

ФАРИД ЗАКАРИЯ

Возникновение нелиберальных демократий¹

Следующая волна

Накануне сентябрьских выборов 1996 года в Боснии, которые, казалось, должны были привести к восстановлению мирной жизни в этой разоренной стране, американский дипломат Ричард Холбрук размышлял над следующим вопросом: «Предположим, что выборы объявлены свободными и честными, а победили на них расисты, фашисты, сепаратисты, открыто выступающие против [мира и реинтеграции]. Такова дилемма». В действительности, с ней сталкиваются не только в бывшей Югославии, но и во все большей степени во всем мире. Демократически избранные режимы, зачастую избранные повторно или получившие поддержку в ходе референдумов, обычно пренебрегают конституционными ограничениями, налагаемыми на их власть, и лишают своих граждан основных прав и свобод. От Перу до Палестинской автономии, от Сьерра-Леоне до Словакии, от Пакистана до Филиппин наблюдаем мы возникновение тревожного явления в международной жизни — нелиберальной демократии.

Эту проблему трудно было осознать, потому что на протяжении почти целого столетия на Западе демократия означала *либеральную* демократию — политическую систему, характеризующую не только свободными и честными выборами, но и правлением закона, разделением властей и защитой основных свобод: слова, собраний, религии и собственности. В сущности, эта последняя совокупность свобод — то, что можно было бы назвать конституционным либерализмом — теоретически и исторически отличается от демократии. Как отметил политолог Филипп Шмиттер, «либерализм, как концепция политической свободы или как доктрина экономической политики, мог совпасть по времени с возникновением демократии. Но он никогда не был неизбежным или недвусмысленным образом связан с ее практикой». Сегодня две нити либеральной демократии, переплетенные в политической ткани Запада, разделяются в остальном мире. Демократия процветает, а конституционный либерализм — нет.

Сегодня 118 из 193 стран мира являются демократическими, охватывая большинство населения Земли (54,8%, если быть точным), значительный рост по сравнению даже с прошлым десятилетием. В эту победную пору можно было ожидать, что западные политики и интеллектуалы пойдут дальше

¹ Fareed Zakaria, «The Rise of Illiberal Democracy», *Foreign Affairs*, November/December 1997, pp. 22–43.

Э.М. Форстера и прокричат демократии троекратное «ура!».² Вместо этого растет обеспокоенность в связи со стремительным распространением многопартийных выборов по всей Центральной и Юго-Восточной Европе, Азии, Африке и Латинской Америке, возможно, из-за того, что происходит *после* этих выборов. Популярные лидеры, вроде российского Бориса Ельцина и аргентинского Карлоса Менема, не обращают внимания на собственные парламенты и правят при помощи президентских указов, разрушая сложившуюся конституционную практику. Иранский парламент — избираемый более свободно, чем в большинстве стран Ближнего Востока — устанавливает жесткие ограничения на свободу слова, собраний и даже одежды, сокращая и без того скромный объем свободы в стране. Избранное правительство Эфиопии направляет свои службы безопасности на журналистов и политических противников, постоянно нарушая права человека, в том числе право на жизнь.

Разумеется, существует целый спектр нелиберальных демократий, начиная со стран с умеренными нарушениями, наподобие Аргентины, до почти что тираний, вроде Казахстана и Белоруссии, с такими странами, как Румыния и Бангладеш, в промежутке между ними. В большинстве этих стран выборы редко бывают столь же свободными и честными, как сегодня на Западе, но они отражают действительное участие народа в политике и поддержку, оказываемую избранным. И такие случаи не единичны и отнюдь не нетипичны. «Фридом Хаус» в своем отчете 1996–1997 годов — «Свобода в мире» — политическим и гражданским свободам, которые приблизительно соответствуют демократии и конституционному либерализму, отведены специальные разделы. В половине стран, занимающих промежуточное положение между очевидной диктатурой и консолидированной демократией, положение с политическими свободами лучше, чем со свободами гражданскими. Иными словами, сегодня в мире половина «демократизирующихся» стран — это нелиберальные демократии.³

Число нелиберальных демократий растет. Семь лет тому назад лишь 22% демократизированных стран можно было отнести к этой категории; пять лет тому назад этот показатель вырос до 35%.⁴ И к настоящему времени немногие нелиберальные демократии дозрели до состояния либеральных демократий; во всяком случае, они развиваются в направлении еще большего нелибе-

² Форстер Э.М. (1879–1970) — английский писатель, автор опубликованной в 1951 году книги «Двукратное “ура!” демократии» («Да здравствует демократия!»). — *Прим. перев.*

³ Roger Kaplan, ed., *Freedom around the World, 1997*, New York: Freedom House, 1997, pp. 21–22. В отчете страны оценивались по двум шкалам с семью параметрами для политических прав и гражданских свобод (чем показатель ниже, тем лучше). Я считал все страны с общей суммой от 5 до 10 демократизирующимися. Процентные показатели основываются на цифрах, приведенных «Фридом Хаус», но в отдельных случаях я не придерживался оценок отчета. Хотя этот отчет представляет собой выдающееся достижение (он полон и продуман), его методология объединяет определенные конституционные права с демократическими процедурами, чем вносит путаницу в суть дела. Кроме того, в качестве примеров, хотя и не прибегая к цифровым данным, я использую такие страны, как Иран, Казахстан и Белоруссию, которые даже с процедурной точки зрения в лучшем случае являются полудемократиями. Но они заслуживают внимания как интересные проблемные случаи, поскольку их лидеры в большинстве своем избирались, переизбирались и до сих пор остаются популярными.

⁴ *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, 1992–1993*, pp. 620–26; *Freedom in the World, 1989–1990*, pp. 312–19.

