении положения трудящихся.

Часть критиков предлагала всего лишь регулировать рыночный капитализм, другие настаивали на его полной ликвидации. Выдвигались и компромиссные варианты: «Давайте сейчас его отрегулируем, а уничтожим потом». Те, кто намеревался ликвидировать капитализм, так никогда и не достигли своей цели. Те, кто требовал государственного вмешательства и регулирования, во многом своего добились.

Это произошло и в Англии, и в других западноевропейских государствах, и в ряде англоговорящих стран. Повсюду, где недовольство народа могло оказать воздействие на правительство, система *laissez-faire* выжить не могла. Рыночный капитализм без вмешательства и регулирования со стороны государства в демократической стране невозможен по меньшей мере по двум причинам.

Во-первых, основные институты рыночного капитализма сами требуют государственного вмешательства и регулирования. Конкуренция рынков, вопросы владения экономическими предприятиями, исполнение контрактных обязательств, борьба с монополизмом, защита прав собственности — все эти и многие другие сферы рыночного капитализма целиком зависят от действующего законодательства, от проводимого правительством политического курса и прочих факторов, являющихся прерогативой государства. Рыночная экономика не является и не может являться полностью саморегулирующейся.

Во-вторых, без государственного вмешательства и регулирования рыночная экономика неизбежно наносит ущерб определенным группам населения. «Потерпевшие» и те, кому угрожает экономический ущерб, не могут обойтись без вмешательства правительства. Экономические субъекты, движимые своекорыстием, обычно бывают мало склонны учитывать интересы других, напротив — они охотно пренебрегут этими интересами, если это сулит им самим выгоду: это могучий побудительный мотив. Угрызения совести по поводу вреда или ущерба, причиненного кому-то, легко унять с помощью такого оправдания: «Если того-то и того-то не сделаю я, это сделает кто-нибудь другой. Если я не допущу, чтобы мое предприятие сливало отходы производства в реку и загрязняло вредными выбросами атмосферу, это допустят владельцы других фабрик. Если я не выпущу в продажу небезопасные товары, это сделают другие». Можно не сомневаться: в любой экономике, более или менее основанной на конкуренции, действует именно такая логика.

Когда ущерб или вред причинены решениями, вызванными свободной конкуренцией и нерегулируемыми рынками, возникают следующие вопросы. Можно ли устранить или хотя бы уменьшить этот ущерб? Если да, то можно ли достичь этого без ощутимых потерь в прибылях? Когда ущерб достается одним, а прибыли — другим (а обычно именно так и происходит), как нам определить, что предпочтительней? Как найти наилучшее решение? И если не оптимальное, то хотя бы приемлемое? Кем и как должно оно приниматься? Как и какими средствами сделать его обязательным для исполнения?

Совершенно ясно, что эти вопросы не только из сферы экономики. Они затрагивают и мораль, и политику. Поиски ответов на них непременно приводят граждан демократических стран к политикам и членам правительства. И вот наилучшим и наиболее приемлемым из всех, кто может вмешаться в рыночную экономику, чтобы устранить вред, который без этого вмешательства будет неизбежен, оказывается... правительство страны.

Преуспеют ли недовольные граждане в получении помощи от государства, зависит, разумеется, от многих обстоятельств, в том числе и от того, какой политической мощью обладают противоборствующие стороны. Тем не менее исторические данные непреложно свидетельствуют: во всех демократических странах* ущерб

* А также и во многих недемократических странах. Но в данном случае мы рассматриваем лишь взаимоотношения демократии и рыночного капитала.

(реальный или потенциальный) от нерегулируемой рыночной экономики побуждает правительства вмешаться с целью предотвращения последствий, которые в противном случае будут пагубными для определенных групп граждан.

В такой знаменитой своей приверженностью рыночному капитализму стране, как Соединенные Штаты Америки, правительства разных уровней (федеральное, штата и местное) находят такое множество способов для вмешательства в экономику, что все и не перечислить. Вот лишь некоторые из них:

- страховка на случай потери работы;
- пенсии по старости;
- налоговая политика, направленная на предотвращение инфляции и экономического спада;
- обеспечение безопасности продуктов, лекарств, воздушно-го, железнодорожного и автомобильного транспорта;
- система здравоохранения, контроль над распространением инфекционных заболеваний, обязательная вакцинация школьников;
- медицинское страхование;
- образование;
- продажа акций, облигаций, других ценных бумаг;
- создание административно-территориальных зон (демографических, производственных и пр.);
- установление стандартов и норм в строительстве;
- страхование экономических рисков, борьба с монополизмом и иные ограничения свободной предпринимательской деятельности;
- регулирование тарифов и квот на импорт;
- лицензирование врачей, стоматологов, юристов, бухгалтеров и других специалистов;
- учреждение и сохранение национальных парков, заповедников, заказников и пр.;
- регулирование деятельности промышленных фирм с целью охраны окружающей среды или ликвидация уже нанесенного ей вреда.

И, увы, с опозданием:

- регулирование продажи табачных изделий с целью сокращения пагубных последствий для здоровья граждан (зависимость, онкологические заболевания и пр.).

И многое, многое другое

Суммируя все вышеизложенное, скажем: ни в одной демократической стране рыночно-капиталистическая экономика не существует (и, вероятно, не может существовать сколько-нибудь продолжительное время) без масштабного государственного участия и регулирования, имеющего целью снижение ее вредоносного воздействия на общество.

И хотя существование в демократической стране политических институтов влияет на эффективность рыночной экономики, но и существование в стране рыночно-капиталистической системы оказывает очень значительное воздействие на деятельность демократических политических институтов. Здесь существует прямая и обратная связь между политикой и экономикой, между экономикой и политикой.

4. Поскольку рыночный капитализм неизбежно порождает неравенство, он ограничивает демократический потенциал полиархической демократии тем, что приводит к неравномерному распределению политических ресурсов.

В двух словах о словах

Понятие *политические ресурсы* включает в себя все, что имеется в распоряжении индивидуума или группы и может быть использовано для прямого или опосредованного воздействия на поведение других людей. Меняясь в зависимости от «обстоятельств места и времени», все огромное множество компонентов человеческого общества может быть превращено в политические ресурсы — физическая сила, оружие, деньги, благосостояние, товары и услуги, производственные ресурсы, доход, честь, уважение, привязанность, харизма, престиж, информация, знания, образование, общение, средства коммуникаций, организации, положение, идеологический и религиозный авторитеты, голоса избирателей и пр. Политические ресурсы теоретически могут распределяться равномерно, как голоса избирателей в демократических странах, либо могут быть сконцентрированы в руках одного человека или группы лиц. Между этими полюсами — равенством и тотальной концентрацией лежит бесчисленное множество вариантов.

Большая часть перечисленных мной политических ресурсов повсюду распределяется совершенно неравномерным образом. Система рыночно-капиталистического хозяйства хотя и не является единственной причиной этого, но играет важную роль в неравномерном распределении основных ресурсов — благосостояния, дохода, статуса, престижа, информации, организации, образования, знаний...

Благодаря неравенству в доступе к политическим ресурсам, некоторые граждане приобретают значительно большее влияние на решения, действия и политический курс правительства. И как это ни прискорбно, подобные нарушения равенства далеко не безобидны: под угрозой оказывается моральный фундамент демократии — политическое равенство граждан.

5. Система рыночно-капиталистической экономики оказывает в высшей степени благоприятное воздействие на развитие демократии, пока она не достигает уровня полиархической демократии. Однако из-за того что рыночный капитализм сказывается негативно на политическом равенстве граждан, он также неблагоприятно начинает сказываться и на развитии демократии, превышающей уровень полиархии.

Рыночный капитализм по причинам, о которых я говорил ранее, действует на авторитарные режимы, как мощный «растворитель». Когда он превращает общество, состоящее из помещиков и крестьян, в общество работодателей и наемных рабочих, страну темных и необразованных сельских тружеников, влачащих жалкое существование (а порой и оно оказывается не под силу), в страну грамотных, достаточно уверенно глядящих в будущее горожан, олигархию, сосредоточившую едва ли не все ресурсы в своем узко элитарном кругу, в систему гораздо более широкого распространения ресурсов, режим, при котором большинство почти не в состоянии избавиться от господства правящей клики, в государственную систему, при которой большинство может эффективно объединять свои ресурсы (и не в последнюю очередь голоса на выборах), чтобы через них воздействовать на правительство, заставляя его действовать в своих интересах, так вот, когда рыночный капитализм способствует всем этим изменениям, а он способствует и будет способствовать этому во многих странах с развивающейся экономикой, он действует как средство поистине революционного преобразования общества и политики.

И когда авторитарные правители достаточно отсталых стран предпринимают шаги по развитию динамичной рыночной экономики, они, фигурально выражаясь, тем самым роют себе могилу.

Но как только общество и политика трансформированы рыночно-капиталистической системой экономики, как только утверждаются демократические институты, так сразу же происходят фундаментальные перемены — неравенство в доступе к ресурсам, стимулированное рыночным капитализмом, порождает весьма заметное политическое неравенство между гражданами.

На трудный вопрос о том, как сделать союз полиархической демократии с рыночно-капиталистической системой экономики более благоприятным для дальнейшего развития полиархии, а также и о том, возможно ли это в принципе, просто и кратко не ответишь. Связь между демократической политической системой страны и недемократической экономической системой постоянно, на протяжении всего XX в., бросала вызов демократическим целям и процедурам. Без сомнения, эта проблема перейдет и в следующее тысячелетие.

