



ВОПРОСЫ ДЕМОКРАТИИ

ДЕКАБРЬ 2005 ГОДА

Основы ДЕМОКРАТИИ



**СВОБОДНЫЙ РЫНОК ИДЕЙ
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СВОБОДА
ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ
ВЛАСТЬ ЗАКОНА
СВОБОДА ОТПРАВЛЕНИЯ РЕЛИГИОЗНЫХ ОБРЯДОВ**

ВОПРОСЫ ДЕМОКРАТИИ



Редактор
Ответственный редактор
Редакторы

Справочно-исследовательский отдел
Художественное оформление
Дизайн обложки
Редактор фотографий

Издатель
Старший редактор
Исполнительный редактор
Директор производства
Помощники директора производства
Редакторы русского издания

Анита Н. Грин
Ли Джеймс Ирвин
Розали Таргонски
Кэрол Уокер
Александра Аббуд
Анита Н. Грин
Сильвия Скотт
Тадеуш А. Миксински
Мэгги Дж. Слайкер

Джудит С. Сигел
Джордж Клэк
Ричард У. Хаккаби
Кристиан Ларсон
Сильвия Скотт
Хлоя Эллис
Наталия Барбаш
Лидия Воронина

Редколлегия Александр К. Фельдман
Джереми Ф. Кертен
Кэтлин Р. Дейвис
Кара Галлес

Фото на обложке: ФотоДиск/Райан Маквей

Бюро международных информационных программ Государственного департамента США издает пять электронных журналов под логотипом «Э-Журнал США» – «Экономические перспективы», «Глобальные проблемы», «Вопросы демократии», «Общество и ценности» и «Внешняя политика». Они посвящены анализу основных проблем, с которыми сталкиваются Соединенные Штаты и международное сообщество, а также анализу общества, ценностей, идей и институтов США.

Новый журнал издается ежемесячно на английском языке, а через 2-4 недели выходит в переводах на испанский, португальский, русский и французский языки. Отдельные номера публикуются также на арабском и китайском языках. Каждый из пяти журналов имеет выходные данные: том, соответствующий числу лет от начала издания, и номер, соответствующий очередному номеру журнала, издаваемого в текущем году.

Мнения, высказываемые в этих журналах, не обязательно отражают взгляды или политику правительства США. Государственный департамент США не несет ответственности за содержание сайтов Интернета, на которые есть ссылки в журналах, или доступ к таким сайтам; эту ответственность несут их издатели. Журнальные статьи, фотографии и иллюстрации можно воспроизводить и переводить за пределами Соединенных Штатов, если материалы не сопровождаются четким указанием на ограничения, налагаемые авторским правом. В последнем случае необходимо получить разрешение у владельцев авторских прав, упомянутых в журнале.

Текущие или предыдущие номера журналов, а также анонс будущих журналов можно найти в нескольких электронных форматах на странице Бюро международных информационных программ в Интернете <http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm>. Комментарии и замечания направляйте в посольство США в вашей стране или в редакцию по адресу:

Editor, eJournal USA: Issues of Democracy
IP/T/DHR
U.S. Department of State
301 4th Street SW
Washington DC 20547
United States of America
Электронный адрес: ejdemos@state.gov

ОБ ЭТОМ ВЫПУСКЕ

Во всем мире люди хотят строить будущее для своих семей в свободном и открытом обществе. Это стремление включает в себя желание пользоваться основными правами человека, участвовать в честных выборах, исповедовать свою религию, свободно высказываться по общественным вопросам и быть уверенным в том, что нарушения закона будут рассматривать беспристрастная судебная система. В этом выпуске журнала мы сосредоточились на нескольких ключевых компонентах подлинной демократии и опыте различных стран в создании той формы демократии, которая соответствует их культуре, защищает меньшинства и помогает всем гражданам осуществлять свои чаяния.

Эллен Хьюм, журналист и профессор в области коммуникаций, подчеркивает жизненно важную роль свободной прессы, основываясь на своем опыте проведения семинаров по журналистике и демократии в Соединенных Штатах, а также в Эфиопии, России, Боснии и Чехии.

Экономист Иен Вакес говорит о значении экономической свободы и ее функции служить противовесом политической власти и оказывать благотворное влияние на плюралистическое общество. Вакес представляет доказательства того, что в странах с самой свободной экономикой сравнительно высокий уровень жизни, и комментирует взаимосвязь между властью закона и экономической свободой.