рализма. Складывается впечатление, что многие страны, вовсе не пребывая на промежуточном или переходном этапе развития, со временем превратились в форму правления, сочетающую значительную степень демократии со значительной же степенью нелиберализма. Точно так же, как различные народы во всем мире смогли приспособиться к различным формам капитализма, они смогли принять и поддерживать различные формы демократии. Западная либеральная демократия может оказаться не последним пунктом на пути демократии, а всего лишь одним из множества возможных выходов.

Демократия и свобода

Со времен Геродота демократия означала прежде всего правление народа. Такое представление о демократии как о процессе отбора правительств, озвученное учеными от Алексиса де Токвиля до Йозефа Шумпетера и Роберта Даля, теперь широко используется социологами. В «Третьей волне» Сэмюель П. Хантингтон объясняет почему:

Выборы, открытые, свободные и честные, — суть демократии, ее неизбежное *sine qua non*. Правительства, создаваемые в результате выборов, могут быть неэффективными, коррумпированными, недальновидными, они могут руководствоваться особыми интересами и быть неспособными проводить политику, которой требует общественное благо. Подобные качества делают такие правительства нежелательными, но не делают их недемократическими. Демократия — одна из общественных ценностей, но не единственная, и понять отношение демократии к другим общественным ценностям и наоборот можно лишь в том случае, если демократия будет четко выделена из других характеристик политических систем.⁵

Такое определение также согласуется с общепринятым пониманием этого термина. Если в стране проводятся состязательные многопартийные выборы, мы называем ее демократической. Когда участие общества в политике возрастает, например, благодаря предоставлению избирательных прав женщинам, она считается более демократической. Конечно, выборы должны быть открытыми и честными, и для этого требуется обеспечение свободы слова и собраний. Но если выйти за рамки этого минималистского определения и называть страну демократической, только тогда, когда она обеспечивает соблюдение всего перечня социальных, политических, экономических и религиозных прав, то слово «демократия» перестает быть описательной категорией и превращается в знак отличия. В конце концов, экономическая система Швеции, как утверждают многие, урезает индивидуальные права собственности, Франция до недавнего времени обладала государственной монополией над телевидением, а в Англии имеется государственная религия. Но все они определенно и вне всяких сомнений являются демократиями. Тезис о том, что иметь демократию значит, субъективно, иметь «хорошее правительство», бесполезен в аналитическом отношении.

С другой стороны, конституционный либерализм связан не с процедурами отбора правительства, а скорее с целями правительства. Он опирается на глубоко укоренившуюся в западной истории традицию, которая направлена на защиту независимости и достоинства личности от принуждения не-

⁵ Хантингтон С. *Третья волна. Демократизация в конце XX века*. М., 2003. С. 20.

зависимо от его источника — государства, церкви или общества. В этом термине объединяются две тесно связанные идеи: *либеральная*, потому что восходит по своему философскому происхождению к грекам и придает особое значение свободе личности,⁶ и *конституционная*, потому что она опирается на традицию правления закона, берущую начало у римлян.

Конституционный либерализм развивался в Западной Европе и Соединенных Штатах как защита прав личности на жизнь и собственность, а также свободы совести и слова. Для обеспечения этих прав он особое значение придавал ограничениям, налагаемым на все ветви власти, равенству перед законом, беспристрастным судам и трибуналам, а также разделению церкви и государства. Среди его канонических фигур — поэт Джон Мильтон, юрист Уильям Блэкстон, политики Томас Джефферсон и Джеймс Мэдисон и философы Томас Гоббс, Джон Локк, Адам Смит, барон де Монтескье, Джон Стюарт Милль и Исая Берлин. Почти во всех своих вариантах конституционный либерализм утверждает, что люди обладают определенными естественными (или «неотъемлемыми») правами и что для их обеспечения правительства должны принять основной закон, ограничивающий их собственные полномочия. Так, в 1215 году в Раннимедве английские бароны вынудили короля подчиниться обычному праву земель. В американских колониях эти законы были сделаны явными, и в 1638 году город Хартфорд принял первую писаную конституцию в современной истории. В 1970-х годах западные нации кодифицировали нормы поведения для всех режимов во всем мире. Великая хартия вольностей, Основные законы штата Коннектикут, американская конституция и Хельсинский заключительный акт — все они являют собой выражение конституционного либерализма.

Путь к либеральной демократии

Начиная с 1945 года западные правительства в большинстве своем служили воплощением как демократии, так и конституционного либерализма. Поэтому трудно представить две эти части обособленными, в форме нелиберальной демократии или либеральной автократии. В действительности, обе они существовали в прошлом и сохраняются в настоящем.

До двадцатого века страны Западной Европы преимущественно были либеральными автократиями или, в лучшем случае, полудемократиями.⁷ Право голоса было жестко ограниченным, а влияние избранных законодательных органов было незначительным. В 1830 году Великобритания, в каком-то смысле самая демократическая страна Европы, позволяла участвовать в выборах одной палаты парламента всего лишь 2% своего населения; этот показатель вырос до 7% после 1867 года и достиг примерно 40% в 1880-х годах. Только в конце 1940-х годов большинство стран Запада стали полноценными демократиями с всеобщим избирательным правом для совершеннолетних. Но за сто лет до этого, в конце

⁶ Термин «либеральный» используется здесь в его старом, европейском смысле, теперь зачастую называемом классическим либерализмом. В Америке сегодня это слово стало означать нечто совершенно иное, а именно — политику, направленную на поддержку современного государства всеобщего благоденствия.