Глава 15

ПУТЕШЕСТВИЕ ПРОДОЛЖАЕТСЯ

Что же впереди? Как видим, XX в., который многим представлялся мрачным и трагическим периодом в истории демократии, привел в результате к ее небывалому торжеству. Хотя мы вправе тешить себя надеждами на то, что XXI в. окажется по отношению к демократии столь же благосклонным, как и его предшественник, однако история свидетельствует: демократия — довольно редкое явление в истории человечества. Не суждено ли ей в грядущем тысячелетии вновь быть вытесненной недемократическими системами, некоей новой разновидностью «политической опеки», установленной бюрократическими и политическими элитами? Или ее глобальная экспансия все же продолжится? Или произойдет новое перевоплощение, и явление, называемое «демократия», одновременно приобретет и больший масштаб, и меньшую глубину, т.е. будет, охватывая все большее количество стран, распространяться все шире, но при этом свойственные ей качества будут становиться все более размытыми. Будущее слишком неопределенно, чтобы дать однозначные ответы.

Мы завершили рассмотрение вопросов, поставленных в главе 4, и прошли весь маршрут до конца. Мир, известный нам по собственному опыту, должен будет уступить место будущему, карты которого в лучшем случае ненадежны: картографы составляют их, не имея достоверных сведений об этих далеких краях. Тем не менее я полагаю, мы с достаточной уверенностью можем предсказать, что многие из тех проблем, с которыми сталкивается

демократия сейчас, останутся нерешенными и даже обретут еще большую остроту.

В этой заключительной главе я собираюсь представить вашему вниманию краткое описание этих проблем, уделив основное внимание странам «старой демократии» отчасти для того, чтобы сделать мое изложение более компактным, а отчасти потому, что верю: рано или поздно (и скорее рано, чем поздно) те страны, которые недавно пришли к демократии или все еще находятся в переходном периоде, встретятся с проблемами, стоящими сейчас перед странами «старой демократии».

Если вспомнить все, о чем шла у нас речь ранее, ни одна из проблем, которые я собираюсь разобрать, не должна вызвать у вас удивления. Впрочем, я почти не сомневаюсь, что возникнут новые проблемы, хотя и не могу, к сожалению, предложить способы их решения — для этого понадобилось бы написать новую книгу, а может быть, и несколько книг. В одном мы можем быть до определенной степени уверены: природа и качество демократии очень сильно зависят от того, насколько успешно смогут граждане и лидеры демократических стран ответить на те вызовы, которые я собираюсь описать.

Вызов I: экономический уклад

Маловероятно, чтобы рыночному капитализму не нашлось места в демократических странах. Следовательно, тот «антагонистический симбиоз», о котором я писал в главах 13 и 14, в том или ином виде будет существовать непременно.

Нигде покуда не видно сколько-нибудь более приемлемой альтернативы рыночно-капиталистической (в основных своих чертах) системе экономики. К концу нашего столетия мало найдется граждан демократических стран, верящих в возможность открытия и внедрения нерыночной системы, которая в большей степени благоприятствовала бы демократии и политическому равноправию и была бы при этом способна производить товары и услуги. На протяжении двух минувших веков воображению социалистов, технократов, футурологов и многих других рисовались картины того, как рынки будут повсеместно и постоянно вытесняться более, как им казалось, упорядоченным, менее стихийным, более справедливым механизмом принятия экономических решений в области производства, ценообразования и распределения товаров и услуг.

Эти представления канули в небытие. Сколь бы многочисленны и серьезны ни были недостатки рыночной экономики, демократическим странам в новом веке иного выбора предоставлено не будет.

Значительно меньше у нас уверенности в том, что рыночно-капиталистической (по преимуществу) экономике и впредь потребуется система владения и управления экономическими предприятиями в прежних, капиталистических формах. «Внутренние правительства» капиталистических фирм представляют собой типичный пример антидемократических методов, а иногда и настоящего управленческого деспотизма. Более того, собственность фирм, прибыль и другие доходы от владения собственностью распределяются самым неравноправным образом. Неравенство в сфере владения крупнейшими экономическими предприятиями и контроля над ними оборачивается неравенством политических ресурсов, о чем говорилось в главе 14, и, следовательно, массированным нарушением политического равноправия граждан демократических стран.

Несмотря на эти явные недостатки, исторически сложившиеся альтернативы капиталистическому способу владения собственностью и управления потеряли к концу нашего столетия большую часть своих сторонников. Лейбористские, социалистические, социал-демократические партии давным-давно уже не ставят себе задачу национализации промышленности. Правительства, полностью состоящие из представителей этих партий или рассматривающие их как добросовестных партнеров-единомышленников, поспешно провели приватизацию еще оставшихся государственных предприятий. Единственным заслуживающим внимания исключением следует считать социалистическую рыночную экономику, при которой предприятия, работавшие в контексте рынка, управлялись (пусть номинально) представителями рабочих, но эта система рухнула после дезинтеграции Югославии, возглавлявшейся коммунистическим правительством. Справедливости ради отметим, что в странах «старой демократии» предприятия, принадлежащие коллективу их работников, не только существуют, но и процветают. Однако профсоюзы, трудовые партии и вообще трудящиеся не отстаивают всерьез экономический порядок, при котором фирмы и компании находятся в собственности рабочих и служащих и управляются ими же.

Итак, напряженность между демократическими целями и системой рыночно-капиталистической экономики почти наверняка сохранится и впредь на неопределенно долгий срок. Существуют ли способы, сохранив все преимущества рыночного капитализма, уменьшить ущерб, причиняемый им политическому равноправию?

То, что ответят на это руководители и рядовые граждане демократических стран, в очень значительной степени будет определять природу и свойства демократии XXI века.

Вызов 2: интернационализация

Мы уже знаем, почему интернационализация склонна расширять сферу решений, принимаемых политической и бюрократической элитами, за счет демократического контроля. Как я предлагал в главе 9, достойный ответ на этот вызов состоит прежде всего в том, что, когда уровень принятия решений повышается до международного, граждане должны быть уверены, что всем демократическим институтам и процедурам ничто не угрожает, а механизмы подотчетности политической и бюрократической элит укрепляются. Увы, совершенно неясно, возможно ли это в принципе и как именно это может быть осуществлено.

Вызов 3: культурные различия

В главе 12 мы пришли к выводу, что определенный уровень культурной однородности благоприятно воздействовал на развитие и стабильность демократии во многих странах «старой демократии». Однако в последние десятилетия нашего века в этих странах возникли два фактора, значительно способствующие усилению культурной дивергенции. Оба, скорее всего, будут действовать и в следующем столетии.

Во-первых, граждане, обычно подвергавшиеся дискриминации, объединились с себе подобными, образовав некие движения, призванные защитить их интересы и права на культурную самоидентификацию. Участниками этих движений стали «цветные», женщины, люди с нетрадиционной сексуальной ориентацией, т.е. гомосексуалисты и лесбиянки, представители языковых меньшинств и этнических групп, живущих в местах своего исторического обитания (к примеру, шотландцы и валлийцы в Великобритании, франкоязычные граждане Квебека и др.).

Во-вторых, культурная дивергенция в странах «старой демократии» значительно усилилась за счет постоянно увеличивающегося притока иммигрантов, отмеченных, как правило, явными чертами этнического, языкового, религиозного, культурного различия, выделяющего их из среды коренного, доминирующего в той

или иной стране населения. По многим причинам как легальная, так и нелегальная иммиграция существенно влияет на культурную дивергенцию в странах «старой демократии». Например, экономические различия между богатыми демократическими странами и бедными странами побуждают жителей последних питать надежду на то, что, переехав в богатую страну, они избавятся от бедности. Другие же просто хотят повысить свой жизненный уровень, перебравшись на местожительство в богатую страну, где перед ними откроются большие возможности. Число тех, кто стремится попасть в страны «старой демократии», в последние годы XX в. особенно возросло из-за массового наплыва охваченных ужасом, доведенных до отчаяния беженцев, стремящихся спастись от насилия, репрессий, геноцида, «этнических чисток», голода и других бедствий, свирепствующих у них на родине.

К давлению извне прибавилось давление внутреннее: предприниматели были заинтересованы в приеме иммигрантов на работу, поскольку те соглашались на такое жалование и на такие условия, которые давно уже стали неприемлемы для их сограждан. Иммигранты, недавно переселившиеся в богатые страны, стремились воссоединиться со своими родственниками, оставшимися за границей. Движимые соображениями гуманности и простой справедливости, «коренные жители» тех стран, куда переселились иммигранты, не хотели принуждать их к тому, чтобы они постоянно оставались в лагерях беженцев, либо, оказавшись на родине, вновь страдали от нищеты, насилий или подвергались прямой угрозе убийства.

И вот, столкнувшись с этим двойным нажимом, демократические страны обнаружили, что их границы гораздо прозрачней, чем они предполагали. Приток иммигрантов, нелегально проникавших к ним морем и сушей, невозможно было пресечь без крупных затрат на ужесточение пограничного контроля, а эти меры, помимо того что должны были обойтись очень дорого, вызвали бы возмущение со стороны многих граждан, которые сочли бы их нестерпимо бесчеловечными.

Необоснованной и беспочвенной представляется мне надежда на то, что наступающее столетие решит проблему культурной дивергенции и достойно ответит на бросаемый ею вызов. Вероятнее обратное — культурные различия будут лишь углубляться.

И если в прошлом демократические страны не всегда оказывались в состоянии решить проблему культурной дивергенции в строгом соответствии с демократическими ценностями и процедурами, смогли ли они и захотят ли в будущем действовать успешнее?

Разнообразные системы, описанные в главе 12 и в Приложении В, представляют широкий спектр возможных решений — от ассимиляции на одном его конце до независимости — на другом. Возможны и дополнительные, неучтенные нами варианты. Как бы то ни было, и здесь тоже природа и качество демократии в очень значительной степени будут зависеть от тех механизмов, которые демократические страны сумеют создать у себя для адекватного решения проблемы культурной дивергенции.