В коротком интервью известный перуанский экономист Эрнандо де Сото обсуждает роль сильной системы имущественных прав в демократическом обществе.

Профессор политологии Тед Г. Джелен говорит о том, насколько важно обеспечивать религиозное разнообразие и уважать права религиозных мень-

шинств. Джелен пишет, что даже сложившееся у людей представление о наличии религиозной дискриминации отрицательно влияет на успешное проведение дипломатии и нормальную жизнь демократического общества.

Профессор, автор многочисленных научных исследований Ральф Кетчэм пишет об обязанностях граждан в свободном обществе.

Наконец, судья Окружного суда США Вики Майлз-Лагранж рассказывает об основных принципах американской судебной системы и о своем участии в проекте фундаментальной судебной реформы в Руанде.

С распространением демократии по всему миру страны, приступающие к осуществлению преобразований, будут обращаться за советом к существующим демократиям. Они должны помнить о том, что простых моделей нет и что ни одна система во всей своей полноте не применима ко всем странам. Однако, некоторые рассмотренные нами элементы социального устройства – уважение, с которым демократические страны относятся к разнообразным группам населения, важность справедливого судопроизводства, экономическая свобода и свободная пресса – являются основополагающими для любой демократической системы. Предлагаем читателям продолжить изучение этой актуальной темы, используя ссылки, включенные в раздел о ресурсах. Надеемся, этот журнал даст новые идеи и стимулирует дискуссию об основах демократии, которой так дорожат американцы.

Редакция



ВОПРОСЫ ДЕМОКРАТИИ

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДЕПАРТАМЕНТ США / ДЕКАБРЬ 2005 ГОДА / ТОМ 10 / НОМЕР 1

<http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm>

СОДЕРЖАНИЕ ОСНОВЫ ДЕМОКРАТИИ

3 Свобода печати

Эллен Хьюм, директор Центра по изучению средств массовой информации и общества, университет штата Массачусетс, Бостон

Независимые средства массовой информации служат демократическому процессу, обеспечивая подотчетность государственных деятелей, привлекая внимание к волнующим страну вопросам, просвещая граждан и связывая людей друг с другом.

6 Ключевая роль экономической свободы в условиях демократии

Иен Васкес, директор проекта «Глобальная экономическая свобода», Институт Като, г. Вашингтон
Доказано, что экономическая свобода – гарантированное право людей заниматься свободным предпринимательством и владеть частной собственностью – обеспечивает экономический рост и стимулирует политический плюрализм.

10 Боковая врезка: Имущественные права и демократия: точка зрения

(Фрагмент интервью с Эрнандо де Сото, президентом Института свободы и демократии в Лиме, Перу)

11 Свобода совести

Тед Г. Джелен, профессор политологии, университет Де По, Гринкасл, Индиана, и университет штата Невада, Лас-Вегас
Свобода вероисповедания и религиозное разнообразие придают здоровой демократии дополнительную ценность, поскольку религиозные учения служат альтернативным источником идей и

социальной критики, а уважительное отношение к религиозным меньшинствам укрепляет легитимность демократических правительств.

15 Гражданственность и демократическое правление

Ральф Кетчэм, почетный профессор истории, государственной политики и политологии, Максвелловская Школа по изучению вопросов гражданственности и государственной политики, Сиракьюсский университет, г. Сиракьюс, штат Нью-Йорк
Демократии нужны граждане, которые смотрят дальше собственных интересов и проявляют заботу об общественном благе.

20 Доступ к правосудию: судебная реформа в Руанде

Вики Майлз-Лагранж, окружной судья США по Западному округу штата Оклахома

После пережитого геноцида Руанда стремится создать независимую судебную систему, которая необходима для того, чтобы обеспечить доступ к правосудию для всех граждан.

24 Боковая врезка: Первая международная конференция по вопросам правовой реформы и пересмотру законодательства Руанды, 2002 год

25 Библиография

26 Ресурсы Интернета

СВОБОДА ПЕЧАТИ

Эллен Хьюм

Независимые СМИ обеспечивают свободный поток информации, жизненно необходимый в демократическом обществе. Используя примеры из многих стран, автор излагает четыре важнейшие функции, выполняемые свободной прессой: обеспечение подотчетности государственных руководителей народу, привлечение внимания к важным вопросам, просвещение граждан, чтобы они могли принимать обоснованные решения, и установление связей между людьми в гражданском обществе. Эллен Хьюм – директор Центра по изучению средств массовой информации и общества при Университете штата Массачусетс в Бостоне.



