

Глава 5

Демократия и принципы правового государства

В политической литературе, в публицистике, средствах массовой информации мало таких терминов, которые использовались бы столь часто, как "демократия". Трудно назвать также проблему, которая бы привлекала столь пристальное внимание исследователей, как проблема демократии. Эта проблема необъятна по своим масштабам, и, естественно, ее подача в учебном курсе политической науки сопряжена с почти непреодолимыми трудностями. В данной главе основное внимание уделяется анализу основополагающих принципов демократии и ее конкретного институционального воплощения — правового государства.

5.1. Понятие "демократия": истоки и содержание

Основные факторы и этапы формирования и эволюции либерально-демократической системы правления и идей демократии в целом совпадают с важнейшими вехами формирования и эволюции гражданского общества и правового государства. Более того, эти три компонента в совокупности составляют основу либерально-демократической общественно-политической системы. Она связана с утверждением и легитимизацией в процессе капиталистического развития новой, по сравнению с средневековьем, системы миропонимания, где свободный индивид признается в качестве самостоятельной единицы социального действия. В этом контексте либерализм, особенно на начальном этапе, способствовал формированию и утверждению демократической формы правления и правового государства, поэтому и принято говорить о либеральной демократии. Однако, как будет показано в гл. 6, современная демократия отнюдь не сводится к либерализму, в ее формирование значительный вклад, особенно в XX в., внесли и другие идейно-политические течения.

Демократия имеет длительную историю, и ее можно рассматривать как результат развития западной цивилизации, особенно греческого и римского наследия, с одной стороны, и иудео-христианской традиции — с другой. Термин "демократия" происходит от греческого слова *demokratia*, состоящего в свою очередь из *demos* — народ и *kratos* — власть, правление.

Обращает на себя внимание многозначность и неопределенность самого понятия "демократия". Еще Кельзен утверждал, что в XIX и XX вв. слово "демократия", став господствующим лозунгом, утратило четко очерченное и твердое содержание. Этому же мнению придерживался и П.И.Новгородцев, который в 1923 г. писал, что термин "демократия" принадлежит к числу наиболее многочисленных и неясных понятий современной политической теории [51, с.541]. Нельзя сказать, что этот вопрос окончательно решен в наши дни, когда демократия стала как бы велением времени и весь мир как будто стал на рельсы демократизации.

В настоящее время термин "демократия" используется в нескольких значениях:

Форма правления, при котором политические решения принимают непосредственно все без исключения граждане, действующие в соответствии с правилами правления большинства, называется *прямой демократией* или демократией участия.

Форма правления, при котором граждане осуществляют свое право принятия решения не лично, а через своих представителей, избранных ими и ответственных перед ними, называется *представительной* или *плюралистической демократией*.

Форма правления, при котором власть большинства реализуется в рамках конституционных ограничений, имеющих своей целью гарантировать меньшинству условия для осуществления определенных индивидуальных или коллективных прав, таких, например, как свобода слова, вероисповедания и т.д., называется *либеральной* или *конституционной демократией*.

Форма правления, при котором любая политическая или социальная система независимо от того, является ли она действительно демократической или нет, ставит своей целью свести к минимуму социальные и экономические различия, в особенности вызванные неравным распределением частной собственности, называется *социальной демократией*, крайним выражением которой является социалистическая демократия.

Можно привести еще множество других значений понятия "демократия", но и сказанного достаточно, чтобы убедиться в неправомерности его однозначного толкования.

Прямая демократия представляет собой одну из самых очевидных форм организации политического сообщества. Ее можно обнаружить в примитивных обществах периода родового строя. В западной политической традиции возникновение идеи демократии ассоциируется с городами-государствами Древней Греции.

Платон и Аристотель в своих изысканиях по созданию систематической теории политики характеризовали демократию как одну из пяти или шести главных типов правления. Греческую историю в период ее расцвета можно рассматривать как историю борьбы между демократическими и олигархическими государствами, наиболее ярко выраженными представителями, которых выступали Афины и Спарта. Древнегреческая демократия во многих своих аспектах существенно отличалась от демократии наших дней. Она представляла собой, прежде всего, систему прямого правления, при которой весь народ, а точнее, совокупность свободных граждан, являлся как бы коллективным законодателем и в которой не была известна система представительства. Такое положение стало возможным в силу ограниченных размеров древнегреческого государства, которое охватывало город и прилегающую к нему сельскую территорию с населением, как правило, не более 10 тыс. граждан.

В древних демократических городах-государствах каждый гражданин был наделен правом участвовать в принятии решений, касающихся его жизни и деятельности. Значительная часть граждан в течение своей жизни так или иначе занимала один из множества существовавших в городе-государстве выборных постов. Не было разделения между законодательной и исполнительной властями — обе ветви сосредоточивались в руках активных граждан. Политическая жизнь характеризовалась значительной активностью граждан, которые живо интересовались всеми сторонами и аспектами процесса управления. Прямая демократия такого рода оценивалась многими мыслителями Нового времени как идеальная форма. Референдум и гражданскую инициативу, сохранившиеся в конституциях ряда стран (например, Швейцарии), можно рассматривать как элементы прямой демократии, унаследованные представительной демократией от прошлого.

Другое важное различие между античной демократией и современной состоит в трактовке равенства. Античная демократия не только была совместима с рабством, но и предполагала его в качестве условия освобождения от физической работы свободных граждан, которые посвящали себя решению общественных проблем. Современные демократии не признают в политической сфере различий и привилегий, основанных на социальном происхождении, классе, расе и поле.

Различают демократическую теорию и демократические институты. Начиная с античности, демократия претерпела существенные изменения. В средние века, отчасти в результате открытия как бы заново Аристотеля, возрос интерес к вопросам, касающимся разработки принципов наиболее совершенных по представлениям того периода форм правления. Высказывались утверждения, что совершенной может быть лишь та форма правления, которая служит общему благу и основана на согласии всех членов сообщества. Но вместе с тем в средние века большинство мыслителей, озабоченных проблемой достижения единства общества, не рассматривали монархию, т.е. единоличное правление, как лучшую форму, пригодную для обеспечения этого единства. Однако в Новое время в контексте формирования идей свободы личности, гражданского общества, народного суверенитета, национального государства и т.д. взамен феодальных хартий и вольностей возникают законодательные механизмы ограничения единоличной власти монархов. Так, в XVII в. в Великобритании в ходе борьбы между парламентом и короной были приняты "Петиция о правах" (1628), "Хабеас корпус акт" (1679), "Билль о правах" (1689), в которых были зафиксированы писанные юридически-правовые гарантии, устанавливающие более или менее точно очерченные пределы власти. Эта тенденция получила дальнейшее развитие в "Декларации независимости и Конституции США, в Декларации прав человека и гражданина" Великой французской революции конца XVIII в.

Основопологающее значение для формирования и утверждения демократии имела возникшая в Новое время идея о прирожденных, неотчуждаемых правах каждого человека на жизнь, свободу и частную собственность. Неразрывная взаимосвязь этой триады выражается в убеждении, что частная собственность — основа индивидуальной свободы, которая в свою очередь рассматривается в качестве необходимого условия самореализации отдельного индивида, выполнения главного предназначения его жизни. (Эта проблема более подробно рассматривается в гл. 2 и 13.) Теории демократии интегрировали в себя основной комплекс идей, относящихся к этим двум феноменам. Здесь отметим лишь то, что XX в. внес свои коррективы в теорию и практику демократии.

Несомненно, необходимым условием демократии в любых ее формах является политическая свобода. Но она не может быть соответствующим образом реализована там, где нет реального выбора в социальной и экономической сферах, где велико социальное неравенство. Свобода как идеал в условиях демократии всегда соотносится с принципом справедливости. Там, где социальное неравенство способствует подрыву принципа справедливости, необходима та или

иная система перераспределения материальных благ. Как показывает мировой опыт, рыночная система и свободная конкуренция обеспечивают наилучшие условия и возможности для роста производительности и стимулирования индивидуальной инициативы. Но при этом неудачливые и непривилегированные также должны пользоваться материальными благами, они не должны оставаться на обочине общественной жизни. С этой точки зрения противоречие между требованиями социальной справедливости и императивами экономической эффективности остается как бы неразрешимой дилеммой современного индустриального общества. Но тем не менее по мере развития капитализма в конце XIX-XX в. принципы индивидуализма, свободного рынка значительно модифицировались, роль государства в жизни общества возросла. Основопологающее значение, начиная с Великого экономического кризиса 30-х годов, получила система кейнсианства, построенная на постулате об идеологической, политической и социально-экономической недостаточности индивидуализма, свободной конкуренции, свободного рынка и т.д. и необходимости усиления роли государства в важнейших сферах жизни общества.