Вызов 4: гражданское просвещение

На предыдущих страницах я уделил этому аспекту немного места, но вы, должно быть, помните, что одним из основных критериев, определяющих демократический процесс, является информированное знание: каждый гражданин с разумными ограничениями во времени должен иметь равные и эффективные возможности получать сведения о релевантных альтернативах проводимому политическому курсу и об их вероятных последствиях.

А как на практике можно повысить уровень гражданского просвещения? Страны «старой демократии» проложили немало путей к постижению политических вопросов. Прежде всего, школьное образование большей части граждан находится на достаточном уровне, чтобы обеспечить им элементарную компетентность. Способность к пониманию политических вопросов в дальнейшем развивается благодаря общедоступности тех сведений, которые за невысокую плату предоставляются средствами массовой информации. К этому источнику добавляется и другой, поскольку политические партии и их кандидаты, оспаривая друг у друга места в правительстве, охотно предоставляют потенциальным избирателям информацию (иногда перемешанную с дезинформацией) о своих намерениях и уже осуществленных действиях. Благодаря политическим партиям и «группам интересов», объем информации, *необходимой* гражданам для того, чтобы составить себе адекватное представление о том или ином аспекте проблемы и принимать активное и эффективное участие в политической жизни, сокращается до вполне приемлемого уровня, а сами сведения легче усваиваются. Избирателям, как правило, в общих чертах известны история политической партии, ее нынешний политический курс, являющийся обычно логическим продолжением этой истории, и легко предсказуемое будущее. Следовательно, им нет нужды анализировать каждое важное публичное заявление, вместо этого они

могут просто проголосовать за кандидатов предпочитаемой ими партии, будучи при этом достаточно уверены в том, что в случае своего избрания их представители будут продолжать ту политику, которая в широком смысле отвечает интересам электората.

Кроме того, многие граждане входят в ассоциации, созданные для защиты и отстаивания своих специфических интересов, — это различные лоббистские организации и группы давления. Важнейшие преимущества членов организованных групп давления — владение политическими ресурсами, политическая искушенность, доступ к социальной информации — дают возможность простым гражданам получить в органах власти своих представителей, чья деятельность часто оказывается весьма эффективной.

Благодаря таким факторам, как соперничество различных партий, влияние «групп интересов», выборы, в основе которых лежит принцип состязательности, политические лидеры обычно соглашаются нести ответственность за то, что они проводят в жизнь (или по крайней мере пытаются сделать это) программу своей партии и реализуют свои предвыборные обещания. Более того (и вопреки широко распространенной убежденности в обратном), в странах «старой демократии» они чаще всего и в самом деле действуют именно так¹.

И наконец, последнее: важнейшие правительственные решения обычно принимаются взвешенно, без резких «прорывов в неизвестное». Благодаря этой постепенности и тому, что они реализуются поочередно, нарастающие изменения не приводят к непоправимым и роковым последствиям. Граждане, эксперты и лидеры учатся на своих ошибках, видят, какие коррективы следует внести в те или иные действия, модифицируют свою политику, в случае необходимости повторяют процесс снова и снова. Притом что каждый шаг может выглядеть обескураживающе незначительным, с течением времени их постепенно накапливающаяся совокупность способна привести к глубоким, можно даже сказать «революционным», переменам. Важно отметить, что эти постепенные перемены происходят мирно и пользуются столь широкой общественной поддержкой, что чаще всего становятся необратимыми.

Хотя некоторым наблюдателям подобный «гомеопатический» способ внесения изменений представляется совершенно иррациональным, на поверку, напротив, оказывается, что это наиболее разумный путь — только так можно преобразовать наш мир, которому в высокой степени свойственны изменчивость и неопределенность². В XX в. решения, приводившие к самым катастрофическим

последствиям, принимались авторитарными лидерами, свободными от любых ограничений, налагаемых демократией. Покуда демократии осторожно и медленно продвигаются вперед, деспотические лидеры, попав в ловушку крайне предвзятых представлений о мире, слепо реализуют политику, ведущую их к самоуничтожению.

И следовательно, при всех своих несовершенствах это универсальное решение, позволяющее достичь адекватного уровня гражданской компетентности, себя вполне оправдывает³. Впрочем, я опасаясь, что в XXI в. этого будет уже недостаточно. Три перекрещивающихся вектора развития, по моему мнению, выявят особенно серьезные его недостатки.

Перемены в масштабе. Благодаря постоянно возрастающей интернационализации, решения и действия, в значительной степени затрагивающие жизнь граждан, охватывают все большие и большие территории и тем самым все большее количество людей, находящихся в их пределах.

Сложность. Несмотря на то что во всех демократических странах средний уровень образования вырос и, вероятно, в дальнейшем будет продолжать расти, возросли и сложности, связанные с осмыслением явлений общественной жизни, — теперь для этого недостаточно и более высокого уровня образованности. Во всех демократических странах за предшествующие полвека увеличилось количество специальных вопросов, имеющих непосредственное отношение к политике, управлению и государству. Ни один человек не может в совершенстве разбираться во всех областях, в лучшем случае он может считать себя сведущим лишь в нескольких. И наконец, суждения о политике не только грешат расплывчатостью и неопределенностью, но и требуют трудных для неспециалиста решений по поводу компромиссов взаимных уступок.

Средства связи. В XX веке в развитых странах социальная и техническая основа коммуникаций претерпела радикальные и небывалые изменения: появились телефон, радио, телевидение (в том числе и интерактивное), факс, Интернет, опросы общественного мнения, проводимые почти сразу же после того или иного события, фокус-группы и т.п. В связи с относительной дешевизной средств коммуникации информация (причем любого уровня сложности), имеющая отношение к политическим вопросам, стала не просто доступна, но и многократно увеличилась в объеме⁴. Впрочем, этот резко возросший объем информации не обязательно должен привести к большей компетентности или к лучшему, более глубокому осмыслению происходящих событий: масштаб, слож-

ность, огромное количество информации — все это предъявляет еще большие требования к способностям среднего гражданина.

И в результате перед демократическими странами в числе самых первоочередных стоит задача повышения способности граждан осмысливать события политической жизни, для того чтобы иметь возможность принять в них участие. Я вовсе не хочу сказать, что прежние институты, созданные для этой цели в XIX—XX вв., нужно упразднить за ненадобностью: в будущем они должны быть обогащены новыми методами, способствующими развитию гражданского самосознания, участию граждан в политической жизни, получению информации, обсуждению проблем, причем все это будет сделано на основе тех достижений техники и технологии, которые появятся в следующем веке. Мы едва лишь начали серьезно обдумывать открываемые ими возможности и провели в ничтожных масштабах самые первые, робкие пробы.

Смогут ли демократические страны, будь то старые, новые или находящиеся в переходном периоде, достойно решить проблемы, перечисленные мной, и другие, которые также, без сомнения, возникнут перед ними. Если им это не удастся сделать, и без того уже довольно обширный разрыв между демократическими идеалами и демократической реальностью станет еще больше, после чего на смену эпохе триумфа демократии придет эра ее разрушения и упадка.

На протяжении XX в. у демократии не было недостатка в критиках, уверенно заявлявших о том, будто она пребывает в кризисе, ей грозит серьезнейшая опасность и вообще часы ее сочтены. Вероятно, существование демократии и в самом деле временами оказывалось под угрозой, но обреченной она не бывала никогда. Как выяснилось, пессимисты со слишком большой готовностью торопились сбросить ее со счетов. Опровергая их мрачные пророчества, опыт доказывает, что, если основные демократические институты прочно укоренены в стране, они проявят замечательную жизнестойкость и способность к выживанию в самых неблагоприятных обстоятельствах. Демократии обнаружили неожиданную способность справляться с возникающими перед ними проблемами — решать их, что правда, то правда, не слишком изящно и далеко не идеально, но вполне удовлетворительно.

Если «старая демократия» и в XXI в. столкнется со свойственными ей проблемами и сумеет решить их, то, быть может, в конце концов сумеет превратиться в истинно передовой общественный строй. Ее успех в этом случае станет образцом для всех, кто верит в демократию.

Приложение А

ОБ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМАХ

Если вы хотите побольше узнать об избирательных системах, начать лучше всего с книги «Справочник по международным избирательным системам», написанной Эндрю Рейнольдсом и Беном Рейли и выпущенной в свет Стокгольмским международным институтом изучения проблем демократии и участия в выборах (Andrew Reynolds & Ben Reilly. *The International IDEA: Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1997).

В этой книге «мир избирательных систем» подразделяется на три основные категории: плюралистически-мажоритарные системы, системы пропорционального представительства (ПП), полупропорциональные системы представительства. Система ППВ (которую в главе 11 я сравнивал с системой ПП) является одним из четырех типов плюралистически-мажоритарной системы. Наряду с ней существуют система альтернативного голосования (АГ), известная также как система преференциального голосования, и система двух туров, принятая во Франции.

Хотя система альтернативного голосования используется только в Австралии (и в несколько модифицированном виде применяется в тихоокеанском островном государстве Науру), ее активно поддерживают некоторые политологи. Кандидаты избираются по одномандатным округам (как при ППВ), но в отличие от нее избиратели выстраивают некую иерархию кандидатов по их предпочтительности: один балл начисляется тому, кто занял первое место в списке, два — тому, кто занял второе место, и т.д. Если ни один из них не набирает большинства, кандидат, получивший наименьшее количество голосов, выбывает, и так продолжается до тех пор, пока кто-то из претендентов не наберет 50% голосов, и тогда при пересчете учитываются поданные за кандидатов суммы «вторых мест». Принятая во Франции система двух туров направлена на достижение аналогичного результата. И она, и АГ позволяют устранить потенциальный недостаток системы ППВ: если на один мандат претендуют два кандидата, победа может достаться тому, кого отвергли бы избиратели, получи они право выбора. АГ предоставляет им эту возможность.