⁷ Индонезия, Сингапур и Малайзия являют собой примеры либерализующихся автократий, тогда как Северная Корея, Тайвань и Таиланд — это либеральные полудемократии. Однако обе указанные группы в большей степени либеральны, чем демократичны, что также отно-

1840-х годов, большинством этих стран были усвоены важные аспекты конституционного либерализма – правление закона, права частной собственности и – во все большей степени – разделение властей и свобода слова и собраний. На протяжении значительного промежутка времени в новой и новейшей истории отличительным признаком правительств Европы и Северной Америки была не демократия, а конституционный либерализм. Лучшим выражением «западной модели» служит не массовый плебисцит, а беспристрастный суд.

Новейшая история Восточной Азии развивается по западному пути. После недолгого заигрывания с демократией по окончании второй мировой войны большинство восточноазиатских режимов стали авторитарными. Через какое-то время они перешли от автократии к более либеральной автократии, а в ряде случаев и к более либеральной полудемократии. Большинство режимов в Восточной Азии остается полудемократическими, во главе с патриархами или однопартийными системами, что делает их выборы ратификацией власти, а не подлинным соперничеством. Но эти режимы предоставили своим гражданам более широкие экономические, гражданские, религиозные права, ограничив при этом права политические. Как и на Западе, либерализация Восточной Азии включала в себя и экономическую либерализацию, которая имеет решающее значение в стимулировании экономического роста и либеральной демократии. С исторической точки зрения, наиболее тесно связанными с полноценными либеральными демократиями факторами являются капитализм, буржуазия и высокий душевой ВВП. Современные восточноазиатские правительства сочетают демократию, либерализм, капитализм, олигархию и коррупцию, чем во многом напоминают западные правительства начала двадцатого столетия.

Конституционный либерализм привел к демократии, но демократия, по видимому, не приводит к конституционному либерализму. В отличие от путей, которыми пошли Запад и Восточная Азия, за два последних десятилетия диктатуры с незначительными предпосылками для конституционного либерализма в Латинской Америке, Африке и отдельных областях Азии уступили место демократии. Результаты не вдохновляют. Исследование, проведенное Лэрри Даймондом, установило, что в западном полушарии, где выборы проводятся во всех странах, кроме Кубы, в 10 из 22 основных латиноамериканских стран «уровень нарушения прав человека несовместим с укреплением [либеральной] демократии».⁸

В Африке демократизация произошла необычайно быстро. За шесть месяцев 1990 года многие страны франкоязычной Африки сняли запрет на многопартийную политику. И все же, несмотря на то, что с 1991 года выборы были проведены в большинстве из 45 стран района Сахары (в одном только 1996 году выборы прошли в 18 странах), во многих этих странах свобода сдала свои позиции. Один из наиболее внимательных экспертов по Африке, Майкл Чидж, описал волну демократизации и пришел к выводу, что на этом

сится и к единственной либеральной демократии региона, Японии; Папуа – Новая Гвинея и, в меньшей степени, Филиппины – единственные примеры нелиберальной демократии в Восточной Азии.

⁸ Larry Diamond, «Democracy in Latin America», in Tom Farer, ed., *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in a World of Sovereign States*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996, p. 73.

континенте «слишком большое значение придавалось многопартийным выборам... и соответственно игнорировались основные принципы либерального правления». В Средней Азии выборы, даже будучи достаточно свободными, как в Кыргызстане и Казахстане, завершились усилением правительства и ослаблением законодательных и судебных органов, а также некоторых гражданских и экономических свобод. В исламском мире, от Палестинской автономии до Ирана и Пакистана, демократизация привела к усилению роли теократической политики, разрушив давние традиции секуляризма и терпимости. Во многих странах этого мира, например, в Тунисе, Марокко, Египте и некоторых странах Персидского залива, если бы выборы были назначены на завтра, они наверняка завершились бы установлением еще более нелиберальных режимов, чем нынешние.

С другой стороны, многие страны Центральной Европы успешно перешли от коммунизма к либеральной демократии, пройдя тот же этап либерализации без демократии, что и остальные европейские страны в девятнадцатом веке. В сущности, Австро-Венгерская империя, в состав которой входило большинство из них, была классической либеральной автократией. Даже за пределами Европы политологом Майроном Вейнером была обнаружена поразительная связь между конституционным прошлым и либерально-демократическим настоящим. Он отмечал, что по состоянию на 1983 год «все до единой страны “третьего мира”, возникшие в результате завершения колониального правления после второй мировой войны с населением хотя бы в один миллион человек (а также почти все меньшие колонии) с длительным демократическим опытом, представляют собой бывшие британские колонии».⁹ Британское правление означало не демократию (колониализм по определению недемократичен), а конституционный либерализм. Британское наследие в виде законов и администрации оказалось более благотворным, чем политика Франции по предоставлению избирательных прав населению отдельных ее колоний.

Хотя либеральные автократии могли существовать в прошлом, можно ли представить их сегодня? До недавнего времени в Азии имелся скромный, но весьма убедительный пример процветания — Гонконг. В течение 156 лет до 1 июля 1997 года Гонконгом правила британская корона через назначаемого генерал-губернатора. До 1991 года в нем ни разу не проводились серьезные выборы, но его правительство было воплощением конституционного либерализма, защищая основные права своих граждан и управляя справедливой судебной системой и бюрократией. 8 сентября 1997 года передовица *The Washington Post*, посвященная будущему острова, вышла под зловещим заголовком: «Гибель гонконгской демократии». В действительности, демократия в Гонконге была не такой уж ценной, чтобы сожалеть о ее гибели, но что было ценным, так это система прав и законов. Небольшие острова не могут иметь большого практического значения в сегодняшнем мире, но они помогают оценить относительный вес демократии и конституционного либерализма.

⁹ Myron Weiner, «Empirical Democratic Theory», in Myron Weiner and Ergun Ozbudun, eds., *Competitive Elections in Developing Countries*, Durham: Duke University Press, 1987, p. 20. Сегодня действующими демократиями в «третьем мире» являются не только бывшие британские колонии, но большинство первых составляют последние.