За государством была признана функция регулятора экономических и социальных процессов. В противовес концепции государства — "ночного сторожа" была выдвинута концепция государства благосостояния, которая основывается на идее необходимости и возможности преодоления социальных конфликтов путем создания с помощью государственного вмешательства сносных условий жизни для всех слоев общества посредством реализации программ социальной помощи низко доходным и неимущим категориям населения, принятия мер, направленных на решение проблем безработицы, и т.д. Сторонники идеи государства благосостояния исходят из того, что рынок сам по себе не способен обеспечить такое распределение материальных благ, которое гарантировало бы малообеспеченным слоям населения необходимый минимум благ и услуг. Более того, они рассматривают политическую власть в качестве важного элемента корректировки социальных издержек рынка. Они постулируют равную значимость экономической и социальной сфер и необходимость органического соединения свободно-рыночных отношений с социальной политикой государства, сочетания рыночных принципов с социальными принципами, гуманизации рынка посредством разработки и реализации государством системы социальной политики, направленной на гарантирование минимального жизненного уровня непривилегированным слоям населения. Главную цель сторонники государства благосостояния усматривали и продолжают усматривать в том, чтобы добиться синтеза экономической свободы, социальной защищенности и справедливости. Другими словами, в государстве благосостояния политические права дополняются социальными правами, предусматривающими предоставление всем членам общества принятого в нем минимума материальных благ. Вводится принцип социальной ответственности, как частных корпораций, так и государства. Социальные программы становятся неотъемлемой частью правового государства, которое приобретает форму государства благосостояния. На этой основе происходит расширение функций государства, во многом дополняющих, а в ряде случаев и заменяющих функции институтов гражданского общества. Изменяющиеся границы и трактовки государства благосостояния определяются не просто решениями политических руководителей, а фундаментальными структурными изменениями современного индустриального общества. Поэтому его следует рассматривать как центральный структурный элемент современной демократии.

5.2. Основные принципы и установки демократии

Демократия — одна из основных форм политической самоорганизации общества. Комплекс институтов и организаций, структура и функционирование которых основывается на либерально-демократических мировоззренческих и ценностных постулатах, нормах, установках, составляет политическую систему демократии.

В настоящее время существует несколько теорий демократии, основными из которых являются плюралистическая, партиципаторная (или демократия участия), рыночная, плебисцитарная, консоциативная, представительная, народная, социалистическая. Наиболее распространенной из них является плюралистическая. Следует при этом отметить, что во всех видах демократии, за исключением социалистической, присутствуют основные элементы плюрализма. Например, консоциативная, или согласительная, модель демократии, в наиболее законченной форме реализованная в Швейцарии, предусматривает систему правления, основанную не на принципе большинства, а на принципе пропорционального распределения власти между политическими, религиозными и этническими группами. Нахождение у власти элит (что дает основание говорить об элитической модели демократии) не обязательно устраняет различия между

демократией и авторитаризмом и тоталитарными режимами. Еще Ш.Л.Монтескье говорил, что 'хотя все пригодны для того, чтобы выбирать, не каждый пригоден быть избранным'. По-видимому, правы В.Парето, Г.Моска и другие ученые, которые считали, что при любом политическом режиме ведущие позиции в структурах власти, особенно на ее верхних эшелонах, занимают представители элиты. И действительно, в любом режиме имеются относительно компактные и более или менее организованные группы лидеров, из среды которых выдвигаются руководители государства, политических партий и движений. В совокупности они составляют так называемый политический класс. Но необходимо отметить, что институциональные, социокультурные, идейно-политические и иные факторы и особенно сам тип политической системы оказывают глубокое влияние на роль элит в различных политических режимах. Правящая или политическая элита по-разному осуществляет властные функции при демократических, авторитарных и тоталитарных режимах. В целом демократическая форма правления характеризуется не отсутствием элит, а наличием множества элит, конкурирующих друг с другом за голоса избирателей.

Учитывая все это, в качестве исходной основы при анализе основных принципов и установок демократии выбирают плюралистическую модель. Хотя институты и формы демократии в разных странах могут варьироваться, существует некоторый комплекс принципов, норм и ценностей, составляющих условия *sine qua pop*, без которых любой режим нельзя расценивать как собственно демократический. В этом контексте интерес представляет "индекс демократии", составленный К.Болленом на основе шести показателей. Первые три из них характеризуют уровень народовластия: честные и свободные выборы, система избрания законодательной власти, система избрания исполнительной власти. Другие три показателя относятся к политическим свободам: свобода печати, свобода деятельности оппозиционных групп и организаций, правительственные санкции [95, с. 370—390]. Основные институты современной либеральной демократии сводятся к следующему: народное представительство, осуществляемое с по мощью свободных выборов; разделение власти, обеспечивающее контроль правительства парламентом; иерархия юридически правовых норм, основанная на принципе законности, и др. Одним из важнейших принципов, на которых покоится современная демократия, является система разделения властей, обеспечивающая сдерживание и противовесы в отношении друг друга. Следует отметить, что в любой политической системе, в любом государстве в той или иной форме существует разделение труда или разделение функций между различными органами и уровнями власти. Но собственно разделение власти предполагает самостоятельность и независимость отделенных друг от друга ветвей власти. Эта теория более или менее четко была сформулирована в конце - первой половине XVIII в. Симптоматично, что Т.Гоббс в середине XVII в. категорически отвергал саму мысль о возможности разделения единой суверенной власти, полагая, что ветви власти просто уничтожат друг друга. Существенный вклад в разработку этой проблемы внес Дж.Локк, ставший в некотором роде идеологом Славной революции 1688г.г в которой решался вопрос об ограничении властных полномочий монарха в пользу парламента. Обосновав необходимость четкого разграничения законодательной и исполнительной ветвей власти, Локк вместе с тем не выделял судебную власть как самостоятельную ветвь и рассматривал судопроизводство как прерогативу исполнительной власти. Впервые мысль о необходимости учреждения судебной власти в качестве самостоятельной ветви высказал Ш.Л.Монтескье [46, с. 290]:

Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что этот монарх или сенат станет создавать тиранические законы для того, чтобы также тиранически применять их. Не будет свободы и в том случае, если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной. Все погибло бы, если бы в одном и том же лице или учреждении были соединены эти три власти

При этом важно отметить, что Монтескье подчеркивал не только независимость ветвей власти друг от друга, но и необходимость их взаимного дополнения и уравнивания. У него разделенные власти выступают как подсистемы единой системы, как три ветви единого ствола. Таким образом, именно Ш.Л.Монтескье принадлежит приоритет в окончательном формулировании теории разделения верховной власти на три самостоятельные ветви — законодательную, исполнительную и судебную. В этой теории в той форме, какую она приняла к настоящему времени, независимость различных ветвей власти основывается на том, что в

любом государстве существуют некие фундаментальные функции, которые в силу коренных различий в самой их природе можно реализовать отдельно. Поэтому государственную власть следует разделить на несколько сфер, или ветвей, каждая из которых обладает собственными специфическими функциями. Глава государства, парламент, правительство, судебная власть имеют строго очерченные права и полномочия. Условием обеспечения политической свободы является установление оптимальных взаимоотношений между различными ветвями и органами власти. При этом ни одна из властей не должна быть неограниченной или преобладать над другими ветвями. Как отмечал Ш.Л.Монтескье, "чтобы не было возможности злоупотреблять властью, необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга".

Судебная власть выступает главным гарантом соблюдения конституции и законности двумя другими ветвями власти, арбитром при возникновении трений и споров между ними. Она обеспечивает бесперебойное функционирование системы сдерживания и противовесов. Для этого создается специальный судебный орган. Например, во Франции — это Конституционный совет, в функции которого входят определение правомочности действий президента и парламента, соответствия принимаемых ими указов, постановлений и законов конституции, а также международных соглашений и договоров. В ФРГ аналогичные функции выполняет Федеральный конституционный суд, обладающий довольно широкими полномочиями. Среди них наиболее важными являются разрешение споров, касающихся прав и обязанностей федерального правительства и земель, толкование Основного закона применительно к тем или иным случаям политической жизни, регулирование принципиальных вопросов политической жизни и т.д. В США конституционный надзор осуществляет Верховный суд, в России — Конституционный Суд.

Мерилом демократичности и правового характера современного государства стала его приверженность принципам и положениям Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. и дополненной 19 декабря 1966 г. двумя пактами: один об экономических, социальных и культурных правах, другой о гражданских и политических правах. Без принципа неприкосновенности личности, без свободы слова и прессы, а также доступа к информации, касающейся общественных дел, право голоса теряет смысл. Без свободы от произвольных арестов партия, находящаяся у власти, может терроризировать своих противников и серьезно ослаблять оппозицию. В этом плане основополагающее значение имеет система политически независимых судов.

Одним из ключевых характеристик демократии является политическое равенство всех без исключения граждан перед законом с его принципом "один человек — один голос". Эта характеристика будет не просто декларацией только при реализации ряда других элементов, которые интегрально входят в само определение демократии. Речь идет прежде всего о том, что правительство должно действовать в соответствии с четко фиксированными и общепринятыми процедурами, позволяющими без каких-либо препятствий выражать и обнародовать позиции, интересы, устремления всех заинтересованных лиц и групп. Демократия предполагает, что все лица, контролирующие политические властные структуры, должны быть ответственны перед своими избирателями и периодически через строго установленное время переизбираться. Избиратели должны иметь возможность организовываться в партии для реализации своих целей.