Система ПП подразделяется на три группы. Самой распространенной является так называемая списочная система, при которой избиратели выбирают кандидатов из списка, заявленного политическими партиями; число избранных строго соответствует количеству голосов (в процентном соотношении), поданных за партию того или иного кандидата. Система, принятая в Германии, Италии и совсем недавно в Новой Зеландии, предусматривает избрание части кандидатов (например, половины от общего числа) по национальному списку, т.е. на основе пропорционального представительства, а другой части — по одномандатным округам. Сторонники «списочной» системы утверждают, что она обеспечивает пропорциональное представительство, свойственное ПП, и вместе с тем, подобно ППВ, лучше, чем ПП, справляется с задачей формирования парламентского большинства.

Одна из разновидностей системы ПП, одобряемая политологами, но редко применяемая (исключением является Ирландия, где она действует с 1921 г.), — система «одного переходящего голоса» (ОПГ). Здесь, как и в АГ, избиратели определяют рейтинг каждого кандидата, а отличие заключается в том, что применяется она в *многомандатных* округах. Применяя метод подсчета голосов, который слишком сложен, чтобы излагать его здесь, ОПГ гарантирует получение мест в многомандатном округе кандидатами, имеющими самый высокий рейтинг, а также относительно пропорциональное распределение этих мест между политическими партиями. Хотя ирландцы, судя по всему, удовлетворены своей системой, она, вероятно, из-за своей сложности не привилась больше нигде.

Справочник описывает девять систем и последствия каждой из них, а кроме того, дает мудрый «Совет разработчикам избирательных систем». Вот некоторые из этих рекомендаций, снабженных краткими пояснениями:

- Упрощайте систему.
- Не бойтесь новшеств.
- Сделайте «крен» в сторону большей включенности граждан в жизнь общества.
- Добивайтесь легитимности и взаимопризнания всех основных субъектов общественной жизни.
- Старайтесь максимально усилить влияние избирателей.
- Но при этом не допускайте нарушения равновесия в ущерб политическим партиям с четко сформулированной программой.

Сам факт того, что существует такое множество альтернативных избирательных систем позволяет сделать три вывода. Во-первых, если существующая в той или иной демократической стране избирательная система не отвечает потребностям ее граждан, они могут сменить ее на другую. Во-вторых, избирательная система той или иной страны может быть «скроена» в соответствии с историческими, традиционными, культурными и прочими особенностями данной страны. В-третьих, перед тем как страна решает принять новую избирательную систему (или оставить существующую), все альтернативные варианты должны быть тщательно проанализированы с помощью компетентных специалистов.

Приложение Б

ПОЛИТИЧЕСКИЕ КОМПРОМИССЫ В ПОЛИЭТНИЧЕСКИХ ИЛИ МУЛЬТИКУЛЬТУРНЫХ СТРАНАХ

Институты, созданные в демократических странах для обеспечения удовлетворительного уровня политического взаимопонимания между различными этническими субкультурами, можно условно разделить на две группы — системы «консоциативной демократии» и избирательные системы.

Системы «консоциативной демократии» возникают в результате образованных *после* выборов *больших коалиций* политических лидеров, избранных на основе пропорционального представительства, которое обеспечивает каждому этнокультурному сообществу места в органе законодательной власти в количестве, соответствующем числу поданных голосов. Ведущим специалистом в этом вопросе является Аренд Лейпхарт, осветивший его в своей книге «Демократия в плюралистическом обществе: сравнительный анализ» (Arend Lijphart. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven and London: Yale University Press, 1977. Ch. 3. P. 53–103).

Системы «консоциативной демократии» существовали в Швейцарии, Бельгии, Нидерландах примерно с 1917-го по 1970 г. и в Австрии с 1945-го по 1966 г. В каждой стране были разные модели полиэтничности и соответственно разные политические институты,

призванные содействовать консенсусу. *Швейцарцы* говорят на разных языках (по-немецки, по-французски, по-итальянски и по-реторомански), исповедуют разную религию (католичество и протестантизм), живут в разных кантонах. Языковые и религиозные различия до известной степени «перекрывают» друг друга: некоторая часть германоязычных швейцарцев является протестантской, некоторая — католической, тогда как одна часть франкофонов исповедует католицизм, а другая — протестантизм. Эти различия некогда служили причиной конфликтов на языковой и религиозной почве, которые в современной Швейцарии практически исчезли. Население меньших по величине кантонов отличается, как правило, более высокой степенью языковой и религиозной однородности, что стало итогом и исторически сложившихся обстоятельств, и сознательных действий властей. Хотя существующая в стране система политического консенсуса в основных своих чертах прописана в Конституции Швейцарской Конфедерации, ей оказывают мощную поддержку общественное мнение страны и присущая ее гражданам политическая культура.

В *Бельгии* политические партии возникали и первоначально развивались в рамках трех субкультур — католической, либеральной и социалистической. Поскольку в *Валлонии* преобладающее количество жителей говорит по-французски, тогда как во *Фландрии* — по-фламандски, то с течением времени из-за языковых различий расхождения между этими партиями становились еще более значительными, а сами они обрели некий региональный характер. Требования большей автономии этих субкультур привели к расширению федерализации: местные власти каждого региона формировались на основе языкового большинства, а Брюссель, двуязычная столица страны, получил особый статус. Обычной практикой стало и неукоснительное соблюдение паритета между валлонами и фламандцами при формировании федерального правительства.

В *Нидерландах* со времен конфедеративной Голландской Республики (1579–1795) существовала прочная традиция «компромисса элит», и это обстоятельство облегчило развитие отдельных субкультур — либеральной, кальвинистской, католической и социалистической — которые определяли практически все сферы жизни и человеческих отношений от политики до браков, анклавов совместного проживания, клубов, профсоюзов, газет и пр. Основу отличий, вокруг которых развивались эти субкультуры, определяли прежде всего факторы классовые и религиозные. В 1917 г. был достигнут общенациональный компромисс — религиозным и светским школам был предоставлен полный финансовый паритет, были введены всеобщее

избирательное право и система строго пропорционального представительства, что способствовало дальнейшему укреплению отдельных «семей», придерживающихся разной идеологии. Несмотря на то что подобная политическая практика не способствовала многопартийным коалициям, она создавала предпосылки для выработки совместных решений, взаимного признания интересов меньшинства и прав автономных групп и одновременно позволяла формировать эффективно действующее правительство.

Голландская система стала прототипом консоциативной демократии, модель которой исчерпывающе проанализирована в исследовании Аренда Лейпхарта «Политика компромисса: плюрализм и демократия в Нидерландах» (Беркли: Издательство Калифорнийского университета, 1968). К этому времени, впрочем, острота различий во многом уже сгладилась, поскольку социалисты все глубже интегрировались в национальную систему, а две религиозные субкультуры уже успели сильно секуляризоваться. Тем не менее, установившаяся практика коллегиального принятия решений и всеобщее уважение к правам автономий сохранились.

«Консоциативные демократии» редко бывают успешными, прежде всего потому, что редко складываются условия, обеспечивающие их действенность. Желательность консоциативного решения для стран с культурными различиями может быть оспорена по нескольким аспектам:

1. Во многих мультикультурных странах важнейшие (может быть, даже необходимые) условия для его успешного воплощения либо слишком хрупки, либо отсутствуют вовсе.
2. Консоциативное устройство значительно сокращает роль оппозиции в рамках демократической формы правления.
3. По мнению некоторых критиков, право вето и необходимость достижения консенсуса порой приводят к чрезмерным затяжкам в принятии решений.

Однако опыт Нидерландов и некоторых других консоциативных систем заставляет усомниться в справедливости второго пункта и непременно опровергает пункт третий.

Ряд политологов доказывает, что возможной альтернативой могло бы стать создание выборных систем, которые подвигали бы политических лидеров к формированию долговременных *избирательных* коалиций, действующих *до и во время* парламентских или президентских выборов (см., например Donald L. Horowitz. *Ethnic Groups in Conflict* [Berkeley: University of California Press, 1985] и *A Democratic*

South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society [Berkeley: University of California Press, 1991]). Вопрос только в том, насколько это осуществимо. Разумеется, избирательная система типа ППВ наименее желательна, поскольку позволяет какой-то одной группе получить в парламенте такое подавляющее большинство, что сможет обойтись без переговоров, компромиссов, формирования коалиций. Иные ученые находят достоинства в системе АГ, описанной в Приложении А. [*Конституционная норма*] обязательного распределения голосов в полиэтническом электорате обязывает кандидата в президенты заручиться некоторым минимумом голосов представителей не менее двух основных в данной стране субкультур или этнических групп. (Впрочем, в Кении, несмотря на требование того, чтобы «кандидат в президенты получил не менее 25% голосов по крайней мере в пяти из восьми провинций... раздробленная оппозиция позволила в 1992 г. Даниэлю Арапу Мою стать президентом всего лишь с 35% голосов» [Andrew Reynolds & Ben Reilly. *The International IDEA: Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1997].) Ключевые государственные посты могут быть распределены между представителями основных этнических групп в соответствии с некоей согласованной формулой. Тем не менее ни один из этих способов не гарантирует прекращение межкультурных конфликтов. Доморожденные системы, в свое время введенные в действие в Ливане, Нигерии, Шри-Ланке и на какой-то срок принесшие этим странам стабильность, рассыпались под напором этнической междоусобицы, переросшей в гражданскую войну или сменившейся авторитарным правлением.