Рассмотрим, например, вопрос о том, где бы вы предпочли жить: на Гаити, при нелиберальной демократии, или на Антигуа, при либеральной полудемократии. Ваш выбор, вероятно, имел бы отношение не к погоде, которая приятна на обоих островах, а к политическому климату, с которым дело обстоит иначе.

Абсолютный суверенитет

Свой классический трактат «О свободе» Джон Стюарт Милль начал с замечания о том, что по мере того, как страны становились демократическими, люди были склонны считать, что «ограничение власти вовсе не имеет того значения, какое ему приписывают, что оно необходимо только при существовании таких правительств, интересы которых противоположны интересам управляемых». ¹⁰ Как только у народа появляется ответственность, гарантии становятся излишними. «Народ не нуждается в защите против своей воли». Словно в подтверждение опасений Милля, рассмотрим слова Александра Лукашенко, сказанные им в ответ на вопрос об ограничении его полномочий после его избрания президентом Белоруссии подавляющим большинством населения на свободных выборах 1994 года: «Не будет никакой диктатуры. Я сам из народа и собираюсь стоять за народ».

Противоречие между конституционным либерализмом и демократией связано с объемом власти правительства. Конституционный либерализм выступает за ограничение власти, демократия — за ее сосредоточение и использование. Поэтому многие либералы восемнадцатого и девятнадцатого веков видели в демократии силу, которая могла подорвать свободу. Джеймс Мэдисон объяснял в «Федералисте», что «опасность притеснения» при демократии проистекает из «большинства общества». ¹¹ Токвиль предостерегал о «тирании большинства», говоря, что «основой демократических форм правления является абсолютный суверенитет большинства». ¹²

Склонность демократического правительства считать, что оно обладает абсолютным суверенитетом (то есть властью) может завершиться централизацией власти, часто внеконституционными средствами и с плачевными результатами. На протяжении последнего десятилетия избранные правительства, притязаящие на представительство народа, постоянно покушались на права других элементов в обществе — узурпация, которая одновременно происходит по горизонтали (от других ветвей национальной правительства) и по вертикали (от региональных и местных властей, а также частного бизнеса и других неправительственных групп). Лукашенко и Альберто Фухимори в Перу — всего лишь худшие примеры этой практики. (Хотя действия Фухимори — среди прочих, роспуск парламента и приостановка действия конституции — с трудом позволяют называть его режим демократическим, стоит отметить, что он одержал победу в ходе двух выборов и до недавнего времени был чрезвычайно популярен). Даже такой истинный реформатор,

¹⁰ Милль Дж. Ст. *О свободе*. СПб., 1900. С. 8.

¹¹ В действительности, автор цитирует не вошедшее в состав «Федералиста» письмо Джеймса Мэдисона Томасу Джефферсону от 17 октября 1788 года под названием «К вопросу относительно билля о правах». — *Прим. перев.*

¹² Токвиль А. *Демократия в Америке*. М., 2000. С. 194. (Перевод исправлен. — *Прим. перев.*)

как Карлос Менем, за восемь лет своего пребывания у власти утвердил около 300 президентских указов, втрое больше, чем все предшествующие аргентинские президенты вместе взятые с 1853 года. Избранный 60 процентами голосов президент Кыргызстана Аскар Акаев предложил расширить свои полномочия на референдуме, что без труда и было сделано в 1996 году. Среди его новых полномочий: назначение всех чиновников высшего ранга, кроме премьер-министра, зато он может распустить парламент, если тот отвергнет трех предложенных им на этот пост кандидатов.

Горизонтальная узурпация, обычно президентская, более очевидна, но вертикальная узурпация встречается чаще. За последние три десятилетия индийское правительство, прибегая к неубедительным доводам, регулярно распускало легислатуры штата, вводя в регионах прямое правление Нью-Дели. Совершив менее яркий, но типичный ход, избранное правительство Центральноафриканской Республики недавно положило конец издавна существовавшей независимости ее университетской системы, сделав ее составляющей центрального государственного аппарата.

Узурпация особенно широко распространена в Латинской Америке и государствах бывшего Советского Союза, возможно, потому, что в обоих регионах преобладает президентская форма правления. Эти системы тяготеют к созданию сильных лидеров, которые полагают, что они говорят за народ — даже тогда, когда они были избраны большинством голосов. (Как отмечает Хуан Линц, Сальвадор Альенде был избран чилийским президентом в 1970 году всего лишь 36 процентами голосов. В подобных обстоятельствах премьер-министр должен был бы разделить власть в коалиционном правительстве). Президенты назначают правительства из «своих», а не из заслуженных партийных деятелей, сохраняя некоторые внутренние ограничения своей власти. А когда их точка зрения противоречит точке зрения законодательного органа или даже суда, президенты склонны «обращаться к народу», избегая скучной задачи торговли и создания коалиций. В то время как ученые обсуждают достоинства президентских форм правления перед парламентскими, узурпация может происходить в обоих случаях при отсутствии таких развитых альтернативных центров власти, как сильные законодательные органы, суды, политические партии, региональные правительства, независимые университеты и средства массовой информации. В Латинской Америке в действительности президентские системы сочетаются с пропорциональным представительством, образуя неустойчивую комбинацию из популистских лидеров и множества партий.