Основополагающее значение для теории демократии имели формирование и утверждение современной идеи народного представительства, в соответствии с которой представительные органы власти избираются не пожизненно, а на определенный, строго фиксированный конституцией срок. Периодическая подотчетность выборного представителя перед избирателями стала сущностным элементом демократической теории. И это естественно, поскольку если демократия действительно означает самоуправление народа, то недостаточно, чтобы на государственные посты должностные лица только избирались народом, даже всеобщим голосованием, они еще должны периодически отчитываться перед народом за свои действия. Сущность принципа представительства состоит в том, что в политической сфере избиратели определяют цель, а избранный ими представитель выбирает наиболее подходящие, на его взгляд, средства для ее достижения.

В плюралистической модели сфера политики рассматривается как хорошо сложенный механизм, в котором участвуют мириады групп, взаимно сдерживающих и уравновешивающих друг друга в процессе реализации своих интересов. Она предполагает наличие в обществе множества центров власти, вступающих в конфликты, соглашения, компромиссы. Такой плюрализм гарантирует условия для борьбы между различными социально-политическими силами, разрешения возникающих между ними конфликтов, достижения равновесия и

компромисса в обществе. Общество разделено по многим линиям и параметрам, и суть демократии заключается в признании законности различных социально-политических сил, каждая из которых преследует собственные особые интересы. Исключая монополию на власть со стороны какого-либо одного лица, социальной группы, партии и т.д., либерально-демократическая модель постулирует идею самого широкого выбора во всех сферах общественной жизни. Основополагающее значение с данной точки зрения имеет свобода экономического выбора и соответственно наличие альтернативных источников получения средств существования. Здесь в качестве само собой разумеющихся, самоочевидных постулатов принимаются идеи частной собственности, свободного рынка, свободного предпринимательства и т.д. Наиболее рьяные приверженцы идей рассматривают индивидуализм и свободную в условиях саморегулирующегося рынка в рамках гражданского общества в качестве естественных законов, не подвластных действиям отдельных людей и общественных институтов, политических партий и государства, считая, что свобода, равенство, конкуренция и индивидуализм способны обеспечить социальную справедливость и прогресс. Демократия призвана создать условия для беспрепятственной конкуренции различных социально-политических сил за свою долю власти. Она существует только там, где руководители политической системы отбираются в процессе такой конкурентной борьбы, в которой могут участвовать в качестве активных или пассивных субъектов основные категории взрослого населения. Именно в силу той значимости, которая придается данному принципу, на Западе большую популярность получила так называемая *рыночная теория демократии*. Основные положения этой теории впервые сформулировал Й.Шумпетер в книге "Капитализм, коммунизм, демократия", опубликованной в 1942 г. В ней откровенно и однозначно использовалась рыночная терминология для анализа и трактовки демократии и демократического процесса:

Демократический метод представляет собой институциональный инструмент для достижения политических решений, на основе которого отдельные индивидуумы получают власть: принимать решения путем соревнования, объектом которого являются голоса избирателей.

Продолжая эту линию, Э.Доунс, Э.Шатшнайдер, А.Вильдавски и другие ученые отождествляли политический процесс с обменом в условиях конкуренции на рынке. Целью каждого участника в данном случае является максимизация "прибыли при минимизации издержек". При этом сам "торг" ведется по определенным общепринятым правилам игры. Например, голосование рассматривалось как обмен голосов за определенный политический курс, а деятельность политиков — как деятельность предпринимателей, занятых на рынке завоеванием и укреплением позиции путем торгов и наращивания поддержки в поисках коалиций. Если в тоталитарных и авторитарных системах государство доминирует над обществом, то при демократии, наоборот, общество доминирует над государством или во всяком случае общество пользуется значительной автономией по отношению к государству. Важной ее особенностью является определенное дистанционирование государства от общества. Показательно, что в индустриально развитых демократических странах средний гражданин в повседневной жизни при нормальных условиях лишь эпизодически соприкасается с государством, зачастую имея лишь весьма мутное представление о политических событиях, происходящих в "коридорах власти" и "столицах", за пределами своей общины, деревни, городка. Более того, для него государство — нечто отдаленное, чуждое, вмешательство которого в частные дела желательно и не допускается обычаями, традицией и законом. Например, значительной части американцев присущи недоверие и даже неприязненное отношение к государству, государственным институтам и отождествляемой с ними политике вообще. Общеизвестен тот факт, что американцы предпочитают правительства штатов федеральному правительству, органы местного правительства — правительствам штатов, семью, общину и индивида _ обществу в целом.

Либерально-демократическая система включает принцип "согласия не соглашаться" с мнениями и позициями других членов или групп общества. Как писал Дж. С. Милль [44, с. 152—153],

...недостаточно иметь охрану только от правительственной тирании, но необходимо иметь охрану и от тирании господствующего в обществе мнения или чувства, от свойственного обществу тяготения, хотя и не уголовными

мерами, насильно навязывать свои идеи и свои правила тем индивидам, которые с ним расходятся в своих понятиях... Есть граница, дальше которой общественное мнение не может законно вмешиваться в индивидуальную независимость; надо установить эту границу, надо охранять ее от нарушений — это так же необходимо, как необходима охрана от политического деспотизма. ...Все, что уничтожает индивидуальность, есть деспотизм.

И действительно, где нет свободы несогласия или господствует принцип единогласия, там нет и не может быть демократии независимо от того, как она называется — народная, либеральная, буржуазная, социалистическая и т.д. В этом смысле демократии близки принципы критического рационализма, особенно готовность выслушивать критические аргументы и учиться на опыте, руководствуясь принципом: "Я могу заблуждаться, прав можешь быть ты, а вместе мы, возможно, найдем след истины". При таком подходе к решению сколько-нибудь значимых проблем 8 идеале отвергается волевое навязывание позиций одной части общества другой его части. С данной точки зрения существенным признаком демократии как формы правления большинства является соблюдение интересов и прав меньшинств.

Это, в частности, выражается в наличии лояльной и конструктивной оппозиции в качестве законного партнера в демократическом процессе. Отвергая любую монополию какой-либо одной партии, демократия характеризуется своим методом принятия взаимоприемлемых решений, основанном на диалоге, открытости, терпимости, критическом исследовании и компромиссе. Эти последние должны соответствовать принципам демократической веры, что означает признание фундаментальных ценностей индивидуальной свободы и политического равенства всех людей. Терпимость в отношении элементов, которые отвергают фундаментальные принципы демократии и ее право на существование, не приемлема, поскольку эти элементы представляют угрозу самому существованию демократии. Предполагается, что и правительство, и оппозиция, партии и заинтересованные группы соблюдают "правила игры", суть которых состоит в общепринятом согласии на мирную передачу власти от одной партии (побежденной) другой, победившей в ходе избирательного процесса, в ротации власти на всех уровнях власти и выполнении других норм и принципов парламентаризма и плюрализма. Различным независимым как от государства, так и друг от друга организациям, ассоциациям, заинтересованным группам и т.д. на законных основаниях предоставляются конституционные гарантии мирной конкуренции за доступ к власти.

Особо важное значение имеет то, что в отличие от тоталитарной и авторитарной моделей, где сила занимает статус *prima ratio*, т.е. первого, или главного, аргумента, призванного решать возникающие в обществе конфликты путем нанесения противной стороне поражения, в демократической модели сила отодвинута на задний план и оставлена про запас в качестве *ultima ratio*, т.е. последнего аргумента, который может использоваться в случае необходимости при решении конфликтов путем соглашений, компромиссов, судебных разбирательств и т.д.

5.3. Недостатки и достоинства демократии

Демократия в значительной мере представляет собой механизм или средство решения возникающих в обществе проблем. В этом смысле главное предназначение демократии состоит в создании приемлемых для большинства людей рамок и механизмов разрешения конфликтов. Поэтому в процедурах демократии важное место занимает определение источников конфликта и его субъектов.

Поскольку демократия — это процесс, в котором участвуют разные силы, ее нельзя свести к какому бы то ни было одному цвету, одному "изму". Самое главное состоит в том, чтобы при любых путях и средствах реализации основополагающих принципов демократии эти принципы были соблюдены. Здесь уместно привести весьма удачную аналогию П.И.Новгородцева. Дав одной из своих статей название "Демократия на распутьи" (заимствовано у английского исследователя Гирншоу — автора одноименной книги), он объяснял суть данного понятия так [51, с. 553]:

Поскольку демократия есть система свободы, есть система политического релятивизма, для которого нет ничего абсолютного, который все готов допустить, всякую политическую возможность, всякую хозяйственную систему, лишь бы это не нарушало начала свободы, — она и

есть всегда распутье; ни один путь тут не заказан, ни одно направление тут не запрещено. Над всей жизнью, над всей мыслью господствует принцип относительности, терпимости, широчайших допущений и признаний.