Когда смотришь на то, как средства массовой информации могут критиковать и разоблачать даже самых богатых и влиятельных общественных деятелей в мире, возникает вопрос: а зачем вообще терпеть свободную прессу? Почему бы не вернуться к идее государственных

СМИ с ограничениями на то, что можно говорить и публиковать, и с контролем над правом на собрания?

Ответ заключается в следующем: без свободного потока информации невозможно в полной мере обеспечить политическую стабильность, экономический рост и демократию.

Информация – это власть. Для того чтобы страна могла воспользоваться политическими и экономическими преимуществами, обеспечиваемыми властью закона, властные структуры должны быть открытыми для контроля со стороны народа. Для обеспечения научно-технического прогресса необходим открытый обмен идеями.

А если правительство хочет, чтобы его ценили за подотчетность народу, необходимы свободные и независимые СМИ. Именно поэтому Томас Джефферсон, основной автор американской Декларации независимости, настаивал на том, чтобы Конституция США предусматривала право людей на свободу слова, свободу печати и публичные собрания.

«Если бы мне было предоставлено решать, надлежит ли нам иметь правительство без газет или газеты без правительства, я без малейших колебаний предпочел бы последнее», – писал он в 1787 году. Это не означает, что газеты были благосклонны к нему, когда он стал президентом. Ему доста-

лась своя доля разоблачений, поставивших его в неловкое положение.

Но Джефферсон продолжал твердо поддерживать даже чрезмерное внимание со стороны СМИ, поскольку он признавал, что без такой подотчетности и беспрепятственного потока идей в стране тормозится творческий рост, а ее народ не свободен.

В условиях демократии независимые СМИ выполняют четыре жизненно важные функции. Во-первых, они следят за властью имущими, обеспечивая их подотчетность народу. Во-вторых, они предают гласности вопросы, которые требуют внимания. В-третьих, они просвещают граждан, чтобы они могли делать политический выбор. В-четвертых, они связывают людей друг с другом, образуя социальный «клей», скрепляющий гражданское общество.

Обеспечение подотчетности власти

Часто труднее всего выполнять контрольную функцию. Правительственные учреждения и чиновники не всегда стремятся к прозрачности в работе, особенно при отсутствии традиции общественного контроля. В постсоветской Грузии, например, телеканал «Рустави II» сообщал о проверенных журналистских расследованиях коррупции в государственных органах. Когда власти попытались закрыть телекомпанию, вместо того чтобы решить проблему, граждане провели массовые акции протеста. Их демонстрации в защиту своих независимых средств массовой информации заставили правительство уволить коррумпированных членов кабинета и позволить «Рустави II» вернуться в эфир.

Еще один пример дает Индия, где председатель партии «Бхартия Джаната» Бангару Лакшман был секретно заснят журналистом сайта tehelka.com, когда он брал деньги, как он полагал, за сделку с оружием. Общественный протест после этого разоблачения вынудил нескольких членов кабинета министров подать в отставку.

Честно работающие средства массовой информации, обеспечивая подотчетность власти, могут укрепить власть закона и тем самым создать в стране более стабильную обстановку. Эта стабильность делает страну более привлекательной для долгосрочных экономических инвестиций.

«Свобода слова и обмена информацией – это не роскошь, а та валюта, от которой все сильнее зависят мировая торговля, политика и культура», – заметил Дэвид Хоффман, основатель международного неправительственного агентства «Интерньюс», которое помогает обучать сотрудников для независимых СМИ и развивать независимые СМИ в 50 странах.



AP/WWP Ефрем Лукацкий

Обеспечивая подотчетность правительств, средства массовой информации могут создавать стабильность. Украинские журналисты держат плакат с надписью «Свобода слова» на митинге в Киеве в марте 2004 года, требуя, чтобы тогдашний президент Леонид Кучма вновь открыл независимые СМИ, которые он закрыл перед президентскими выборами в стране.

Предание гласности

Без свободной и независимой прессы вся ответственность за информирование общественности и безопасность лежит только на правительстве. Такое отсутствие взаимодействия с обществом может серьезно подорвать безопасность страны и ее экономический рост.