Один вывод представляется неизбежным: нет *общего* решения, годящегося для всех мультикультурных стран. Каждая страна в соответствии со своими чертами «кроит» это решение по себе.

Приложение В

О КОЛИЧЕСТВЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ СТРАН

Сколько всего в мире демократических стран? Где находится точка, соответствующая положению какой-либо страны, к примеру вашей, на условной шкале «демократичности»?

Я понимаю, что мало кто из числа читателей этой книги испытывает острую потребность в точном, обоснованном и базирующемся на самых свежих данных подсчете количества демократических стран в мире. Вероятно, больший интерес вызовет второй вопрос. Но для того чтобы ответить на него, сначала придется рассмотреть первый.

А это будет не так-то просто, поскольку сказать (как мы это сделали в главе 8), что в демократической стране должны быть все институты полиархической демократии — это одно, а определить, в самом ли деле они существуют в данной стране, — совсем другое. Для того чтобы сделать вывод о том, что «эта страна — демократическая» в том смысле, что она обладает всеми институтами полиархической демократии, требуется по крайней мере два положения. Мы должны прежде всего знать, что институты полиархической демократии действительно *существуют* в этой стране и находятся на том уровне или выше того предельного уровня (или в его преддверии), оказавшись ниже которого, по нашим понятиям, страна не может считаться демократической. Огромный объем информации о странах мира, предоставляемый независимыми наблюдателями, помогает составить это первое суждение. Второе — потребует больших усилий и будет грешить известной произвольностью. Существует мнение, что этот минимальный «порог демократии» устанавливается примерно на уровне, соответствующем развитию демократии в Европе и англоговорящих странах, т.е. в странах «старой демократии». Мне кажется, что этот стандарт выбран правильно: мы можем признать страну «демократической» лишь в том случае, если основные демократические институты присутствуют в ней и находятся на сравнительно высоком уровне развития.

В последние годы многие ученые и целые исследовательские организации пытались сформулировать достаточно обоснованные суждения, касающиеся стран, которые полностью не соответствуют критериям демократии или не вполне удовлетворяют этим требованиям. При этом они использовали схожие, но не идентичные критерии. К счастью, результаты большей частью совпадают, хотя провести объективно четкую грань между понятиями «демократический» и «недемократический» не представляется возможным.

Проиллюстрирую это на трех примерах. График, приведенный в моей книге «Демократия и ее критики» (*Democracy and its Critics* [New Haven and London: Yale University Press, 1989]), показывает численный рост стран полиархической демократии с 1850-го по

1970 г., и я привожу этот график в виде табл. 1 (с. 14). Другой график из той же книги (table 17–3, p. 241) разбивает 168 стран, взятых во временном промежутке 1981–1985 гг., на семь категорий, начиная от полноценных полиархий, где наличествуют четыре важнейших демократических института, и кончая крайне авторитарными режимами, где нет ни одного из этих институтов. Для построения обоих графиков использовались результаты исследования Майкла Коппеджа (Michael Coppedge) и Вольфганга Райнике (Wolfgang Reinicke), которые располагали наиболее полным сводом данных, позволяющих судить о том, каков для каждой страны относительный уровень каждого из четырех основных демократических институтов — свободных и честных выборов, свободы выражения, альтернативных и независимых источников информации и автономии ассоциаций. Свой метод авторы объясняют в работе *Measuring Polyarchy*, опубликованной в *Studies in Comparative International Development* (25, 1 (весна 1990). P. 51–72) и содержащей впечатляющие итоги тщательных исследований, которые до сих пор не повторены. Впрочем, Коппедж дает краткое описание своей шкалы и успешно использует ранее определенные рейтинги в работе *Modernization and Thresholds of Democracy: Evidence for a Common Path*, опубликованной в сборнике, вышедшем под редакцией Manus I.: *Midlarsky Inequality, Democracy, and Economic Development* [Cambridge: Cambridge University Press, 1997], P. 177–201.

Другой, не менее полезный источник доступной текущей информации — это ежегодники независимой организации «Freedom House»: *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, 1996–1997. Если у вас есть доступ в Интернет, вы можете найти составленный ею список демократических стран на: <http://www.freedomhouse.org/political/frtable1.htm>. «Freedom House» составляет рейтинги стран по двум категориям, каждая из которых предусматривает семь позиций — от наиболее свободных (1) до наименее свободных (2). Одна из категорий учитывает степень развития политических прав, другая — гражданских свобод. При их сопоставлении я обнаружил, что страны, занимающие позицию (1) по шкале политических прав и позицию (1), (2), (3) по шкале гражданских свобод, в 56 случаях удовлетворяют обоим критериям и, как мне кажется, в полной мере отвечают другим представлениям о демократических институтах в этих странах. Однако ни Индия, ни Бразилия, ни Россия не достигли этого уровня: «Freedom House» ставит Индию на позицию (2) по шкале политических прав

и на позицию (4) по шкале гражданских свобод; Россия ставится соответственно на позиции (3) и (4). Если же мы все-таки включим их в список, то общее количество демократических стран составит 58 единиц.

Еще одним источником является исследование, проведенное в 1994 г. Колорадским университетом: <http://isere.colorado.edu/pub/datasets/polity3>.

Согласно целям исследования 157 стран распределены по 10-балльной шкале «демократии» (0 — низкий уровень, 10 — самый высокий) и по аналогичной шкале «автократии» с теми же параметрами. В соответствии с этой системой 65 стран набирают по первой шкале 8, 9, 10 очков, а по второй — 0. Таким образом, их количество совпадает с данными 1995 г., приведенными в табл. 1. И хотя мы с полным основанием имеем право называть все эти страны «демократическими», «демократичны» они, если можно так выразиться, в разной степени. 35 стран, получившие по 10 баллов на шкале демократии, могут быть классифицированы как «наиболее демократические», 7 стран, набравшие по 9 баллов, — как «достаточно демократические», 23 страны, набравшие по 8 баллов, — как «демократические в незначительной степени».

Исследование Колорадского университета не принимает в расчет большую часть таких карликовых государств, как Сан-Марино (население 24 тыс. чел.) или островные государства, расположенные в Тихом океане или в Карибском бассейне, — Барбадос (население 256 тыс. чел.) и Микронезия (123 тыс. чел.). По шкале «Freedom House», и Сан-Марино, и Барбадос, и Микронезия занимают верхние позиции и в рейтинге политических прав, и в рейтинге гражданских свобод, тем самым заставляя рассматривать себя в числе «наиболее демократических» стран.

Суммируя все вышесказанное, я могу сделать следующий вывод: хотя провести полный, достоверный и базирующийся на самых свежих данных подсчет количества существующих в мире демократических стран представляется невозможным, два источника дают относительно точную оценку. Вероятно, для большинства читателей моей книги будет важнее с помощью этих двух источников понять, каким образом независимые эксперты определяют характер политического устройства той или иной страны, используя методы, которые дают возможность установить степень ее общения к демократии.

ПРИМЕЧАНИЯ

Глава 2: Где и как развивалась демократия?

1. Более подробно о развитии демократии в Афинах см.: Mogens Herman Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes: Structure, Principles, and Ideology* (Oxford: Blackwell, 1991).
2. James Madison, *The Federalist: A Commentary on the Constitution of the United States* (New York: Modern Library [1937?], No.10, 59).
3. Johannes Brondsted, *The Vikings* (New York: Penguin, 1960), 241.
4. Benjamin R. Barber, *The Death of Communal Liberty: A History of Freedom in a Swiss Mountain Canton* (Princeton: Princeton University Press, 1974), 115.
5. Gwyn Jones, *A History of the Vikings*, 2d ed. (Oxford: Oxford University Press, 1985), 150, 152, 282–284.
6. Franklin D. Scott, *Sweden: The Nation's History* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1977), 111–112.
7. Dolf Sternberg and Bernhard Vogel, eds., *Die Wahl Der Parlamente*, vol. 1: *Europa* (Berlin: Walter de Gruyter, 1969), part 1, table A1, 632; part 2, 895, and table A2, 943.

Глава 4: Что такое демократия?

1. Thucydides, *Complete Writings: The Peloponnesian War* (New York: Random House, 1951), 105.

Глава 5: Зачем нужна демократия?

1. Эти данные мы приводим по книге: Robert Conquest, *The Great Terror, Stalin's Purge of the Thirties* (New York: Macmillan, 1968) и статье известного русского историка Роя Медведева (*New York Times*, February 4, 1989, 1).
2. Важное исключение представляли Соединенные Штаты Америки, где в южных штатах чернокожее население было фактически ограничено в избирательных правах вплоть до принятия и введения в действие законов о гражданских правах 1964–1965 гг.
3. Для более углубленного знакомства с вопросом см.: James S. Fishkin, *Tyranny and Legitimacy: A Critique of Political Theories* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1979).
4. Thucydides, *The Peloponnesian War* (New York: Modern Library, 1951), 105.
5. Слово *анархия* происходит от греческого *anarchos* (*an* + *archos*, правитель) — безвластный. Теория анархизма провозглашает существование государства необязательным и нежелательным.
6. John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* [1861] (New York: Liberal Arts Press, 1958), 43, 55.
7. Это важное открытие подтверждено Bruce Russett, *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security* (Cambridge: Harvard

University Press, 1990), ch. 5, 119–145. В дальнейшем я свободно излагаю аргументацию автора. Это наблюдение, судя по всему, справедливо и для ранних республик и демократий. См.: Spenser Weart, *Never at War: Why Democracies Will Never Fight One Another* (New Haven and London: Yale University Press, 1998).