В этом сила, жизнеспособность и одновременно слабость демократии. В стремлении же избавиться от заложенных в ней слабостей, исправить, заменить формальную демократию сущностной, социальной или иными формами "истинной" демократии имманентно присутствует опасность тотализации путем слияния общества и государства и соответственно уничтожения самой демократии. Не случайно Ж.Ж. Руссо, который говорил об освобождении человека, обеспечении его безграничной свободы путем стирания границ между управляющими и управляемыми, некоторые авторы не без определенных оснований причисляют к духовным предтечам тоталитаризма. Так, он провозглашал: "Каждый из нас отдает свою личность и всю свою мощь под верховное руководство обществом, и мы вместе принимаем каждого члена как нераздельную часть целого".

При такой постановке вопроса не существует какой бы то ни было оппозиции правящему большинству, равно как и подчинения управляемых управляющим. Властвует абстрактная общая воля, которой должны подчиняться и те, и другие. Руссо утверждал [61]:

Если кто-нибудь откажется повиноваться общей воле, то он будет принужден к повиновению всем политическим организациям, а это означает лишь то, что его силой заставят быть свободным.

Однако, как справедливо отмечал германский политолог И.Изензее [33, с. 7], "принуждение к истинной свободе приведет к тому, что в радикальной демократии тюрьма будет называться Libertas".

Многие мыслители прошлого, будучи не всегда противниками демократии, предупреждали об ее недостатках и таящихся в ней угрозах. Примечательно, что Платон считал демократию самой коррумпированной после тирании формой правления. Аристотель называл демократию самой низшей из всех законных форм правления, в наибольшей степени склонной переродиться в тиранию. Продолжая эту тенденцию, И.В. Гете писал:

Ничто так не отталкивает, как большинство, ибо оно состоит из кучки сильных лидеров, из плутов, которые приспосабливаются, из слабых, которые ассимилируются, и из массы, которая движется за ними, не имея ни малейшего представления о том, чего она хочет.

Подобных, не совсем лестных оценок демократии выдающимися мыслителями прошлого множество. Но достаточно отметить, что опыт XX в. в целом подтвердил правоту А. де Токвиля, предупреждавшего о таящихся в демократии опасностях для свободы, возможностях "тирании большинства", которая может быть не менее, если не более, жестокой, чем тирания немногих или одного. Здесь уместно отметить, что А. де Токвиль был одним из тех, кто рассматривал развитие государственно-политических систем по пути демократии как неизбежную закономерность. Комментируя эту мысль, П.И.Новгородцев писал в 1923 г. [51, с. 541]:

В странах, испытавших эту форму <демократию — К. Г. > на практике, она давно уже перестала быть предметом страха, но она перестала быть и предметом поклонения. Те, кто ее опровергает, видят, что в ней все же можно жить и действовать; те, кто ее ценит, знают, что, как всякое земное установление, она имеет слишком много недостатков для того, чтобы ее можно было безмерно превозносить.

Разумеется, нет и не может быть совершенной демократии, но несмотря на все недостатки она самая лучшая и самая гуманная форма правления из всех до сих пор известных. У. Черчилль как-то говорил, что "демократия — ужасная форма правления, если не считать всех остальных". Демократическая форма правления действительно характеризуется многими недостатками и связана с целым рядом издержек. Но при всем том человечество еще не придумало более эффективную и вместе с тем более соответствующую воле большинства членов общества и

одновременно духу свободы личности форму правления. Достоинства демократии могут быть сомнительны, но пороки диктатуры общеизвестны. Очевидны относительность, временная и пространственная ограниченность парламентаризма, системы представительства, всеобщего избирательного права и других атрибутов демократии. Они не способны раз и навсегда разрешить все стоящие перед обществом проблемы. Решение одних проблем чревато возникновением новых, порой еще более серьезных проблем, но это не может служить достаточным основанием для потери веры в саму демократию.

Демократия есть прежде всего фундаментальная установка, своего рода шкала ценностей, определенная концепция человека и его места в обществе. В некотором смысле демократия представляет собой также образ жизни, базирующийся на фундаментальном постулате о равенстве всех людей перед законом и праве каждого члена общества на жизнь, свободу и частную собственность. Очевидно, что демократия предполагает определенные условия для своего утверждения и нормального функционирования. Важно, чтобы каждый человек сознавал не только пределы своих интересов и прав, но также пределы своей ответственности и обязанности к самоограничению. А это приобретается в результате длительного исторического опыта. В [61] П.И.Новгородцев писал:

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

Несмотря на большую по сравнению с другими моделями политической системы сложность демократии, ее выживаемость во многом зависит от того, насколько ее принципы и механизмы доступны пониманию человека среднего интеллектуального уровня, от того, что избиратели подразумевают под подлинной демократией. Сущность демократии в политических, социальных и экономических проявлениях определяется ее возможностями как морального и духовного факторов, детерминирующих общественное сознание.

Демократическая форма правления сохраняет жизнеспособность и эффективно функционирует в силу активного участия граждан в делах общества, обеспечения высокого уровня информации о состоянии общественных дел и глубокого чувства гражданской ответственности. Очевидно, что в современных условиях парламентской демократии, всеобщего голосования, плюрализма партий и политических организаций, представляющих разного рода заинтересованные группы, ни одно правительство не может завоевать власть без согласия и доброй воли большинства избирателей. Здесь состояние умов общества, социально-психологический климат, общественное мнение имеют немаловажное значение.

В этой связи показательно, что при всех различиях, порой существенных, по широкому спектру идей и концепций общественного и государственно-политического устройства большинство политически активного населения стран Запада разделяет идеи конституционализма, индивидуализма, свободы вероисповедания, свободы слова и печати и т.д. Соблюдение и реализация этих принципов создавали предпосылки для признания каждой из противоборствующих сторон "законности" существования разнообразных конфликтующих друг с другом интересов, группировок, партий и т.д. В этом контексте важно подчеркнуть, что стабильность в обществе и обеспечение такой законности имеют мало шансов, если политические противоречия совпадают с линиями социального, религиозного, культурного, расового, этнонационального или иного разделения в обществе. Стабильность демократии особенно эффективно обеспечивается в случае, если главные политические партии имеют сторонников среди различных слоев и групп населения.

5.4. Конституционные основы демократии

Демократический характер политической системы определяется тем или иным основополагающим документом, прежде всего конституцией, которая фиксирует гражданские свободы и права человека, плюрализм, договорную систему и принцип представительства. Важное значение для развития демократической теории имели формирование и утверждение идеи о необходимости ограничений политической власти, требующихся для того, чтобы она реализовала свои основные функции обеспечения общего блага, не выходя за рамки закона. Первоначально эти ограничения носили чисто личностный и духовный характер. Правитель

считался наместником бога на земле, поэтому не имел права делать нечто такое, что противоречило бы воле всевышнего. Этот внутренний запрет составлял могущественный стимул до тех пор, пока правители добровольно принимали моральные императивы традиций, обычного права, веры, учения церкви и т.д.

Однако постепенно стала очевидна необходимость также более или менее четко очерченных внешних ограничений. Средневековая идея договора между народом и правителем действовала довольно эффективно. В случае нарушения этого договора правитель в теории переставал быть королем и превращался в тирана, и народ оказывался вправе не подчиняться его власти.

Некоторые политические мыслители (например, Исидор Севильский) считали, что правитель должен быть ограничен собственными законами. В тот период принцип римского права интерпретировался как средство, с помощью которого народ утверждает своего правителя и четко устанавливает рамки, в которых правитель вправе действовать. Здесь можно обнаружить первые зародыши идеи конституционного правления, впоследствии ставшей одной из несущих конструкций демократической теории. Принцип конституционного правления, который прошел сложный и длительный путь формирования и эволюции, стал в некотором роде материальным воплощением идеи ограничения правительства в рамках народного согласия. Но что же такое конституционное правление и конституция?

Говоря о конституции государства, Аристотель имел в виду его сущностное содержание, или структуру. В аналогичном духе говорилось о "конституции человека". В таком широком смысле любое государство имеет свою конституцию. У древних греков конституция (*Politeia*) означала форму правления, следовательно, считалось, что все шесть форм правления, которые выделял Аристотель, имели конституции. По представлениям античных мыслителей, конституция включала не только абстрактный остов системы управления, но и некий этос, скрепляющий этот остов, наделяющий его живой плотью.

В случае, когда речь идет о конституции, не обязательно имеется в виду конкретный писанный документ. Например, Великобритания, история которой насчитывает много веков, не имеет писаной конституции. Следует отметить, что у идеи неписаной конституции были (особенно в прошлом) свои сторонники. Ее наиболее последовательно отстаивали представители консервативной традиции. Так, Ж. де Местр против идеи писаной конституции выдвигал, в частности, следующие возражения: 1) фундаментальные принципы политических конституций существовали до всякого писаного закона; 2) конституционный закон есть и должен быть развитием или санкционированием существующего вечно неписаного права; 3) сущностно конституционный, истинно фундаментальный закон никогда не подлежит и не может подлежать писанию, не подвергая при этом опасности самого существования государства; 4) слабость и неустойчивость конституции пропорциональны Количеству зафиксированных в ней в письменной форме статей.