Многие западные правительства и исследователи поддерживали создание сильных и централизованных государств в «третьем мире». Лидеры этих стран утверждали, что власть им необходима для того, чтобы разрушить феодализм, расколоть прочные коалиции, отвергнуть сложившиеся интересы и привнести в хаотические общества порядок. Но здесь потребность в законном правительстве смешивается с потребностью в сильном правительстве. Правительства, считающиеся законными, обычно способны поддерживать порядок и, хотя и медленно, проводить твердую политику, создавая коалиции. В конце концов, немногие станут утверждать, что правительства развивающихся стран не должны иметь достаточных полицейских полномочий;

беспокойство вызывает сосредоточение всех остальных — политических, социальных и экономических — полномочий. Во время кризисов, например гражданских войн, конституционные правительства могут не справиться со своими задачами, но альтернатива — государства с многочисленными службами безопасности, которые приостанавливают действие конституционных прав — обычно не создает ни порядка, ни хорошего правительства. Чаще такие государства, поддерживая определенный порядок, но одновременно арестовывая оппонентов, затыкая рот инакомыслящим, национализируя промышленность и конфискуя собственность, становились хищническими. Хотя анархия таит в себе определенную опасность, наибольшая угроза свободе и счастью людей в этом столетии исходила не от беспорядка, а от очень сильных, централизованных государств, наподобие нацистской Германии, Советской России и маоистского Китая. «Третий мир» не испытывает недостатка в кровавых плодах деятельности сильных государств.

Исторически неумеренная централизация была врагом либеральной демократии. По мере роста участия народа в политической жизни в девятнадцатом веке, она беспрепятственно установилась в странах, наподобие Англии и Швеции, где сильными оставались средневековые ассамблеи, местная власть и региональные советы. С другой стороны, страны, наподобие Франции и Пруссии, где монархия действительно обладала централизованной властью (одновременно горизонтальной и вертикальной), зачастую оказывались нелиберальными и недемократическими. Неслучайно в Испании в двадцатом веке плацдармом либерализма служила Каталония, веками упрямо остававшаяся независимой и автономной областью. В Америке наличие огромного многообразия институтов — связанных со штатами, местными и частными — значительно облегчило приспособление к масштабному и стремительному распространению избирательного права, которое произошло в начале девятнадцатого века. Артур Шлезингер-старший описал, как во время первых пятидесяти лет в Америке практически каждый штат, группа интересов и фракция пытались ослабить и даже разрушить федеральное правительство.¹³ Недавно полулиберальная индийская демократия выжила благодаря, а не вопреки своим сильным регионам и различным языкам, культурам и даже кастам. Объяснение логично, даже тавтологично: плюрализм в прошлом способствует сохранению политического плюрализма в настоящем.

Пятьдесят лет тому назад политики развивающихся стран хотели получить чрезвычайные полномочия для проведения в жизнь модных тогда экономических доктрин, вроде национализации промышленности. Сегодня их преемники хотят таких же полномочий, чтобы приватизировать те же отрасли промышленности. Менем оправдывает свои методы тем, что они отчаянно необходимы для проведения жестких экономических реформ. Подобные доводы выдвигались Абдалем Букаремом в Эквадоре и Фухимори. Кредитные учреждения, наподобие Международного валютного фонда и Всемирного банка, с пониманием относились к этим просьбам, и рынок облигаций явно расцвел. Но за исключением чрезвычайных событий, вроде войны, нелиберальные средства в конечном счете несовместимы с либеральными целями. Конституционное правление, по сути, является ключом к

¹³ Arthur Schlesinger, Sr., *New Viewpoints in American History*, New York: Macmillan, 1922, pp. 220–40.

успешной политике экономических реформ. Опыт Восточной Азии и Центральной Европы говорит о том, что, когда режимы — будь то авторитарные, как в Восточной Азии, или либерально-демократические, как в Польше, Венгрии и Чешской Республике — защищают права личности, включая права собственности и договоров, и создают систему законодательства и управления, вслед за ними приходят капитализм и экономический рост. В недавней речи в Международном центре им. Вудро Вильсона в Вашингтоне, объясняя, что именно необходимо для процветания капитализма, глава Федеральной резервной системы Алан Гринспен сделал вывод, что «ведущим механизмом рыночной экономики... является билль о правах, проводимый в жизнь беспристрастной судебной властью».

Наконец, и это, быть может, более важно, власть, сосредоточенная для того, чтобы делать добро, впоследствии может быть использована во зло. Когда Фухимори распустил парламент, его рейтинг взлетел до небывалых высот. Но недавние опросы говорят, что большинство тех, кто некогда одобряли его действия, теперь хотят, чтобы он был более сдержанным. В 1993 году Борис Ельцин лихо (и буквально) напал на российский парламент, побуждаемый неконституционными действиями самого парламента. Затем он приостановил действие конституционного суда, ликвидировал систему местных органов власти и отправил в отставку нескольких руководителей областей. Начиная с войны в Чечне и кончая его экономическими программами, Ельцин выказывал отсутствие всякой озабоченности соблюдением конституционных процедур и ограничений. В душе Ельцин может быть либеральным демократом, но его действиями создано российское суперпрезидентство. Мы можем только надеяться, что его преемник не станет этим злоупотреблять.

Веками западные интеллектуалы склонны были считать конституционный либерализм странным упражнением в нормотворчестве, простым формализмом, который должен отойти на задний план перед борьбой с большим злом в обществе. Наиболее ярким опровержением этой точки зрения остается диалог в пьесе Роберта Болта «Человек на все времена». Горячий юноша Уильям Ропер, стремящийся бороться со злом, возмущен приверженностью сэра Томаса Мора закону. Мор осторожно защищается.

Мор: И что бы сделали вы? Сократили бы долгий путь через закон, чтобы настичь дьявола?

Ропер: Я бы сократил все законы в Англии, чтобы этого добиться!

Мор: А когда последний закон падет, и дьявол обратится к вам — где вы тогда скроетесь, Ропер, ведь законы растоптаны?