8. Высокий уровень развития международной торговли, вероятно, располагает к мирным отношениям между странами, независимо от того, являются ли они демократическими или недемократическими. John Oneal and Bruce Russett, «The Classical Liberals Were Right: Democracy, Interdependence, and Conflict, 1950–1985», *International Studies Quarterly* 41, 2 (June 1997): 267–294.

Глава 6: Зачем нужно политическое равноправие (I)?

1. Более подробно об этом см.: Garry Wills, *Inventing America: Jefferson's Declaration of Independence* (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1978), 167–228.
2. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, vol. 1 (New York: Schocken Books, 1961), lxxi.

Глава 7: Зачем нужно политическое равноправие (II)?

1. Философский статус моральных суждений и их отличие от суждений в таких эмпирических науках, как физика, химия и т.п., вызвал странненькие споры. Я не могу уделить здесь этим вопросам то внимание, которого они заслуживают. Прекрасный аргумент о необходимости руководствоваться моральными суждениями при выработке политических решений см.: Amy Gutmann and Dennis Thompson, *Democracy and Disagreement* (Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1996).
2. Более подробно об этом см.: Max Farrand, ed., *The Records of the Federal Convention of 1787*, 4 vols. (New Haven: Yale University Press, 1966), 1:82, 284, 578.
3. John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* [1861] (New York: Liberal Arts Press, 1958), 44.

Глава 8: Каких политических институтов требует демократия крупного социума?

1. «Шляпы» получили свое прозвище потому, что были отважны и удалы, как солдаты в треуголках... «Колпаки» обязаны своим прозвищем обвинению в том, что они робки, как старые дамы в ночных чепцах». Franklin D. Scott, *Sweden: The Nation's History* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1977), 243.
2. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, vol. 1 (New York: Schocken Books, 1961), 51.
3. Tocqueville, *Democracy in America*, 50.
4. John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* [1861] (New York: Liberal Arts Press, 1958), 55.

Глава 9: Варианты (I): Демократия: различия масштаба

1. Высказывание В.И. Ленина из статьи «Пролетарская революция и ренегат Каутский» (ноябрь, 1918) приведено в работе: Jens Christophersen, *The Meaning of «Democracy» as Used in European Ideologies from the French to the Russian Revolution* (Oslo: Universitetsforlaget, 1966), 260. Рус. перевод: Ленин В.И. *Полн. собр. соч.* Т. 37. С. 257.
2. Как я указывал в главе 2, древние греки не рассматривали как «демократические» рудиментарные представительные правительства, которые образовывали города для коллективной обороны и которые в любом случае не имели решающего значения для последующего развития представительных форм правления.
3. Destutt de Tracy, *A Commentary and Review of Montesquieu's Spirit of Laws* (Philadelphia: William Duane, 1811), 19, cited in Adrienne Koch, *The Philosophy of Thomas Jefferson* (Chicago, 1964), 152, 157.
4. Цитирую по: George H. Sabine, *A History of Political Theory*, 3d ed. (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1961), 695.
5. Данные о численности народонаселения Афин взяты из книги: Mogens Herman Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes: Structure, Principles, and Ideology* (Oxford: Blackwell, 1991). Сведения о других городах приведены по: John V. Fine, *The Ancient Greeks: A Critical History* (Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1983).
6. E.F. Schumacher, *Small is Beautiful: A Study of Economics as if People Mattered* (London: Blond and Briggs, 1973).
7. Frank M. Bryan, «Direct Democracy and Civic Competence», *Good Society* 5, 1 (Fall 1995): 36–44.

Глава 10: Варианты (II): Виды и типы конституций

1. См.: Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven and London: Yale University Press, 1984), table 3–1, 38. К этому списку я добавил Коста-Рику.
2. Благодаря целому ряду законодательных актов, принятых парламентом, действовавшим в качестве конституционного собрания, Израиль постепенно превратил свои конституционные системы в «писаную» конституцию.
3. Одни социальные и экономические права были добавлены к Конституции США непосредственно (как в случае с Тринадцатой поправкой, уничтожившей рабство), другие — через расширительное толкование конгрессом и Верховным судом Пятой и Четырнадцатой поправок.
4. Lijphart, *Democracies*, table 10.1, 10.2, 174, 178. Бельгию благодаря ее децентрализованной региональной системе с полным правом можно внести в тот же список. Как и во многих других случаях, категории «федеративное» и «унитарное» предусматривают сильно отличающиеся друг от друга варианты.
5. По заметкам, оставленным Мэдисоном, Гамильтон в своей пространной речи 18 июня 1787 г. заметил: «Что же касается исполнительной

власти, представляется очевидным, что на республиканских принципах она зиждиться не может... Английская модель — это единственная подходящая... Пусть представители одной ветви власти — законодательной — занимают свои должности пожизненно или по крайней мере — на долгий срок (в случае беспорочного поведения) Пусть исполнительная власть также вверяется пожизненно». См.: Max Farrand, ed., *The Records of the Federal Convention of 1787*, vol. 1 (New Haven: Yale University Press, 1966), 289. Комментарий по этому поводу Герри приведен на с. 425.

Глава II: Варианты (III): Партии и избирательные системы

1. Количество вариантов, как сказано в одном превосходном исследовании, «бесчисленно». То же исследование предлагает «разбить эти варианты на девять видов, объединяющихся в три крупных рода». Andrew Reynolds and Ben Reilly, eds., *The International IDEA: Handbook of Electoral System Design*, 2d ed. (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1997), 17. Эти три крупных рода — плюралистически-мажоритарная система, система пропорционального представительства (ПП) и полупропорционального представительства. Более подробно об этом см.: Приложение А.
2. Федеративное или унитарное устройство страны не имеет особенного значения для выбора президентской или парламентской формы правления. Из федеративных систем (в странах «старой демократии») четыре являются парламентскими республиками — Австралия, Австрия, Германия и Канада, только одна (США) является президентской, а Швейцария представляет собой уникальный гибрид. Таким образом, мы можем исключить федерализм из числа факторов, воздействующих на предпочтение, отдаваемое президентской или парламентской форме правления.
3. На референдумах, проведенных в 1992–1993 гг. граждане Новой Зеландии отвергли избирательную систему ППВ. По итогам этих референдумов была принята система, сочетающая пропорциональность с выборами одних членов парламента от округов, а других — по партийным спискам.
4. Более подробно об этом см.: Dieter Nohlen, «Sistemas electorales y gobernabilidad», в: Dieter Nohlen, ed., *Elecciones y sistemas de partidos en America Latina* (San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993), 391–424. См. также: Dieter Nohlen, ed., *Enciclopedia electoral Latinoamericana y del Caribe* (San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993). Все без исключения двенадцать островных государств Карибского бассейна, которые были британскими колониями, а ныне обрели независимость, избрали вестминстерскую конституционную модель.
5. А также и новые. На протяжении нескольких лет в Уругвае существовала коллективная исполнительная власть, но впоследствии от этой системы отказались.

6. См.: Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994).

Глава 12: Основные условия, благоприятствующие демократии

1. Эти данные я получил, соединив списки (и убрав повторения), содержащиеся в двух исследованиях, авторы которых использовали различные критерии: Frank Bealey, «Stability and Crisis: Fears About Threats to Democracy», *European Journal of Political Research* 15 (1987): 687–715, and Alfred Stepan and Cindy Skach, «Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective», in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Government* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994), 119–136.
2. Mark Rosenberg, «Political Obstacles to Democracy in Central America», in James M. Malloy and Mitchell Seligson, eds., *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987), 193–250.
3. Хотя принуждение, вопреки общему убеждению, все же существовало. Все дети в школах должны были говорить по-английски, и большинство стремительно забывало свой родной язык. За пределами дома или двора использовался опять же почти исключительно английский, и горе тому, кто не понимал обращенных к нему слов или не мог, хотя бы с грехом пополам, ответить по-английски.
4. Причинам возникновения гражданской войны в Соединенных Штатах Америки посвящено множество исследований. Вкратце затрагивая этот вопрос, я, разумеется, и не ставил себе целью осветить комплекс явлений, приведших к этому конфликту.
5. Прекрасный образец сравнительного анализа дает: Michael Walzer, *On Toleration* (New Haven and London: Yale University Press, 1997). В эпилоге он делится своими «Размышлениями об американском мультикультурализме» (93–112).
6. Scott J. Reid описывает проводимый в два тура процесс голосования, который должен позволить большей части граждан Квебека (хотя и не всем) остаться либо в Канаде, либо в независимом Квебеке. Автор признает, что «его предложение и другие, подобные ему, едва ли могут быть воплощены на практике» («The Borders of an Independent Quebec: A Thought Experiment», *Good Society* 7 [Winter 1997]: 11–15).
7. Нижеприведенные данные взяты в основном из: *Economist*, August 2, 1997, 52, 90; из программы комитета ООН по развитию: *Human Development Report* (New York: Oxford University Press, 1997), 51; «India's Five Decades of Progress and Pain», *New York Times*, August 14, 1997; и Shashi Tharoor, «India's Odd, Enduring Patchwork», *New York Times*, August 8, 1997.
8. Индира Ганди, потерпев поражение в 1977 г. на выборах, в 1980 г. вновь была избрана премьер-министром. Четыре года спустя она отдала приказ частям индийской армии взять штурмом захваченный членами сикх-

ской религиозной секты храм — главную святыню мусульманства в Индии. Вскоре после этого Индира Ганди была убита двумя своими телохранителями-сикхами. В результате вспыхнувших волнений индусы истребили тысячи сикхов. В 1987 г. сын Индиры, Раджив Ганди, сменивший ее на посту премьер-министра, подавил выступления тамильского регионального меньшинства, требовавшего независимости. В 1991 г. он был убит тамильскими экстремистами.