История все же отдала предпочтение иному пониманию конституции и конституционализма. Здесь уместно отметить следующий момент. Великая хартия вольностей, принятая еще в 1215 г. и входящая в число действующих конституционных актов Великобритании, является писанным документом. Такие парламентские акты, как законы о реформе 1832, 1867 и 1884 гг., которые расширили право голоса граждан Великобритании, представляют собой писанные статуты и равнозначны по своей значимости конституционным положениям.

Конституция независимо от формы включает принципы организации, законы, правила, нормы, регулирующие деятельность государства. Например, говоря о конституционном режиме, имеют в виду, что этот режим или правительство подчиняются определенным ограничениям и действуют в соответствии с установленными правилами и нормами, а не произвольно, по своему усмотрению. Под конституционализмом понимается также комплекс теорий или идей, характеризующих и обосновывающих конституционные принципы.

С самого начала конституция была призвана поставить закон выше личности короля. В тех странах, где суверен ставился выше закона, стала неизбежной революция, призванная подчинить его закону и создать законодательные собрания, которые в той или иной форме и степени представляли бы волю народа и контролировали бы суверена. Отсюда появление в ходе французской революции 1789 г. и особенно революций 1848 г. писанных конституций на европейском континенте.

Главная идея конституции — это разделение и ограничение власти для оптимального обеспечения свободы. Заслугу основателей американской конституции лорд Дж. Эктон видел в том, что им удалось решить проблему, которая веками волновала многих политических философов и мыслителей. Суть этой проблемы состояла в следующем: как наделить государство достаточными властными полномочиями, чтобы оно было способно обеспечить

общественный порядок и эффективность управления и в то же время ограничить эти полномочия с тем, чтобы исключить незаконное ущемление гражданских свобод. Конституция определяет горизонтальное и вертикальное распределения прерогатив между различными ветвями и уровнями власти, фиксируя, какие органы или ветви осуществляют соответственно законодательные, исполнительные и судебные функции, как они формируются, как взаимодействуют друг с другом, какими правилами, нормами и процедурами руководствуются в своих действиях. Тем самым конституция четко устанавливает рамки и формы коллективной политической борьбы, смены правительства, взаимодействия правительства и оппозиции, принятия политических решений и т.д. В этом пункте вопрос о конституционализме соприкасается со сферой демократии и демократических институтов, что естественно, поскольку в наши дни конституционное правительство — по своей сути демократическое правительство.

Почти все писанные конституции содержат декларацию относительно основных органов и ветвей власти и возлагаемых на них властных прерогатив того, как они связаны друг с другом и как они сдерживают и ограничивают друг друга. В случае, когда та или иная страна не имеет писаной конституции, важнейшие институты правления устанавливаются исторически в соответствии с национальными традициями. Знаменитое выражение Наполеона о том, что конституция должна быть "краткой и туманной", отражает реальность эпохи, в которой конституции являются сводами правил с широкими потенциальными возможностями для злоупотреблений. В современных условиях жизнеспособность конституции измеряется пределами, в которых она обеспечивает эффективное функционирование таких фундаментальных институтов власти, как суды, законодательные собрания, исполнительные органы, политические партии и т.д.

Конституция обеспечивает необходимый уровень и основу легитимизации государственного правового порядка. Любая конституция, заслуживающая это название, включает в себя следующие главные положения: правление закона, конституционные права, реализация которых обеспечивается механизмом разделения властей, сдержек и противовесов. Конституция должна точно установить формы и рамки политической борьбы. Демократическая конституция выполняет три основополагающие функции: выражение согласия народа, в силу которого устанавливается само государство; фиксация определенной формы правления; предоставление и одновременно ограничение властных полномочий правительства.

Например, английская конституция (большая часть неписаная) представляет собой по сути общую сумму властных полномочий, которыми, как считает палата общин, выступающая в качестве представителя народа, она владеет. Эта сумма меняется в зависимости от конкретного периода. Конституция США — федеральной республики — включает перечень властных прерогатив, от которых составляющие республику штаты отказались и передали центральному правительству. Штаты приняли собственные конституции, где закреплены суверенитет и полнота власти во всех вопросах, кроме тех, решение которых они делегировали центральному правительству. Конституции унитарных государств представляют собой не просто перечень властных полномочий, а свод общих политических принципов и оставляют широкое поле для маневра законодательной и исполнительной ветвям власти.

Конституция фиксирует фундаментальные принципы политического устройства, а не постоянно меняющиеся законы. Этим принципам подчиняются все законы государства и действия правительства, которые должны согласовываться с конституционными нормами. В данном смысле конституцию можно рассматривать как своеобразную узду для политической власти, имеющую цель не допустить неограниченного господства власти над обществом и людьми. В этом контексте конституция дополняет существующие в обществе противовесы власти — общепринятые морально-этические правила и нормы, системы ценностей, промежуточные институты (семья, община, церковь, заинтересованные группы и др.).

Иначе говоря, ограничения составляют краеугольный камень конституционализма, поэтому система ограничений занимает центральное место в любой конституции, заслуживающей это название. Утверждение тех или иных специфических путей и средств реализации правительственных действий уже по самому своему факту запрещает другие пути и средства. Но конституции, как правило, идут дальше и ограничивают власть, устанавливая пределы прерогатив правительства и фиксированные процедуры, по которым оно действует.

5.5. Основные характеристики правового государства

Очевидно, что демократия обладает внутренне присущим ей механизмами и инструментами, обеспечивающими ее жизнеспособность и эффективность. Важнейшим из этих механизмов является правовой характер демократического государства.

Представление о правовом государстве ассоциируется с двумя основополагающими принципами: порядком в государстве защищенностью гражданина. Здесь каждый человек вправе рассчитывать на предсказуемость, последовательность и надежность принимаемых решений, знает свои права и обязанности, четко определенные законом. В своей законченной форме такая постановка вопроса нашла воплощение в политической демократии и ее важнейших институтах, построенных на принципах политического и идеологического плюрализма, парламентаризма, выборности должностных лиц и т.д.

В праве получают отражение и выражение разворачивающиеся в гражданском обществе процессы независимо от государства. Нормы права должны прежде всего фиксировать взаимные претензии и обязанности, вытекающие из этих спонтанно формирующихся отношений. Естественно, что государство правомочно регулировать, контролировать и при необходимости корректировать эти отношения, но лишь в известных пределах.

Основное различие норм права от норм обычая и морали состоит в том, что действенность первых обеспечивается силой государства, а вторых — обществом. В правовом государстве только законно избранное правительство правомочно применять силу в качестве инструмента принуждения. Как подчеркивал немецкий правовед XIX в. Р.Еринг, право никогда не может заменить или вытеснить основной стихии государства — силы. По его мнению, слабость власти есть смертельный грех государства, в глазах людей она зачастую менее простительна, чем жестокость и произвол со стороны государства. Дееспособная правительственная монополия на силу составляет важнейший критерий интеграции высокодифференцированного общества. Такой суверенитет и такая монополия означают единый, обязательный для всех правовой порядок, уничтожение неравенства и разнообразия прав, которые зависели бы от социального, наследственного или иного статуса. Утверждаются равносущность всех граждан и принцип равного обеспечения их прав.

Важнейшим институтом правовой государственности является конституционная юрисдикция, призванная оспаривать любой акт государственных органов, если он противоречит конституции или ущемляет права и свободы личности. Она служит защите не только частных прав, но и публичных интересов, не только прав индивида, но и конституции. Германский политолог А.Альбрехт выделяет следующие основные положения теории правового государства: конституционализм, требующий, чтобы деятельность государства регулировалась правовыми нормами, зафиксированными в конституции; плюрализм структуры политического общества, обеспечивающий положение, при котором участие множества конфликтующих и взаимодействующих друг с другом сил оказывает сдерживающее влияние на государство; государственная монополия на верховную власть в политическом сообществе, исключающая вмешательство каких-либо особых интересов в формирование государственной воли; институционализованная обратная связь государства с общественным мнением, обеспечивающая контроль общества над государственным аппаратом; процессуальная, формальная и материальная рационализация государства, призванная гарантировать соблюдение государством права и закона; защита интересов перед государственной властью и судебный контроль над деятельностью государства,

В целом правовое государство ассоциируется с такой организацией государственной и общественной жизни, которая характеризуется господством права и верховенства закона, призванных обеспечить признание и гарантию прав и свобод всех граждан во всех сферах жизни, а со стороны граждан — уважение законов и институтов существующей системы. При таком понимании сила государства, на которой оно основано, законна в том случае, если она применяется в строгом соответствии с правом, если она всецело служит праву. Поэтому естественно, что правовое государство самым тесным образом связано с конституционным строем, хотя и нельзя ставить знак равенства между конституционным государством и государством правовым. За конная власть для своего утверждения и укрепления облекается в форму права.