Этнический конфликт и война

8 декабря 1996 года Жак Ланж совершил поразительно быстрый визит в Белград. Знаменитый французский политик, бывший министр культуры, был воодушевлен многотысячными студенческими демонстрациями против Слободана Милошевича, человека, которого Ланж и многие западные интеллектуалы считали ответственным за войну на Балканах. Ланж хотел оказать моральную поддержку югославской оппозиции. Лидеры движения принимали его в своих кабинетах — на философском факультете — только затем,

чтобы выгнать его вон, объявить «врагом сербов» и указать покинуть страну. Оказалось, что студенты выступали против Милошевича не потому, что он начал войну, а потому, что он не смог ее выиграть.

Замешательство Ланжа позволяет увидеть два распространенных и зачастую ошибочных допущения: что силы демократии — это силы этнической гармонии и мира. Зрелые либеральные демократии обычно способны решать этнические противоречия, не прибегая к насилию или террору, и жить в мире с другими либеральными демократиями. Но в отсутствие конституционного либерализма введение демократии в расколотых обществах в действительности спровоцировало возникновение национализма, этнического конфликта и даже войны. На многих выборах, прошедших сразу же после краха коммунизма, победу в Советском Союзе и Югославии одержали националистические сепаратисты, что привело к распаду этих стран. Само по себе это было неплохо, поскольку страны эти скреплялись одной лишь силой. Но стремительные сецессии в отсутствие гарантий, институтов или политической власти для меньшинств, проживавших в новых странах, вызвали виток восстаний, репрессий и — в Боснии, Азербайджане и Грузии — войн.

Выборы требуют, чтобы политики соперничали за голоса избирателей. В обществах, лишенных прочных традиций многоэтнических групп или ассимиляции, проще всего обеспечить поддержку по расовому, этническому или религиозному признаку. Как только этническая группа получает власть, она склонна подвергать исключению другие этнические группы. Компромисс кажется невозможным; можно договариваться по материальным проблемам, вроде жилья, больниц и благотворительной помощи, но как пойти на компромисс по вопросу о национальной религии? Политическое соперничество, вызывающее такую рознь, быстро может перерасти в насилие. Оппозиционные движения, вооруженные восстания и перевороты в Африке часто были направлены против режимов, созданных на этнической основе, причем многие из них пришли к власти выборным путем. Рассматривая распад африканских и азиатских демократий в 1960-х годов, двое исследователей пришли к выводу, что демократия «просто нежизнеспособна в обстановке выраженных этнических предпочтений». Этот пессимизм получил подтверждение и в недавних работах, особенно посвященных Африке и Средней Азии. Выдающийся специалист по этническим конфликтам Дональд Горовитц заключает: «Перед лицом этого довольно унылого описания... конкретных провалов демократии в расколотых обществах... у каждого возникает соблазн опустить руки. Какой смысл проводить выборы, если все, к чему они в итоге приводят, — это замена режима бемба на режим ньянджа в Замбии, одинаково ограниченный, или южного режима на северный в Бенине, не включая другую половину страны?»¹⁴

В течение прошлого десятилетия одним из вопросов, наиболее живо обсуждавшихся специалистами в области международных отношений, был вопрос о «демократическом мире» — утверждении, что ни одна современная де-

¹⁴ Alvin Rabushka and Kenneth Shepsle, *Politics in Plural Societies: A Theory of Democratic Instability*, Columbus: Charles E. Merrill, pp. 62–92; Donald Horowitz, «Democracy in Divided Societies», in Larry Diamond and Mark F. Plattner, eds., *Nationalism, Ethnic Conflict and Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 35–55.

мократия не вступала в войну с другой. В ходе обсуждения были подняты отдельные любопытные вопросы (принимается ли в расчет гражданская война в Америке? не служит ли ядерное оружие более подходящим объяснением мира?), и даже статистические данные вызвали интересные разногласия. (Как отмечает исследователь Дэвид Спиро, принимая во внимание небольшое количество как демократий, так и войн за последние два столетия, отсутствие войн между демократиями вполне объяснимо. То, что ни один член его семьи никогда не выигрывал в лотерею, несколько проясняет эту впечатляющую корреляцию). Но даже если статистика верна, что она объясняет? Кант, первый сторонник демократического мира, утверждал, что в демократических странах решения принимают те, кто оплачивают войны, то есть общество, поэтому они по понятным причинам так осторожны. Но утверждается, что демократические государства миролюбивее других. В действительности, они более воинственны, вступая в войну чаще и с большей силой, чем большинство других государств. Мир поддерживается только с другими демократиями.

При попытке установить причину этой корреляции становится ясно одно: демократический мир — это на самом деле мир либеральный. Писавший в восемнадцатом веке Кант считал демократии тираническими и прямо исключил их из своей концепции «республиканских» правительств, проживавших в области мира. Республиканство, по Канту, означало разделение властей, сдержки и противовесы, правление закона, защиту прав личности и определенную степень представительства в правительстве (но ничего похожего на всеобщее избирательное право). Другие кантовские объяснения «вечного мира» между республиками тесно связаны с их конституционным и либеральным характером: взаимное соблюдение гражданами прав друг друга, система сдержек и противовесов, обеспечивающая, что ни один лидер не сможет втянуть свою страну в войну, и классическая либеральная политика (особенно важна свободная торговля), которая создает взаимозависимость, делая войну затратной, а сотрудничество — полезным. Майкл Доил, ведущий исследователь этой темы, подтверждает в своей книге «Пути войны и мира» (1997), что сама по себе демократия без конституционного либерализма не содержит качеств, которые ведут к миру:

Кант не доверял принципу свободного демократического большинства, и его аргументация ни в коей мере не подтверждает тезис о том, что все государства, в управлении которыми участвует народ, — демократии — должны быть миролюбивыми вообще или по отношению к таким же демократиям. Многие государства, в управлении которыми участвовал народ, были нелиберальными. На протяжении двух тысячелетий народное правление было в значительной степени связано с агрессивностью (Фукидид) или с имперским успехом (Макиавелли). ... Решительное предпочтение среднего избирателя вполне могло включать «этническую чистку», направленную против других демократических государств.