9. *Economist*, August 2, 1997, 52.

10. Исключения представляют те случаи, когда то или иное этнокультурное меньшинство компактно проживает в приграничных районах Индии. Существует несколько подобных меньшинств, самым влиятельным из которых являются кашмирцы, чьи попытки добиться независимости были пресечены индийским правительством, направлявшим против них войска.

11. Критерии для этих трех категорий изложены в Приложении В.

Глава 13: Почему рыночный капитализм благоприятен для демократии

1. С авторитетным суждением по этому вопросу можно ознакомиться: Bruce Russett, «A Neo-Kantian Perspective: Democracy, Interdependence, and International Organizations in Building Security Communities», in Emanuel Adler and Michael Barnett, eds., *Security Communities in Comparative and Historical Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998); и Adam Przeworski and Fernando Limongi, «Political Regimes and Economic Growth», *Journal of Economic Perspectives* 7, 3 (Summer 1993): 51–70.

Глава 14: Почему рыночный капитализм наносит ущерб демократии

1. Этой теме посвящена классическая работа: Karl Polanyi, *The Great Transformation* (New York: Farrar and Rinehart, 1944). Автор, уроженец Австро-Венгрии, был вынужден эмигрировать в Англию, а затем в США, где и получил образование.

Глава 15: Путешествие продолжается

1. Эти выводы сделаны на основе нескольких тщательно проведенных исследований. Сравните исследование тринадцати демократических стран, проведенное Hans-Dieter Klingemann, Richard I. Hofferbert, Ian Budge и другими авторами: *Parties, Policies and Democracy* (Boulder: Westview, 1994). Исследование деятельности тридцати восьми правительств в двенадцати демократических странах также выявило значительное совпадение взглядов рядовых граждан и политических лидеров, хотя там, где принята избирательная система ПП, уровень подобной конгруэнтности выше, чем при системах ППВ. См.: John D. Huber и G. Bingham Powell, Jr., «Congruence Between Citizens and Policy Makers in Two Visions of Liberal Democracy», *World Politics* 46, 3 (April 1994): 29ff.

2. Убедительное обоснование эффективности «постепенных решений» содержится в статье: Charles E. Lindblom «The Science of Muddling Through»,

- напечатанной в *Public Administration Review* 19 (1959): 78-88. См. также: Lindblom, «Still Muddling, Not Yet Through», в его книге: *Democracy and Market System* (Oslo: Norwegian University Press, 1988), 237-262. Он широко использует термин «расчлененный инкрементализм». См. также его же работу: *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment* (New York: Free Press, 1965).
3. К примеру, Benjamin I. Page в своем исследовании *Choices and Echoes in Presidential Elections: Rational Man and Electoral Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 1978) выносит американским избирателям «оправдательный приговор». Однако Michael X. Delli Carpini и Scott Keeler приходят к выводу о том, что «одним из главных и самых тревожных выводов исследования стал весьма ощутимый разрыв в информированности между группами, находящимися в невыгодных и более благоприятных социально-экономических условиях» (*What Americans Know About Politics and Why It Matters* [New Haven and London: Yale University Press, 1989], 287). Еще более суровая критика, сопровождаемая рекомендациями о необходимости введения новых институтов, которые помогли бы преодолеть дефицит понимания, содержится в работе: James Fishkin, *The Voice of the People, Public Opinion and Democracy* (New Haven and London: Yale University Press, 1995).
4. В 1930 г. трехминутный телефонный разговор между Нью-Йорком и Лондоном стоил (в ценах 1996 г.) 300 долларов, а в 1996 г. — около одного доллара (*Economist*, October 18, 1997, 79).

ЧТО ЧИТАТЬ ПО ЭТОЙ ТЕМЕ

Количество книг и статей, прямо или косвенно касающихся понятия «демократия», безмерно. Первые работы на эту тему, созданные Платоном и Аристотелем, относятся к IV в. до н.э., последние (полагаю, что они составляют несколько сотен названий) вышли в прошлом году. И потому нижеследующий перечень книг явно будет неполон, а выбор их может показаться произвольным. Однако, если вы хотите осмыслить этот предмет глубже, чем это сделано в моем кратком исследовании, или увидеть их в другом ракурсе, эти работы могут оказаться полезны. Некоторые из них я упоминал в Примечаниях.

Происхождение и развитие демократии

- Adcock, F. E. *Roman Political Ideas and Practice*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1959.
- Agard, Walter R. *What Democracy Meant to the Greeks*. Madison: University of Wisconsin Press, 1965.
- Hansen, Mogens Herman. *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes: Structure, Principles, and Ideology*. Translated by J.A. Cook. Oxford: Blackwell, 1991.
- Huntington, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- Jones, A. H. M. *Athenian Democracy*. Oxford: Blackwell, 1957.
- Taylor, Lily R. *Roman Voting Assemblies from the Hannibalic War to the Dictatorship of Caesar*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1966.
- Vanhanen, Tatu. *The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States, 1980–88*. New York: Crane Russak, 1990.

Цели, идеалы, преимущества демократии

- Barber, Benjamin R. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press, 1984.
- Bobbio, Norberto. *The Future of Democracy: A Defence of the Rules of the Game*. Translated by Roger Griffin. Edited and introduced by Richard Bellamy. Cambridge: Polity Press, 1987. [Originally published as *Il futuro della democrazia*. Turin: Giulio Editore, 1984.]
- Christophersen, Jens A. *The Meaning of «Democracy» as Used in European Ideologies from the French to the Russian Revolution*. Oslo: Universitetsforlaget, 1968.
- Fishkin, James. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven and London: Yale University Press, 1991.
- Gutmann, Amy. *Liberal Equality*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.
- Held, David. *Models of Democracy*, 2d ed. Stanford: Stanford University Press, 1996.
- Mansbridge, Jane J. *Beyond Adversarial Democracy*. New York: Basic Books, 1980.

- Mill, John Stuart. *Considerations on Representative Government*. [1861] New York: Liberal Arts Press, 1958.
- Pateman, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- Rousseau, Jean-Jacques. *Du Contrat social, ou Principes de droit politique*. [1762] Paris: Editions Garnier Frères, 1962.
- Rousseau, Jean-Jacques. *On the Social Contract, with Geneva Manuscript and Political Economy*. Edited by Roger D. Masters and translated by Judith R. Masters. New York: St. Martin's Press, 1978.
- Sartori, Giovanni. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, N.J.: Chatham House, 1987.
- Sen, Amartya. «Freedoms and Needs.» *New Republic*, January 10 and 17, 1994, 31–38.
- Shapiro, Ian. *Democracy's Place*, Ithaca: Cornell University Press, 1996.
- Shapiro, Ian. *Democratic Justice*. New Haven and London: Yale University Press, forthcoming.

Реальная демократия: институты и процедуры

- Diamond, Larry, et al., eds. *Consolidating the Third Wave Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.
- Klingemann, Hans-Dieter, Richard I. Hofferbert, and Ian Budge, et al. *Parties, Policies, and Democracy*. Boulder: Westview Press, 1994.
- Lijphart, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven and London: Yale University Press, 1984.
- Lijphart, Arend. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven and London: Yale University Press, 1977.
- Lijphart, Arend, ed. *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- Linz, Juan J., and Arturo Valenzuela, eds. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- Rae, Douglas W. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press, 1967.
- Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. London: Macmillan, 1994.
- Shugart, Matthew Soberg, and John M. Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press, 1992.
- Ware, Alan. *Citizens, Parties, and the State: A Reappraisal*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

Условия благоприятные и неблагоприятные

- Archibugi, Daniele, and David Held, eds. *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*. Cambridge: Polity Press, 1995.

- Gutmann, Amy, and Dennis Thompson. *Democracy and Disagreement*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1996.
- Hayek, Friedrich A. von. *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press, 1976.
- Held, David, ed. *Prospects for Democracy, North, South, East, West*. Stanford: Stanford University Press, 1993.
- Inglehart, Ronald. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Inglehart, Ronald. *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in Forty-three Societies*. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- Lindblom, Charles E. *Democracy and Market System*. Oslo: Norwegian Universities Press, 1988.
- Lindblom, Charles E. *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*. New York: Free Press, 1965.
- Lindblom, Charles E. *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems*. New York: Basic Books, 1977.
- Linz, Juan J., and Alfred Stepan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- Polanyi, Karl. *The Great Transformation*. New York: Farrar and Rinehart, 1944.
- Przeworski, Adam. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- Putnam, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- Sen, Amartya. *Inequality Reexamined*. New York: Russell Sage Foundation, and Cambridge: Harvard University Press, 1992.
- Walzer, Michael. *On Toleration*. New Haven and London: Yale University Press, 1997.

Проблемы и перспективы

- Budge, Ian. *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1996.
- Burnheim, John. *Is Democracy Possible? The Alternative to Electoral Politics*. Berkeley: University of California Press, 1985.
- Fishkin, James S. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1997.
- Gutmann, Amy. *Democratic Education*. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- Hirst, Paul. *Associative Democracy: New Forms of Social and Economic Governance*. Cambridge: Polity Press, 1994.
- Schweickart, David. *Capitalism or Worker Control? An Ethical and Economic Appraisal*. New York: Praeger, 1980.