Например, китайские средства массовой информации в 2003 году не сообщали точных сведений о разворачивающейся эпидемии атипичной пневмонии (SARS), поскольку они следовали пожеланиям своего правительства свести кризис к минимуму. Поэтому не было предупреждений о том, что в Пекине и других районах смертельное заболевание выходит из-под контроля. Неосведомленные граждане продолжали действовать так, будто ничего не произошло, подвергая себя риску и распространяя заболевание. Среди части населения

возникла паника, когда число случаев в их районах резко возросло.



Китайский подросток читает газету около рекламного щита, на котором начертан призыв к пекинским жителям присоединиться к борьбе с атипичной пневмонией, в Пекине (Китай) в апреле 2003 года. Сначала китайские средства массовой информации не сообщали точных сведений об эпидемии, и граждане по незнанию продолжали распространять заболевание.

AP/WWP Фото

Туристы и международное инвестиционное сообщество тоже всполошились. Когда журналисты независимой газеты «Уолл-стрит джорнэл» ходили из больницы в больницу в Пекине, чтобы подсчитать реальное число случаев SARS, некоторые иностранные инвесторы перестали доверять официальной информации китайского правительства и начали вывозить своих сотрудников из страны. Правительство с запозданием осознало, что надо информировать общественность о реальных угрозах и масштабах проблемы, чтобы обуздать эпидемию и восстановить авторитет государства. В данном случае независимое иностранное СМИ обеспечило подотчетность власти перед народом, когда местным СМИ не позволяли это сделать.

Просвещение граждан

Имея возможность свободно функционировать, местные газеты, радиостанции и телекомпании могут выступать важными элементами демократии. Они могут не только следить за работой местных учреждений и привлекать внимание общественности к проблемам безопасности, но и помогать гражданам понимать свое правительство, которое может находиться от них на достаточном расстоянии, и иметь к нему доступ.

Например, когда несколько лет назад во время экономического кризиса в Уругвае закрылись четыре крупнейших банка, пожилой человек в городе Тукуарембо позвонил на местную радиостанцию с просьбой о помощи. Его жена болела, а он не мог получить доступ к своему банковскому счету, чтобы заплатить врачу. Продюсеры «Радио Сорилья» связались с региональным членом законодательного собрания, который связал этого человека с министерством финансов. Там человек узнал, что принимается экстренный закон, предоставляющий таким людям, как он, доступ к их банковским счетам.

Для продюсеров радиостанции в Тукуарембо обычное дело помогать связывать жителей их городка с государственными службами и друг с другом. Слушатели звонят, разыскивая редкие книги, пропавших собак, в поисках работы и работников. «Радио Сорилья» — не просто местная доска объявлений и ходатай перед властями. Оно также предлагает выпуски новостей, дискуссии с участием радиослушателей по телефону и интервью, как сообщает американский радиопродюсер Мария Мартин, которая провела некоторое время на станции и была поражена ее успехом.

В Ангрене (Узбекистан) у граждан есть аналогичный информационный ресурс — местная телекомпания. Они звонят на «ТВ-Орбиту», которая сообщает об их жалобах и других городских проблемах в телевизионных выпусках новостей. Новости смотрят как граждане, так и власти. Однажды, когда власти попытались закрыть телекомпанию, чтобы

пресечь ее политическое влияние, общественность и спонсоры выступили с протестом, и властям пришлось разрешить ей вновь открыться.

Связывая людей

Доступ к местным новостям может даже спасти людям жизнь. В августе 2005 года, когда на Новый Орлеан (штат Луизиана) несся ураган «Катрина», местные семьи вьетнамских иммигрантов были предупреждены их малоомощной общественной радиостанцией на вьетнамском языке о том, куда идти в поисках безопасности и где найти своих соседей – американцев вьетнамского происхождения.

29 марта 2005 года, когда в двух часах езды к югу от Кабула начала рушиться плотина «Султан», журналисты радиостанции «Газнавиян» позвонили губернатору провинции, который затем вышел в эфир с заявлением о том, что всем местным жителям необходимо эвакуироваться. Это сообщение дошло до людей, прежде чем дамба рухнула и уничтожила многие магазины и дома в поселке. «Я слушал радио «Газнавиян», и когда оно начало говорить о плотине «Султан», я прибавил громкость и понял, что нам надо бежать», – рассказал местный житель. Быстрые действия станции



AP/WWP Марко Ди Лауро

Парвин Хашафи проходит прослушивание на должность диктора Радио Афганистан в Кабуле в ноябре 2001 года. Предупреждения, переданные по радио непосредственно перед прорывом дамбы Султан в 2005 году, дали жителям деревни время на эвакуацию, а через несколько дней радиостанция наладила связь между двумя частями города, разделенными наводнением.