Различие между либеральными и нелиберальными демократиями проливает свет еще на одну поразительную статистическую корреляцию. Политологи Джек Снайдер и Эдвард Мэнсфилд, приводя впечатляющее количество данных, утверждают, что за последние 200 лет демократизирующиеся государства вступали в войну значительно чаще устойчивых автократий или либеральных демократий. В странах, не основывающихся на конституционном

либерализме, возникновение демократии часто влечет за собой гипернационализм и милитаризм. Когда политическая система открывается, разнообразные группы с несовместимыми интересами получают доступ к власти и продавливают свои требования. Политические и военные лидеры, которые зачастую мобилизуют остатки старого авторитарного порядка, понимают, что для достижения успеха они должны сплотить массы вокруг общенационального дела. Результатом неизменно становится агрессивная риторика и политика, которая часто втягивает страны в противостояние и войны. Показательные примеры простираются от Франции Наполеона III, Германии Вильгельма, Японии Тайшо до тех, о которых говорят сегодняшние газеты — Армения, Азербайджан и Сербия Милошевича. Демократический мир, оказывается, имеет мало общего с демократией.

Американский путь

Один американский исследователь недавно посетил Казахстан в составе правительственной делегации Соединенных Штатов для оказания помощи новому парламенту в выработке избирательных законов. Его коллега, старейший член казахского парламента, отверг многие предложения, выдвинутые американским специалистом, решительно заявив: «Мы хотим, чтобы наш парламент был точно таким же, как ваш конгресс». Американец с ужасом вспоминал: «Я пытался сказать что-то другое вместо тех трех слов, которые сразу пришли мне в голову: “Нет, это невозможно!”» Такая точка зрения не является чем-то необычным. Американцы склонны считать свою демократию громоздким изобретением, которое не в состоянии вынести ни одна другая страна. В действительности, заимствование отдельных сторон американской конституционной системы могло бы облегчить решение множества трудностей, связанных с нелиберальной демократией. Философия американской конституции, страх перед сосредоточением власти, столь же важна сегодня, как и в 1789 году. Казахстан, кстати, особенно нуждается в сильном парламенте, наподобие американского конгресса, для сдерживания неумеренного аппетита своего президента.

Странно, что Соединенные Штаты так часто выступают за выборы и плебисцитную демократию за границей. Отличительной же особенностью американской системы служит ее не столько демократический, сколько недемократический характер, в действительности налагающий множество ограничений на избирательное большинство. Из трех ветвей власти, одна (судебная) — возможно даже главная — возглавляется девятью неизбранными мужчинами и женщинами, пожизненно пребывающими в своих должностях. Американский сенат — это самая непредставительная верхняя палата в мире, за единственным исключением беспомощной Палаты лордов. (Каждый штат независимо от численности своего населения направляет в Вашингтон двух сенаторов — 30 миллионов человек из Калифорнии имеют столько же голосов в сенате, как и 3,7 миллиона человек из Аризоны, — а это означает, что сенаторы, представляющие примерно 16% населения страны могут блокировать любой предложенный законопроект). Точно так же легислатуры по всей территории Соединенных Штатов поразительным образом являют собой власть не боль-

шинства, а меньшинства. Чтобы и дальше сдерживать государственное влияние, сильные штаты и местная власть отчаянно борются с каждой попыткой вторжения федеральных властей в сферу их влияния. Частный бизнес и другие неправительственные группы, которые Токвиль называл промежуточными ассоциациями, образуют в обществе еще одну страту.

Американская система основывается на открыто пессимистическом представлении о человеческой природе, полагая, что людям нельзя доверять в вопросах власти. «Если бы люди были ангелами», — писал Мэдисон, — «то никакого правительства не понадобилось бы». Другая модель демократического правления в западной истории берет свое начало в Великой французской революции. Французская модель полагается на людскую добродетель. Поскольку народ является источником власти, ее нельзя ограничивать, чтобы он мог построить справедливое общество. (По наблюдению лорда Актона, Великая французская революция была не ограничением суверенной власти, а упразднением всех промежуточных властей, стоявших у нее на пути). Незападные страны в большинстве своем переняли французскую модель (не в последнюю очередь потому, что политические элиты привлекала перспектива усиления государства, которая означала усиление их самих) и скатились к хаосу, тирании или им обоим вместе. Это не должно вызывать удивления. В конце концов, после революции в самой Франции сменились две монархии, две империи, одна протофашистская диктатура и пять республик.¹⁵

Безусловно, культуры разнообразны, и различные общества требуют различных систем правления. Это призыв не к полному принятию американского пути, а скорее к более разносторонней концепции либеральной демократии, в которой особое значение придавалось бы обеим частям этого словосочетания. Прежде, чем перенять новую политику, необходимо произвести интеллектуальное возрождение конституционно-либеральной традиции, игравшей важную роль для западного опыта и развития добродетельного правления во всем мире. Политический прогресс в западной истории был результатом все более широкого признания того, что, как гласит Декларация независимости, люди обладают «определенными неотъемлемыми правами» и что «для обеспечения этих прав люди создают правительства». Если демократия не охраняет свободу и закон, то такая демократия является слабым утешением.

Либерализация внешней политики

Правильное понимание конституционного либерализма влечет за собой множество следствий для внешней политики Соединенных Штатов. Во-первых, оно предполагает определенную сдержанность. Легко назначить выборы в стране, сложнее приучить общество к конституционному либерализму. Процесс действительной либерализации и демократизации постепенен и растянут во времени, а выборы в нем — это всего лишь один из шагов. Без соответствующей подготовки этот шаг может даже оказаться ошибочным. Осознав это, правительства и неправительственные организации проводят

¹⁵ Bernard Lewis, «Why Turkey Is the Only Muslim Democracy», *Middle East Quarterly*, March 1994, pp. 47–48.