В современном правовом государстве само государство и государственный аппарат как бы отделены от работающих в них чиновников и служащих, а правительство как таковое — от его членов в том смысле, что государство и правительство, государственный аппарат не являются собственностью тех, кто обеспечивает их функционирование. Политики, чиновники, должностные лица государства как бы наняты этим последним для выполнения определенных

ролей и функций. Их мировоззренческие и иные позиции должны быть отодвинуты на второй план, приоритет отдается критериям профессионализма. Религия и идеология, которые при всех их различиях эпистемологического, сущностного и концептуального характера в методологическом плане представляют собой однопорядковые явления, отделены от государства. Парламентская демократия с ее этнокультурными, социальными, социокультурными и иными формами плюрализма приемлет ни государственной религии, ни государственной идеологии. Признав плюрализм интересов и партий (религиозных, некультурных, социально-экономических и иных различий), нельзя не признать плюрализм идеологий или идеологических течений в каждой отдельной стране, позиции которых по ряду важнейших вопросов совпадают (особенно это касается сие образующих аспектов). Это и создает основу "единства во многообразии", консенсуса по основополагающим вопросам государственно-политического устройства.

правовое государство в отличие от деспотического или полицейского само себя ограничивает определенным комплексом постоянных норм и правил. Государство становится правовым именно потому, что оно подпадает под власть права. С этой точки зрения можно по-видимому, говорить, что праву принадлежит приоритет перед государством и вслед за Л.Дюги утверждать, что "государство есть не что иное, как сила, отданная на служение праву".

В правовом государстве четко и точно определены формы, пути и механизмы деятельности государства, а также пределы свободы граждан, гарантируемые правом. Это значит, что государство связано правом; оно может разрабатывать и принимать тот иной закон, но само обязано действовать в рамках этого закона, подчиняться ему. Иначе говоря, государство, издавшее закон, обязано уважать этот закон до тех пор, пока он существует продолжает действовать, хотя оно и правомочно его пересмотреть или даже отменить. Более того, оно подсудно своим собственным судам и может быть осуждено им. Именно это в значительной мере обеспечивает правовой характер государства.

Правовое государство строго блюдет закон, который призван гарантировать свободу личности, неприкосновенность собственности, жилища, частной жизни, духовную свободу и т.д. В обществе должен господствовать закон, а не люди, функции государства состоят в регулировании отношений между гражданами на основе закона. Закон, каким бы суровым он ни был, обязывая отдельного гражданина к соблюдению общепринятых правил поведения, в то же время ставит четко очерченные границы прерогативам государства в отношении индивидуальной свободы. Еще И. Кант сформулировал основополагающую идею правового государства:

Каждый гражданин должен обладать той же возможностью принуждения в отношении властвующего и точного и безусловного исполнения закона, что и властвующий в его отношении к гражданину.

Законодатель так же подзаконен, как и отдельный гражданин. Подзаконность государственной власти дополняется признанием за отдельной личностью неотъемлемых и неприкосновенных прав, предшествующих самому государству. Именно при таком подходе свободу можно рассматривать как право каждого индивида делать то, что позволяют законы. В правовом государстве законы имеют одинаковую силу для всех без исключения членов общества, независимо от их социального, политического иного статуса, защита отдельного человека от власти и произвола соответствует защите всех. Поэтому личное право невозможно без гарантии в политическом праве, уравновешивающем друг перед другом. Как писал К.Ясперс [81, с. 174],

.. даже величайшие заслуги перед государством не являются основанием неприкосновенности власти индивидуума. Человек остается человеком, и даже лучший из людей может стать опасным, если его власть не сдерживается определенными ограничениями.

В защиту правовых начал государства выступали известные русские философы, политологи и правоведы Б.Н.Чичерин, В.С.Соловьев, П.И.Новгородцев, Л.И.Петражицкий, Б.А.Кистяковский и др. Им приходилось дискутировать со славянофилами (и не только с ними), которые считали, что сама идея политических прав чужда русскому народу. Они настойчиво подчеркивали мысль о том, что свобода утверждается на почве законного порядка, охраняемого государственной властью, что политическая свобода органически связана с твердостью закона и власти. Так,

называя право "по преимуществу социальной системой и единственно социально дисциплинирующей системой", Б.А.Кистьяковский писал [35, с. 122]: "Дисциплинированное общество и общество с развитым правовым порядком — тождественные понятия". Прочная власть — это власть плюс законность. Прочность власти зависит как от ее эффективности, так и от ее законности. В этом контексте нельзя противопоставлять друг другу власть и свободу, они должны дополнять друг друга. Свобода возможна только в условиях порядка, а порядок в современном обществе обеспечивается властью.

В контексте данных рассуждений можно утверждать, что право есть определенная законом свобода. В этом смысле право в значительной степени призвано дисциплинировать человека. Не случайно в классическом либерализме праву отводилась роль определения границ свободы. Как отмечал И.А.Ильин, правосознание отнюдь не сводится к тому, что человек просто "сознает" свои права. Сознавая свои права, человек должен сознавать и свои обязанности, сознавать, что ему дозволено и не дозволено, что другие люди тоже наделены аналогичными правами, которые он должен признать, учесть и уважать. Правопорядок представляет собой "как бы живую систему взаимно признаваемых прав и обязанностей", призванную связать людей друг с другом на основе взаимности. Отстаивая свои права, человек желает их признаний и соблюдения со стороны других людей. Вместе с тем он вменяет и себе в обязанность признавать и соблюдать права других. Поэтому, подчеркивал И.А.Ильин, правосознание "есть воля человека к соблюдению права и закона, воля к законопослушанию".

Другими словами, в реальностях современного мира свобода представляет собой прежде всего положительное, а не отрицательное понятие. Негативно трактуемое понятие свободы с его отрицанием власти и авторитета неизбежно ведет к анархии и в конечном счете к той или иной форме деспотизма. Человек с рождения является членом семьи, общины, группы, общества, государства. Его поведение и деятельность регулируются существующими в каждый конкретный момент условиями, общепринятыми нормами. Поэтому неправомерно говорить о некой абстрактной свободе, естественной свободе, которая ни в так называемом "естественном", ни в общественном или ином состоянии не существовала и не могла существовать.

Сущность правового государства заключается в определении способов, которыми реализуются цели и содержание государственного правопорядка. Оно призвано обеспечить оптимальные условия для реализации способностей и интересов гражданина как суверенного и самостоятельного существа в рамках, установленных в соответствии с принципами всеобщности (категорического императива) и взаимности (золотого правила).

Необходимо провести различие между законом и правозаконностью. Л.Дюги писал по этому поводу [30, с. XXXV]:

Всякий, кто обладает политической властью, будет ли это отдельный человек, класс или численное большинство страны, обладает ею фактически, а не по праву, и действия, которые он производит, приказы, которые он формулирует, законны и обязательны для повиновения только в том случае, если они соответствуют верховной норме права, обязательной для всех управляющих и управляемых.

Правозаконность предполагает равное отношение государства ко всем без исключения гражданам государства. Как отмечал Ф. фон Хайек, когда говорят о неправозаконности действий правительства при тоталитарном режиме, имеют в виду, что действия аппарата насилия, находящегося в руках государства, не ограничиваются какими бы то ни было заранее установленными правилами.

Если законодательно установлено, что такой-то орган может действовать по своему усмотрению, то любые действия этого органа являются законными. Но не правозаконными.

Наделяя правительство неограниченной властью, можно узаконить любой орган. Поэтому демократия способна привести к установлению самой жесткой диктатуры [75, № 11, с. 129].

Об этом убедительно свидетельствуют перипетии прихода к власти Гитлера в 1933 г. Принципы правозаконности предполагают определенные требования к самому характеру принимаемых и действующих в обществе законов, исключая такие законы, дающие акты, которые могли бы использоваться в ущерб или в пользу каких-либо особых группировок. Это говорит о возможности законов, нарушающих принципы правозаконности.

В целом в процессе своего формирования и утверждения правовое государство гарантировало индивидуальные свободы и права. В то же время оно усилило власть национальных государств в качестве стража таких свобод и прав. Правовое государство призвано обеспечить условия для

существования и функционирования гражданского общества, основных его институтов, принципов и ценностей. Поэтому очевидно, что правовое государство имеет ряд общих и объединяющих всех членов гражданского общества правовых основ, носящих по своей сути надклассовый и общечеловеческий характер.