спасли жизнь многим людям. Впоследствии радиостанция продолжала поддерживать связь между двумя частями города, которые были разделены наводнением.

Всемирный банк характеризует открытость СМИ как позитивный фактор экономического и политического развития. В «Докладе о развитии в странах мира за 2002 год» было проанализировано 97 стран и установлено, что для тех из них, где есть частные независимые местные средства массовой информации, характерны более высокий уровень обра-

зования и здравоохранения, меньшая коррупция и более прозрачная экономика.

Конечно, свободная пресса не всегда выполняет свои функции профессионально, и создание открытых СМИ может повлечь за собой нежелательные последствия. Но чем больше взвешенных новостей и общественных дискуссий предлагают средства массовой информации, тем больше их ценит общественность. Информация в интересах общества – вот топливо демократии. Люди становятся более просвещенными и берут на себя больше ответственности за собственное благополучие.

Средства массовой информации могут служить своего рода предохранительным клапаном, давая всем возможность высказаться. Эта способность транслировать и представлять различные точки зрения, существующие в обществе, более важна, чем может показаться на первый взгляд. Эксперт по терроризму Джессика Стерн отметила, что терроризм часто подпитывается унижением, когда люди ощущают, что они оказались выброшенными из основного русла жизни общества или что к ним относятся без уважения.

Как указывает Дэвид Хоффман из «Интерньюс», «есть множество доказательств – от сандинистов в Никарагуа до албанских мятежников в Македонии – того, что привнесение оппозиционных групп в политическую жизнь создает ненадежные альтернативы гражданским конфликтам».

Авторы второго доклада Всемирного банка «Консультации с бедными» опросили 20 000 малоимущих в 23 странах и установили, что больше всего «отличает бедных от богатых отсутствие голоса. Невозможность быть услышанным и быть представленным. Невозможность донести свое мнение до людей, облеченных властью. Невозможность направить проектор на условия неравенства. У опрошенных людей нет докторских степеней, но они знают, что такое бедность, и в первую очередь они говорят не о деньгах. Они говорят об отсутствии голоса, отсутствии возможности выразить свое мнение».

Динамичный информационный сектор с конкурирующими независимыми газетами, радиостанциями, сайтами Интернета и телевидением позволяет услышать эти голоса. Эти средства массовой информации могут освещать проблемы, побуждать сограждан и представителей власти заниматься ими, наделять с помощью реальной информации определенной силой даже обездоленных. Все выигрывают, если бедные имеют возможность улучшить свое положение, участвуя в реализации возможностей, предоставляемых свободой слова, свободой печати и правом на собрания в демократических обществах. ■

Мнения, высказываемые в данной статье, не обязательно отражают точку зрения или политику правительства США.

КЛЮЧЕВАЯ РОЛЬ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СВОБОДЫ В УСЛОВИЯХ ДЕМОКРАТИИ

Иен Васкес

«Экономическая свобода является первопричиной богатства, которое служит противовесом политической власти и питает плюралистическое общество», – пишет автор Иен Васкес. В своей статье он наглядно демонстрирует, что в странах с наиболее свободной экономикой гражданам также обеспечивается сравнительно высокий уровень жизни, и обсуждает взаимосвязь между властью закона и экономической свободой. Васкес – директор проекта «Глобальная экономическая свобода» в Институте Като в г. Вашингтоне и член Совета по международным отношениям.



Среди свобод, которыми дорожит свободное общество – экономической, политической и гражданской, экономическая свобода занимает особое. Она выступает не только самоцелью, но и служит опорой другим свободам. Когда не обеспечены личный выбор, добровольный обмен и защита частной собственности, трудно представить себе, как можно

содержательно осуществлять политическую свободу или гражданские права.

В 1962 году лауреат Нобелевской премии по экономике Милтон Фридман заметил:

История в один голос говорит о связи между политической свободой и свободным рынком. Я не знаю нигде и никогда ни одного примера общества, отмеченного большой степенью политической свободы и при этом не использующего ничего похожего на свободный рынок для организации основной экономической деятельности.

Крах централизованного планирования в странах «третьего мира» и самого социализма в последние 20 лет, похоже, подтверждает тезис Фридмана. Во всем мире рост экономической свободы сопровождался подъемом политической и гражданской свободы, причем оба процесса имели большое значение, поскольку страны уходили от авторитаризма и открывали свои рынки.