все больше мероприятий, направленных на поддержку конституционного либерализма в развивающихся странах. Национальный фонд в поддержку демократии способствует развитию свободных рынков, независимого рабочего движения и политических партий. Агентство США по международному развитию финансирует независимые суды. Но выборы, в конечном счете, превосходят все остальное. Если страна проводит выборы, Вашингтон и весь остальной мир терпимо относятся ко многому из того, что делает правительство, как в случае с Ельциным, Акаевым, Менемом. В век образов и символов выборы легко заснять на пленку. (Как показать по телевидению правление закона?) Но существует и жизнь после выборов, особенно для людей, которые живут в этих странах.

Наоборот, отсутствие свободных и справедливых выборов следует считать всего лишь недостатком, а не определением тирании. Выборы – это важное достоинство правительства, но отнюдь не единственное. Правительство следует оценивать также и по критериям конституционного либерализма. Экономические, гражданские и религиозные свободы составляют основу независимости и достоинства человека. Если правительство, ограничившее демократию, постоянно расширяет эти свободы, то его не следует называть диктатурой. Несмотря на ограниченный политический выбор, предлагаемый в странах, вроде Сингапура, Малайзии и Таиланда, в них создана более подходящая обстановка для жизни, свободы и счастья граждан, чем в диктатурах, вроде Ирака и Ливии, или нелиберальных демократиях, вроде Словакии и Ганы. А давление глобального капитализма может способствовать дальнейшему развитию процесса либерализации. Рынки и нравы могут сработаться. Даже Китай, который остается крайне репрессивным режимом, предоставил своим гражданам большую, чем в прошлом независимость и экономическую свободу. Многие должны перемениться прежде, чем Китай можно будет назвать даже либерализующейся автократией, но это не должно заслонить тот факт, что многое уже изменилось.

Наконец, нам необходимо возродить конституционализм. Одно из следствий придания слишком большого значения чистой демократии заключается в том, что мало усилий прилагается для создания творчески проработанных конституций переходных стран. Конституционализм, каким он был в понимании таких его выдающихся представителей восемнадцатого века, как Монтескье и Мэдисон, представляет собой сложную систему сдержек и противовесов, направленную на предотвращение сосредоточения власти и злоупотреблений служебным положением. Для обеспечения этого необходимо не просто перечисление прав, но создание целой системы, при которой правительство не будет эти права нарушать. При этом должны быть учтены и наделены соответствующими правами различные группы, поскольку, как объяснял Мэдисон, «амбициям должны противопоставляться амбиции». Принято считать, что конституции обуздывают страсти народа, создавая не просто демократическое, но и совещательное правление. К несчастью, к огромному множеству неизбранных органов, непрямого голосования, федеральных соглашений и сдержек и противовесов, служившему отличительным признаком многих писанных и неписанных европейских конституций, теперь относятся с подозрением. То, что можно было бы назвать Веймарским

синдромом (по названию прекрасно составленной межвоенной конституции Германии, которая не смогла предотвратить фашизм), заставляет людей относиться к конституциям как к простым бумажкам, между которыми невозможно провести серьезных различий. (Как будто какая-то другая политическая система в Германии без труда справилась бы с поражением в войне, социальной революцией, Великой депрессией и гиперинфляцией). Процедуры, сдерживающие прямую демократию, считаются ненадежными, лишаящими людей права голоса. Сегодня во всем мире мы наблюдаем вариации на ту же мажоритарную тему. Но обеспокоенность, вызываемая этими системами большинства демократизирующихся стран, при которых победитель получает все, обусловлена тем, что победитель действительно получает все.

Неудовлетворенность демократией

Мы живем в демократическую эпоху. Долгое время опасность жизни, свободе и счастью человека исходила со стороны абсолютизма монархий, догматизма церквей, террора диктатур и железной руки тоталитаризма. Диктаторы и отдельные тоталитарные режимы существуют до сих пор, но они становятся все более анахроничными в мире глобальных рынков, информации и медиа. Нет больше достойной альтернативы демократии, она представляет собой часть модного облачения современности. Таким образом, в двадцать первом веке проблемы правления, по всей вероятности, будут проблемами в рамках самой демократии. Это затрудняет их решение, так как они облачаются в мантию законности.

Законность, а следовательно, и сила нелиберальных демократий проистекает из того обстоятельства, что они достаточно демократичны. Наибольшая же опасность, которую представляют нелиберальные демократии, напротив, заключается в том, что они дискредитируют саму либеральную демократию, бросая тень на демократическое правление. В этом нет ничего необычного. За каждой волной демократии следовал спад, когда система казалась неудовлетворительной, а честолюбивые лидеры и беспокойные массы искали новые альтернативы. Последним подобным периодом разочарования, в межвоенные годы в Европе, воспользовались демагоги, многие из которых были в начале популярны и даже пользовались поддержкой избирателей. Сегодня, перед лицом распространяющегося вируса нелиберализма, наиболее полезная роль, которую может сыграть международное сообщество, и особенно Соединенные Штаты, заключается не в поиске новых земель для демократизации и новых мест для проведения выборов, а в укреплении демократии там, где она пустила корни, и содействии постепенному развитию конституционного либерализма во всем мире. Демократия без конституционного либерализма не просто неудовлетворительна, но и опасна, ибо она несет с собой уничтожение свободы, злоупотребление властью, этнические противоречия и даже войну. Восемьдесят лет тому назад Вудро Вильсон поставил перед Америкой цель: сделать мир безопасным для демократии. В двадцать первом веке наша задача состоит в том, чтобы сделать демократию безопасной для мира.

Перевод с английского Артема Смирнова