Выпажение признательности

Насколько мне помнится, моя жена Энн Сэйл Даль была первым человеком, которому я сказал, что собираюсь написать еще одну книгу о теории и практике демократии. И эта книга должна была бы носить менее академический характер, нежели те, что я сочинял до этого, и предназначить ее я хотел не другим ученым и исследователям и даже не только своим соотечественникам-американцам. Я хотел бы, чтобы она пригодилась любому человеку, где бы он ни жил, — любому, кто всерьез заинтересован в том, чтобы побольше узнать о довольно неопределенной материи, которую ничего не стоит усложнить до такой степени, что лезть в эти дебри по доброй воле отважатся лишь политологи, философы и другие ученые-профессионалы. Я признавался сам себе, что отыскать нужный тон и слог будет задачей нелегкой. Энтузиазм моей жены придавал мне уверенность и побуждал продолжать работу. Она стала и первой читательницей начального варианта книги, и ее вдумчивым редактором, чьи замечания и предложения пошли на пользу рукописи.

Два очень занятых человека — мои коллеги-ученые Джеймс Фишкин и Майкл Уолцер великодушно дали подробные отзывы об уже завершенной, впрочем, как выяснилось, еще не совсем завершенной работе. Их критические замечания, их предложения оказались столь важными и полезными, что я согласился с большинством из них, с сожалением отказавшись лишь от тех, что могли превратить книгу в гораздо более объемистый, чем было задумано, труд.

Я также признателен Хансу Далдеру, Аренду Лейпхарту и Хансу Блокланду за их весьма полезные замечания, касающиеся Нидерландов. Я благодарен Чарльзу Хиллу, Дэвиду Мэйхью, Иэну Шапиро и Норме Томпсон, откликнувшихся на мою просьбу и любезно согласившихся предоставить мне названия тех работ, которые могли бы оказаться полезными для читателей, намеренных продолжать изучение этого предмета. Их предложения обогатили раздел, озаглавленный «Что читать по этой теме».

Задолго до окончания работы над книгой я рассказал о ней Джону Ковеллу, старшему редактору издательства Йельского университета, и тот немедленно проявил к ней живейший интерес. Ознакомившись с предоставленным ему экземпляром рукописи, он высказал ряд пожеланий и предложений, которые помогли исправить многие недочеты и учесть разнообразные упущения.

Я счастлив, что работа над этой книгой позволила мне продолжить многолетнее сотрудничество с этим издательством, и мне особенно приятно, что именно оно решило опубликовать «О демократии», поскольку я без колебаний включил туда многое из своих предшествующих книг, в разные годы выпущенных также издательством Yale University Press. Мне было очень отраднo, что директор издательства Джон Райден, его заместитель Тина Уэйнер и главный редактор Мэрил Ланнинг не только с радостью согласились напечатать книгу, но и всемерно поддержали мое предложение как можно скорее перевести ее на другие языки и опубликовать за границей, с тем чтобы сделать ее доступной читателям разных стран.

И наконец, хочу сказать, что Лора Джонс Дули отредактировала книгу в отличном темпе и с высоким профессионализмом. Для читателя невидим ее вклад, но автор-то знает, сколь ценен оказался он для книги, и надеется, что знает об этом и Лора.

УКАЗАТЕЛЬ

- Адамс Джон 53, 87
Англия 26, 27, 77, 86 см. также *Великобритания*
Антидемократические режимы 7
Аристотель 161
Ассоциации 97, 116–117
Афины 17, 18 см. также *Демократия*
Билль о правах 118
Великобритания
 Избирательная система 28, 29
 Роль парламента 26–29, 120–121
Венеция
 как республика 21–22
Викинги 23–24
Вильсон Вудро 140
Власть 92–95
 и коррупция 92–95
Выборы см. *Представительство*, *Представительное правление*
Гамильтон Александр 73, 87, 124
Ганди Индира 154
Гитлер Адольф 49
Гоббс Томас 65
Города-государства 17–21
Государство 44, 47
 федеративное и унитарное 118–119
Греция 17–18
Демократизация 26–29
Демократические институты в Северной Европе 21–26
 в странах «старой демократии» 8
 Консолидация 8
Демократические правительства 7
Демократические страны 14, 185–188
Демократия
 в Древней Греции 17
 в Древнем Риме
 Главные элементы 32
Достоинства 47–62
 и интернационализация 174
 и информированность 176–179
 и политическое равноправие 58–59
 и республика 19–21
 и свобода личности 53–56
 и экономический уклад 172–174
Критерии 41–44
Понятие 9, 21–22
Преимущества 61–62
Происхождение 13–30
Распространение 157–158
Фундаментальная дилемма 108–109
Демократия крупномасштабная и политические институты 83–98
 Потребность в избранных представителях 92–94
 Происхождение 86–89
 Развитие 86–89
Джефферсон Томас 53, 64, 65, 87, 103, 136, 164

- и Декларация Независимости 63, 64, 164
- Джерри Элбридж 124, 130
- Джерримандеризм 130
- Дивергенция культурная 175–176
- Европа
и демократические институты 21–26
- Идеалы демократические 32–33
- Избирательное право 9, 10 см.
также *Равноправие политическое*
как требование демократии 9, 76–77
- Ограничение 107–108
- Избирательные системы 127–132, 148, 180–182
мажоритарные 128
«победитель получает все» (ППВ) 127
пропорционального представительства (ПП) 127
- Индия 153–157
- Интересы личности
Защита демократией 57–58
- Информация
Потребность в альтернативных источниках 96–97
- Исландия 25
- Италия 20–21
- Капитализм рыночный 159–171
Благоприятное воздействие на демократию 169–171
Пагубное воздействие на демократию 165–168
Связь с демократией 159
Компетентность граждан в управлении государством 74–76
- «Консоциативная демократия» в Бельгии 183
в Голландии 183–184
в Швейцарии 182–183
как система 182
- Конституции 117–126
Виды 118–122
Основные варианты 132–134
Различие 124–126
Социальные и экономические права 118
Установки 134–136
- Конфликты межкультурные 143–150
Консенсус 146–148
Сепаратизм 148–150
- Культура
и демократические убеждения 150–151
- Культурные различия 183–184
- Культуры
Ассимиляция 145–146
и избирательные системы 148
как проблема демократии 150–151
- Лейпхарт Аренд 182, 184
- Ленин Владимир 99, 101, 165
- Линкольн Авраам 10
- Локк Джон 65
- Лютер Мартин 66
- Международные организации 112–115
- Милль Джон Стюарт
об избирательном праве 55, 77
о представительной системе правления 94
- Милль Джеймс Стюарт
о представительной системе правления 103
- Монтескье Шарль 22, 26, 93, 103

- Мэдисон Джеймс 21–22
 Определение демократии
 и республики 21–22
- Нидерланды 23, 25–26
- Опека политическая 69–76
 как альтернатива демократии
 69–70
 Недостатки 70–71
- Ответственность моральная 57–
 58
- Парламентская система правле-
 ния 120–121, 133–134
- Партии политические
 в демократических странах
 127–132
 двухпартийная и многопартий-
 ная системы 131
- Происхождение 86–87
- Перикл 43
- Полиархия
 Институты 90–92
 и критерий демократии 91–92
 и размеры социума 104–107
 Определение 90
- Платон 69
- Пол Пот 49
- Политические системы 91
- Политические соглашения 83
- Права 86
 как преимущество демократии
 51–53
- Представительство 85–86, 103–
 104
 см. также *Представительное
 правление*
- Представительное правление
- Выборность должностных лиц 85
 в сравнении с греческой
 демократией 100–101
 и антифедерализм 93–94
 и городское собрание 110–111
 и свободные, честные, частые
 выборы 85, 94–95
- Президентская система правле-
 ния 120–121, 133–134
- Процветание
 в демократических странах 60–
 61
- Равенство 65–68 см. также
Равноправие политическое
 врожденное 65–66
 Этические и религиозные
 предпосылки 66–68
- Равноправие политическое 63,
 68–69
 и выборы 76–78
 как критерий демократии 63–
 65
- Республика 21–22
- Ресурсы политические 169
- Референдум 120
- Рим 13, 18–20
- Россия 188
- Рузвельт Франклин Д. 120
- Руссо Жан Жак 93, 101
- Самоопределение
 как преимущество демократии
 55–57
- Свобода
 как преимущество демократии
 15–54
 выражения 95–96
 Силовые структуры
 и контроль над ними 142–143
- Собрание
 как система власти 17–18, 23–
 26
- Советский Союз 7
- Сталин Иосиф 49, 165
- Суд
 и его полномочия 119–120
 контроль за принятием реше-
 ний 119

О ДЕМОКРАТИИ

Суждения 30–32

моральные и эмпирические
31–32

научные и эмпирические 32
оценочные и эмпирические
35–36

Тирания 49–51

Токвиль Алексис де 10, 64–65,
88

Траси Детю де 103

Участие

как критерий демократии 14,
41, 106–107

Фландрия 25

Флоренция 21

Ценности

и эмпирические суждения 35–
36

Швейцария 24–26

Элиты политические и бюрок-
ратические

их влияние 111–112

Юлий Цезарь 20

Учебное издание

Роберт Даль

О ДЕМОКРАТИИ

Ведущий редактор Л.Н. Шилова

Редактор Е.И. Жиброва

Корректор А.А. Барина

Компьютерная верстка О.С. Коротковой

ИД № 00287 от 14.10.99

Подписано к печати 24.12.99. Формат 60x90¹/₁₆. Гарнитура Таймс.

Печать офсетная. Усл. печ. л. 13,0. Тираж 5000 экз. Заказ № 4.

Издательство «Аспект Пресс»

111398 Москва, ул. Плеханова, д. 23, корп. 3.

Тел. 309-11-66, 309-36-00

**Отпечатано в полном соответствии с качеством предоставленных
диапозитивов в ОАО «Можайский полиграфический комбинат».**

143200, г. Можайск, ул. Мира, 93.