Экономическая свобода

Экономическая свобода – цель, которая включает в себе свое собственное обоснование и достижение которой само по себе желанно, поскольку она вообще расширяет диапазон личного выбора, как у потребителя, так и у производителя. Однако значение экономической свободы в обществе часто недооценивается, в том числе и теми, кто убежден в важности политического плюрализма, прав человека, свободы объединений, вероисповедания и слова.

Важно отметить, что децентрализация принятия экономических решений укрепляет гражданское общество, создавая пространство, в котором всевозможные организации могут существовать независимо от государства. В стране, где есть экономическая свобода, частный сектор может финансировать институты гражданского общества. Таким образом, подлинно независимые церкви, оппозиционные политические партии, разнообразные предприятия и средства массовой информации имеют больше шансов на существование там, где экономическая власть не сосредоточена в руках чиновников и политиков.

По определению, либерализация экономики подразумевает утрату полного политического контроля над гражданами. С этим сталкиваются в нынешнюю эпоху глобализации авторитарные правительства по всему миру. Диктатура уступила место демократии в странах, которые начали либерализацию своей экономики еще в 1960-е и 1970-е годы, включая Южную Корею, Тайвань, Чили и Индонезию. С избранием президента Висенте Фокса в 2000 году рыночная либерализация, проведенная в Мексике в 1990-е годы, помогла положить конец более чем 70-летнему однопартийному правлению ПРИ (Институциональной революционной партии), которое перуанский романист Марио Варгас Льоса некогда назвал «диктатурой в совершенстве».

Экономическая свобода является первопричиной богатства, которое служит противовесом политической власти и питает плюралистическое общество. Например, когда государство владеет или осуществляет неправомерный контроль над банковской и кредитной деятельностью, телекоммуникациями или печатными изданиями, оно контролирует не только экономическую активность, но и выражение мнений. Миру понадобилось слишком много времени, чтобы осознать истину, содержащуюся в высказывании писателя начала 20-го века Хилэра Беллока: «Контроль над производством

богатства есть контроль над самой человеческой жизнью».

Таким образом, дилемма, с которой сейчас сталкивается Коммунистическая партия Китая, общеизвестна. Чтобы поддерживать социальную стабильность, Китай должен продолжать либерализацию экономики, которая обеспечивала высокие темпы роста на протяжении более двух десятилетий. Но рыночные реформы дали сотням миллионов китайцев больше независимости от государства и привели к формированию среднего класса, который все чаще требует политической свободы и представительства. Партия хочет сохранить политическую власть, но либерализация экономики подрывает эту цель, а прекращение либерализации снизило бы темпы роста и вызвало бы нестабильность.

Как видно на примере Китая и многих других стран, экономическая свобода поощряет политический плюрализм, способствуя росту, который порождает средний класс и меньшую зависимость граждан от государства. Эмпирические доказательства подтверждают эту связь.

Самым всеобъемлющим эмпирическим исследованием соотношения между экономической политикой и институтами страны, с одной стороны, и уровнем ее благосостояния, с другой, представляется доклад канадского Института Фрейзера «Экономическая свобода в мире». В нем рассматриваются 38 компонентов экономической свободы – от размера правительства до власти закона и до денежной и торговой политики – в 127 странах за период более 30 лет. Исследование установило прочную связь между экономической свободой и процветанием. В странах с наиболее свободной экономикой средний доход на душу населения составляет 25 062 доллара, по сравнению с 2409 долларами в наименее свободных странах. В странах со свободной экономикой рост также происходит быстрее, чем в странах с менее свободной экономикой. В наиболее свободных странах темпы роста доходов на душу населения за последние 10 лет составили 2,5 процента, а в наименее свободных – 0,6 процента.

Исследование Института Фрейзера также показало, что экономическая свобода прочно связана с сокращением бедности и другими признаками прогресса. Рассчитываемый ООН индекс бедности отрицательно коррелирует с индексом экономической свободы по Фрейзеру. Уровень доходов беднейших 10 процентов населения в экономически наиболее свободных странах равен

6451 доллару, по сравнению с 1185 долларами в наименее свободных странах. Более того, люди, живущие в верхних 20 процентах стран по уровню экономической свободы, как правило, живут примерно на 25 лет дольше, чем люди в нижних 20 процентах. Более низкая детская смертность, более высокий уровень грамотности, меньшая коррупция и больший доступ к безопасной питьевой воде также ассоциируются с ростом экономической свободы. Применяемый ООН индекс человеческого развития положительно коррелирует с большей экономической свободой. В значительной степени это относится и к индексу политических и гражданских свобод по методике «Фридом хаус»: страны с большей экономической свободой, как правило, имеют больше других свобод.