Выше уже говорилось, что государство призвано примирять и совмещать конфликтующие интересы различных социальных сил, слоев, групп и т.д. С этой точки зрения право — не только средство разрешения возникающих в обществе противоречий, но и воплощение подвижного равновесия разнородных сил и интересов. Если гражданское общество представляет собой арену столкновения и взаимодействия частных, противоречащих друг другу и конфликтующих интересов, то правовое государство заключает в себе объединяющее всех членов общества начало. Если государство было бы просто политическим отражением экономической силы исключительно собственников, то оно могло бы иметь в лучшем случае лишь форму своего рода олигархической республики. Однако на деле экономическое господство собственников уживается с разнообразными политическими формами — как с диктатурой, так и с демократией. Имущие классы, конечно, стремятся превратить институты власти в орудие своего господства. Однако демократические принципы, заложенные в основу государственного устройства, обеспечивают значительную степень независимости государства от тех или иных экономических и соответственно социально-классовых интересов.

5.6. Либерально-демократические режимы

Рассмотрев основные параметры и принципы либерально-демократической политической системы, перейдем к анализу основных режимов этой системы. Как указывалось ранее, классификация либерально-демократических режимов производится исходя из характера разделения властей, конфигурации государственных институтов, их функций и т.д. По данному признаку различаются парламентский, президентский, смешанный президентско-парламентский режимы. Проанализируем с этой точки зрения роль, которую играют глава государства и глава правительства.

При *парламентском режиме* глава государства — это по сути дела титулярный церемониальный руководитель страны, который символизирует суверенитет и величие государства. Он занимает первое место в иерархии церемониальных, почетных рангов и выполняет ряд особых задач в области внешней и внутренней политики. Он может носить официальный титул короля или королевы в конституционных монархиях (Швеция, Норвегия, Великобритания, Бельгия, Дания, Голландия, Испания и т.д.) или президента в президентской или парламентской республике (США, Франция, Германия, Италия и т.д.). Ограниченность и слабость реальных прерогатив главы государства при парламентской форме правления проявляется, в частности, в том, что он избирается в большинстве случаев не в ходе всеобщего прямого голосования, а специально уполномоченными органами, например парламентом. Так, президент ФРГ избирается особым собранием, одна половина состава которого формируется из депутатов бундстага, а другая — из представителей земельных парламентов. В конституционных монархиях глава государства — монарх — получает власть по наследству. Центральную роль в государствах с парламентским режимом играет парламент. Он занимает привилегированное положение по отношению к другим органам государственной власти. Прототип парламента как органа сословного представительства возник еще в XIII в. в Англии. Но реальное значение парламент как самостоятельная ветвь — законодательная и представительная — государственной власти приобрел после социально-политических революций XVII—XIX вв. Ныне парламент и парламентаризм стали неотъемлемыми структурными и функциональными элементами политической системы либерально-демократического типа. В разных странах для обозначения законодательного и представительного органов власти применяются разные названия. "Парламент" как собственное наименование применяется в Великобритании, Италии, Японии, Канаде, Бельгии, Индии и других странах. В США и странах Латинской Америки он называется конгрессом, в Швеции — риксдагом, в Финляндии — сеймом, в России — Федеральным Собранием и т.д. В государствах с федеративной формой государственного устройства, как правило, парламенты строятся по двухпалатной системе (США, Канада, ФРГ, Австралия, Россия и др.). При этом нижние палаты в двухпалатных парламентах и однопалатные парламенты формируются на основе прямых выборов. Верхние же палаты в разных странах образуются по-разному: в США, Италии и некоторых других странах путем прямых выборов; в ФРГ, Индии, России путем не прямых выборов. В ряде стран (Великобритания, Канада) некоторые члены парламента занимают места в порядке наследования или назначения.

Важное значение имеет независимость членов парламента. Первоначально парламент был создан в качестве не только противовеса правительству, но и инструмента представительства граждан. Сам факт, что депутаты парламента избираются, наделяет их значительной долей независимости по отношению к правительству ни при выдвижении кандидатов на выборах, ни при отзыве или увольнении, за исключением тех случаев, когда правительство вправе распустить парламент и назначить новые выборы. Чтобы стать депутатом и сохранить за собой эту должность, члену парламента достаточно обеспечить доверие и поддержку избирателей своего избирательного округа.

В этом контексте особо важное значение имеет то, что депутаты парламента избираются прямым всеобщим голосованием и выступают в качестве выразителей народного суверенитета. Их независимость выражается, в частности, в том, что на них распространяется парламентский иммунитет, то есть в пределах своей деятельности они пользуются статусом неприкосновенности. В случае совершения депутатом уголовно наказуемых преступлений для его привлечения к уголовной ответственности требуется специальное решение парламента, лишшающее его иммунитета.

Для организации своей деятельности парламент выбирает должностные лица (председателя, спикера, их заместителей, секретарей и т.д.) и создает ряд органов, в частности различные комитеты и комиссии, которые, как правило, составляются из членов всех представленных в парламенте партий пропорционально их численности.

В функции парламента входят разработка и принятие законов, принятие государственного бюджета, ратификация международных договоров, избрание органов конституционного надзора и т.д. В странах, где предусмотрена ответственность правительства перед парламентом, последний формирует правительство и контролирует его деятельность.

Если глава государства всего лишь церемониальный руководитель, то глава правительства — главный активный политический руководитель страны. В разных странах он называется по-разному: премьер-министр, премьер, канцлер, председатель совета министров. Ему принадлежит главная роль в формировании политики и руководстве правительством. А само правительство формирует та партия, которая имеет большинство в парламенте несет перед ним ответственность. Главу правительства тоже назначает, по крайней мере формально, парламент.

Основная задача парламента — формирование правительства. Именно в ходе парламентских выборов выясняется, какая партия или коалиция партий будет формировать правительство. Типичный образец парламентского режима дает ФРГ. Здесь вся полнота законодательной власти передана законодательному собранию, или парламента, — бундестагу. Права президента как главы государства существенно урезаны и сведены фактически к представительским функциям. Бундестаг не только формирует правительство, но и выбирает главу правительства — канцлера. При этом фракция партии большинства играет активную роль в работе правительства, в принятии им ответственных решений. Правительство формируется из числа депутатов парламента, представляющих партийные фракции парламентского большинства. В состав кабинетов, как правило, не приглашаются беспартийные специалисты.

Сильными позициями обладает исполнительная власть в парламентской форме правления в Великобритании. Здесь партия, победившая на парламентских выборах, становится правящей и формирует правительство, а вторая образует "официальную оппозицию ее величества (королевы)", ожидая победы на следующих выборах. Премьер-министр, избираемый партией большинства в парламенте, обладает довольно широкими полномочиями. Правительство вправе осуществлять масштабные изменения, например национализацию ряда ведущих отраслей экономики (при правительстве лейбористов) или денационализацию и реприватизацию тех или иных отраслей (при консервативном правительстве М.Тэтчер).

Нередко в парламентских республиках высший законодательный орган по тем или иным причинам может быть распущен досрочно. При этом назначаются внеочередные выборы. Здесь важно отметить, что при парламентском режиме правительство не всегда формируется партией, получившей наибольшее число голосов. Так, в ФРГ, Австрии, Ирландии, Норвегии, Швеции правительство не раз возглавляла партия, занявшая по числу завоеванных на выборах голосов второе место, но вступившая при этом в коалицию с какой-либо небольшой партией. Однако такая победа может стать причиной нестабильности правительства, его зависимости от колебаний позиций мелких партий, входящих в коалицию. Так, переход в 1972 г. из социал-либеральной правительственной коалиции восьми депутатов в оппозиционный лагерь создал в бундестаге ФРГ своеобразную патовую ситуацию, что привело к роспуску парламента и проведению досрочных парламентских выборов. В 1982 г. выход из правительственной коалиции небольшой фракции свободно-демократической партии обеспечил возможность

создания правоцентристского блока во главе с ХДС/ХСС и привел к досрочным парламентским выборам 1983 г.

При президентском режиме, типичный пример которого — форма правления в США, президент является одновременно главой и государства, и правительства. Эта форма предусматривает прямое избрание всеми гражданами на всеобщих выборах главы исполнительной власти. После победы на выборах президент по своему усмотрению формирует правительство или кабинет министров. Правда, кандидаты на ряд ключевых постов должны быть утверждены законодательным собранием. Здесь ответственность правительства, выполняющего роль своего рода "личного штаба" президента, отступает на второй план по сравнению с лояльностью его членов в отношении президента.

При американской президентской форме правления некоторыми особенностями характеризуются и выборы в Конгресс. Согласно Конституции США, Конгресс состоит из двух палат: верхней — сената и нижней — палаты представителей. Сенаторы избираются на шесть лет от штатов в целом, а члены палаты представителей на два года главным образом от так называемых конгрессистских дистриктов, а в ряде случаев и от штатов в целом. От каждого штата независимо от численности населения избираются по два сенатора, которые рассматриваются в качестве представителей штатов как территориально-административных единиц. Палата представителей состоит из конгрессменов, избираемых жителями штатов. Их число определяется в зависимости от численности населения этих штатов. С 1912 г. общее число членов палаты представителей составляет 435 человек.