Устойчивый рост фактически давно зависит от условий, способствующих свободному предпринимательству и охране частной собственности. Освобождение Запада от массовой бедности в 1800-е годы происходило в таких условиях и, в свою очередь, положил начало эпохе современного экономического роста. Еще до этого появление торгового класса фермеров в Англии привело к его представительству в парламенте, где в 17-м веке он успешно ограничил произвольные конфискации имущества королевской властью. Одним словом, становление фермеров-торговцев помогло установить конституционную монархию. Надежные ограничения на власть правительства укрепили имущественные права и власть закона – важные факторы подъема Великобритании в качестве ведущей мировой экономической и политической державы. Становясь богаче, Великобритания, разумеется, стала демокра-



Из доклада «Экономическая свобода в мире» за 2005 год (Economic Freedom of the World: 2005 Annual Report)



AP/WWP Енхан, Чой Джа-ку

Южнокорейские брокеры приветствуют рекордный взлет Корейского сводного индекса цен на ценные бумаги на Корейской фондовой бирже в Сеуле в сентябре 2005 года. Диктатура уступила место демократии в странах, которые провели либерализацию своих рынков еще в 1960-е и 1970-е годы, включая Южную Корею.

тией.

Более недавние доказательства подтверждают идею о том, что рост и более высокий уровень доходов приводят к демократии или, по крайней мере, помогают ее сохранять. Политологи Адам Пшеворски и Фернандо Лимонджи изучили 135 стран за период с 1950 по 1990 год и установили, что «доход на душу населения хорошо предсказывает стабильность демократии». Например, они обнаружили, что в странах с доходом на душу населения ниже 1000 долларов, демократия может в среднем рассчитывать на выживание в течение восьми лет. Это справедливо из расчета паритета покупательной способности за 1985 год. Паритет покупательной способности означает положение, что обменные курсы между валютами находятся в равновесии, когда их покупательная способность в каждой из двух стран одинакова. Когда доходы находились в диапазоне от 1001 до 2000 долларов, вероятный срок сохранения демократии составлял 18 лет. В странах с доходами выше 6055 долларов можно было ожидать, что демократия будет длиться вечно.

Экономическая свобода порождает рост, но не всегда ведет к демократии. Примечательными примерами служат Гонконг и Сингапур, где экономика одна из самых свободных в мире. И богатство само по себе тоже не всегда выступает результатом экономической свободы, о чем свидетельствуют некоторые богатые ресурсами страны с относительно высокими доходами, но с жестким государственным контролем над экономикой; естественно, гражданские и политические свободы в этих странах тоже сильно ограничены. Однако ключевая роль экономической свободы в условиях демократии очевидна. Она может быть мощной силой продвижения демократии, а для сохранения политической свободы необходима высокая степень свободы экономической

Либеральная демократия и власть закона

Демократия – не синоним свободы. Как мы убедились, демократия, которая не сопровождается другими свободами, едва ли добьется успеха в ограничении произвола политических властей, пусть даже избранных. Поэтому в настоящее время прилагаются большие усилия для укрепления власти закона – ключевого компонента либеральной демократии и экономической свободы.

Совершенно очевидно, что власть закона необходима для нормально функционирующей демократии. Все больше осознается тот факт, что власть закона необходима и для экономического развития. В докладе «Экономическая свобода в мире», например, установлено, что ни одна страна со слабой властью закона не может обеспечить значительные темпы роста (выше 1,1 процента) после того, как доход на душу населения поднимается выше 3400 долларов. Иными словами, когда экономика достигает определенного уровня развития, для поддержания роста необходимы улучшения в сфере обеспечения власти закона.

Возможно, в отличие от снижения тарифов или приватизации, власть закона нельзя внедрить напрямую. Вполне может быть, что власть закона возникает после того, как правильно сделаны прочие вещи, или одновременно с этим.

Вношу скромное предложение. Вместо того чтобы ориентироваться на прямое внедрение власти закона, мы должны создавать условия, в которых она может сложиться. Среди всего прочего, это означает способствование проведению рыночных реформ и обеспечение экономической свободы. Для многих бедных стран это означает сокращение размеров правительства. Страны, в которых сегодня есть сильная власть закона, сначала создали этот институт и только потом увеличили размеры своих правительств.