Для президентского режима, особенно в США, характерен так называемый феномен раздельного голосования и "раздельного правления". Суть первого состоит в том, что значительные контингенты избирателей, голосуя за кандидата "своей" партии на пост президента страны, по списку кандидатов в законодательное собрание могут поддержать представителей конкурирующей партии-

В США кандидаты на пост президента от республиканской партии часто побеждали за счет привлечения на свою сторону сторонников демократической партии и наоборот. Именно этим обстоятельством объясняется феномен раздельного правления. Нередко Белый дом в Вашингтоне возглавляет представитель одной партии, в то время как в одной или обеих палатах Конгресса большинство принадлежит соперничающей партии. К примеру, в период с 1945 по 1976 г. в течение 14 из 30 лет контроль над исполнительным и законодательным органами власти был поделен между двумя партиями. Это, естественно, создает определенные проблемы для президента при решении тех или иных ключевых проблем внутренней и внешней политики.

О характере различий в процедурах формирования правительств победившими партиями наглядное представление можно составить, сравнив эти процедуры в классически президентской системе США и классически парламентской системе Великобритании. При парламентской системе каждая партийная фракция в парламенте выступает как единая команда, все члены которой придерживаются более или менее строгой дисциплины. Поскольку на выборах избиратели голосуют большей частью за партийный список, а не за конкретного кандидата, депутат, выступивший против линии партии, рискует быть исключенным из партии. Здесь партия большинства контролирует и законодательную, и исполнительную власть. Так, в Великобритании все послевоенные правительства, за исключением одного, опирались на однопартийное большинство в парламенте.

В США правительство формируется главой государства — президентом внепарламентским путем. Взаимоотношения между президентом как главой государства и одновременно главой правительства с его партией носят иной, чем в странах с парламентской системой, характер. В американской политической системе отсутствуют такие институты европейского парламентаризма, как роспуск парламента главой государства и ответственность правительства перед парламентом. В Великобритании, например, премьер-министр, получив мандат от электората и сосредоточив в своих руках функции руководства партией и кабинетом, правит через парламент. Он, равно как и возглавляемый им кабинет, ответствен перед парламентом. В случае вотума недоверия или каких-либо других чрезвычайных обстоятельств премьер-министр вправе распустить парламент и назначить новые выборы. В США же президент осуществляет реальный контроль над федеральной администрацией. Он не является лидером партии в европейском смысле слова. Фактически властные функции распределены между президентом и

Конгрессом, внутри Конгресса — между палатами, а внутри палат — между десятками постоянных комитетов, располагающих значительной самостоятельностью. В отличие от британского премьер-министра американский президент правит не через Конгресс, а вместе с Конгрессом. Хотя президент лишь формально считается главой партии, он не является таковым юридически. Активисты партии и поддержавшие ее кандидата избиратели ожидают от президента реализации программы, с которой он пришел к власти. Для этого президент должен создать кабинет министров, которые принимают его программу и способны провести ее в жизнь. Он должен также укомплектовать штат Белого дома, призванный содействовать достижению этой цели. Ключевую роль в реализации программы, с которой президент пришел к власти, естественно, играет он сам. Он может придать одним ее положениям больший, а другим — меньший приоритет. Он может также наложить свой долговременный отпечаток на процесс принятия решений с помощью назначений в разные комиссии по регулированию и другие учреждения, исходя из позиций назначаемых в отношении тех или иных социальных и экономических проблем. Принято считать, что президент США должен быть выше партий и межпартийных конфликтов. В своей первой инаугурационной речи третий президент Т.Джефферсон произнес ставшую знаменитой фразу:

Любое расхождение в мнениях не есть расхождение в принципах. Различаясь по названию, мы являемся приверженцами одного и того же принципа. Все мы - республиканцы, все мы - федералисты.

Но поскольку выдвижение кандидатуры на пост президента всецело зависит от партий, в качестве кандидата той или иной партии президент должен установить и сохранить хорошие отношения с партийными руководителями, делать обещания и апеллировать к членам партии, чтобы таким образом заручиться их голосами для обеспечения поддержки своей кандидатуры. После избрания у многих президентов ослабевают интерес и внимание к партии, и они начинают адресоваться к электорату в целом.

Некоторые авторы выделяют также "ультрапрезидентскую" форму правления, где достигнута наибольшая независимость президента от высшего законодательного собрания. Отметим, что такая форма правления в сущности коренится в самом способе избрания президента всеобщим прямым голосованием. Это ставит его в независимое от парламента положение, поскольку парламент в принципе лишен возможности оказывать какое бы то ни было влияние на исход выборов. Более того, в ряде стран президент, обладая правом вето, располагает возможностями контролировать деятельность парламента. Следует добавить, что, согласно конституции некоторых стран, например Франции, ряда африканских и латиноамериканских стран, президент вправе выступать с законодательной инициативой по вопросам, затрагивающим важнейшие сферы общественной жизни.

Показательно, что в 70-х — 80-х годах в условиях неуклонного усиления реальных прерогатив в руках исполнительной власти многие аналитики не без оснований забили тревогу относительно наметившихся авторитарных тенденций в ряде индустриально развитых стран. Так, известный американский историк и политолог А.М.Шлезингер - мл. написал объемный труд под красноречивым названием "Имперское президентство", в котором указывалось, что президент США по объему сосредоточившихся в его руках реальных властных полномочий далеко превзошел многих монархов и императоров прошлого. М.Дюверже, используя подобные аргументы, характеризовал режим, установленный Ш. де Голлем во Франции, как республиканскую монархию.

При парламентско-президентском или президентско-парламентском режиме исполнительной власти присущ своего рода дуализм, то есть руководящие исполнительные функции являются прерогативой и президента, и кабинета министров, ответственного перед парламентом. Следовательно, глава государства — президент и глава правительства — премьер-министр выступают в двух лицах. Как президент, так и парламент избираются путем прямого всеобщего голосования. Президент оказывает существенное влияние на формирование правительства и назначения на ключевые посты. Правительство зависит от президента, но в то же время ответственно перед парламентом. Типичным примером является режим во Франции. Здесь президент, от которого зависит правительство, разрабатывает стратегию социально-экономического и политического развития страны. Между главами государства и правительства возможен конфликт, как, например, во Франции в середине 80-х — начале 90-х годов, когда Елисейский дворец занимал представитель социалистической партии, а пост премьер-министра — представитель правоцентристских сил.

В России установленный режим можно назвать смешанным президентско-парламентским. У нас, как и во Франции, глава государства — президент и глава правительства — премьер-министр. Президент является гарантом сохранения единства государства. Он определяет стратегические направления развития страны и наделен широкими полномочиями в реализации этих направлений. Хотя правительство ответственно перед президентом, но парламент имеет определенное влияние на его формирование, в частности, требуется согласие парламента на назначение председателя правительства, и парламент решает вопрос о доверии правительству. Но оперативная деятельность последнего выведена из-под контроля Федерального Собрания.

Отметим, что вопрос, какой из трех основных режимов в наибольшей степени подходит России, отнюдь не простой и остается предметом острых споров и дискуссий. И президентский, и парламентский режим имеет как положительные, так и отрицательные стороны. В странах, переживших тоталитаризм или близкие к нему режимы (Германия, Италия, Испания, Япония), утвердились парламентские режимы (хотя в последних двух в форме конституционной монархии). Именно парламентские институты здесь во многом дали возможность изжить, преодолеть основные атрибуты, ценности и установки антидемократизма. Но в условиях России без сильного центра, скрепляющего все регионы страны в единое целое, парламентаризм в чистом виде чреват непредсказуемыми последствиями. Возможно, что для России с учетом ее вековых традиций, тяготеющих к авторитаризму, державности, персонификации политики и т.д., наилучшим режимом был бы президентский. Тем более что, как представляется, в свете происшедших в стране за последние годы трансформаций перспективы сползания к диктатуре в какой бы то ни было форме не столь существенны, как изображают некоторые публицисты. Для этого уже нет достаточных механизмов, структур, социально-психологических, идейно-политических и иных предпосылок. Но тем не менее, учитывая российские традиции, мы должны весьма осторожно оценивать пригодность и этого режима для России.

Другими словами, парламентский режим в условиях переходного периода способен поощрять неустойчивость и тормозить стабилизационные процессы, а чисто президентский режим при определенном стечении обстоятельств чреват скатыванием к той или иной форме авторитаризма. Смешанный же режим, сочетая институты парламентаризма и президентского правления, способен обеспечить стабилизацию и консолидацию огромной страны вокруг центра при учете интересов различных социально-политических сил, народов, регионов и республик.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Какое содержание вкладывается в понятие "демократия"?
 2. Каковы сущностные, системообразующие признаки демократии?
 3. Назовите основные определения и модели демократии.
 4. Назовите важнейшие конституционные принципы демократии.
 5. Что такое конституция, каковы ее место, роль и функции в политической демократии?
 6. Каковы конституционные принципы политического устройства?
 7. Что такое правовое государство?
 8. Назовите основные принципы правового государства.
 9. Какие существуют либерально-демократические режимы?
- Дайте общую характеристику каждого из этих режимов.