К сожалению, слишком много бедных стран сегодня пытается повторить этот процесс наоборот. В таких разных странах, как, например, Бразилия, Словакия, Республика Конго и Россия, доля правительственных расходов в валовом внутреннем продукте превышает 30 или 40 процентов. Попытки укрепить власть закона там, где правительства остаются большими, обречены на неудачу или будут затруднены. Действительно, хотя последние 20 лет в мире наблюдается тенденция к росту экономической и политической свободы, большинству стран еще предстоит пройти долгий путь к обретению подлинной экономической свободы. Россия, может быть, и отказалась от социализма, но по индексу «Экономической свободы в мире» она занимает 115-е место из 127 стран.

Более того, Фарид Закария в своей работе отмечает, что большинство бедных демократий в мире относится к нелиберальным, то есть к политическим режимам, при которых свободы, за исключением свободы выбирать руководителей, не вполне утвердились. Он замечает, что на Западе сначала сложилась либеральная конституционная традиция, а затем произошел переход к демократии. В 1800 году, например, в Великобритании – пожалуй, самом либеральном обществе в мире на



AP/WWP Кайя-кади Сепп

Завод мобильных телефонов «Элкотек» в Таллине стремится к углублению в Эстонии экономической свободы и таким образом укрепляет демократию в стране.

тот момент – голосовали всего 2 процента граждан. Закария далее указывает, что в не относящихся к Западу странах, которые недавно осуществили переход к либеральной демократии, таких, как Южная Корея и Тайвань, сначала также появились капитализм и власть закона. Эта модель может объяснить, почему регионы, подобные Латинской Америке, которые сна-

чала провели демократизацию, а затем начали экономическую либерализацию, столкнулись с особыми трудностями при обеспечении экономической свободы или роста.

Сегодня страны Восточной и Центральной Европы, Латинской Америки и других регионов с различной степенью успеха пытаются одновременно обеспечить и демократию, и экономическую свободу. В некоторых случаях экономическая свобода свернута или перестала быть приоритетом, что не сулит демократии ничего хорошего. В других случаях, как в Эстонии, экономическая свобода последовательно растет, тем самым, укрепляя демократию. Те из нас, кто верит в демократический капитализм, живем ли мы в богатых демократических, бедных демократических или авторитарных государствах, никогда не должны упускать из виду ключевую роль экономической свободы в достижении свободного общества. ■

Мнения, высказываемые в данной статье, не обязательно отражают точку зрения или политику правительства США.

ИМУЩЕСТВЕННЫЕ ПРАВА И ДЕМОКРАТИЯ

точка зрения

Эрнандо де Сото – президент Института свободы и демократии в Лиме (Перу). В 1990-е годы, работая советником президента Перу Альберто Фуджимори, де Сото помог ввести в действие программы экономических реформ, которые облегчили возвращение Перу в международную экономическую систему. Ниже приводится отрывок из интервью Центра международного частного предпринимательства с де Сото, который рассказывает о прочной связи между имущественными правами и демократией. Интервью впервые опубликовано в издании этого Центра «Экономическая реформа сегодня».

ВОПРОС: Если посмотреть на западные демократии, у всех есть сильные системы охраны имущественных прав. Важно ли создавать такие системы в условиях формирующейся демократии?

ДЕ СОТО: На мой взгляд, в западных демократиях поражает, прежде всего, то, что в них реально действуют имущественные права. У них могут быть разные системы землевладения и прав собственности, но во всех этих странах есть одна общая черта: они защищают право людей оперировать своими имущественными правами. Важно не только знать, что если вы владеете имуществом, то вы можете обеспечить соблюдение своих имущественных прав, но и то, что если вы решите продать его, любой, кто купит его или использует в качестве залогового обеспечения под коммерческие цели, испытывает уверенность в этой сделке.

Во многих развивающихся странах или на формирующихся рынках имущественные права существуют. Однако они не дополнены правовой базой, которая имеется в развитых странах и позволяет этим имущественным правам становиться валютой. Эта правовая база обеспечивает некую опору, которая позволяет собственности переходить в наиболее ценное пользование с высокой степенью безопасности.

На большинстве формирующихся рынков, от России до Латинской Америки, сегодня есть люди, которые прежде не владели собственностью, а теперь владеют. Но государственная система – исполнительная, законодательная и судебная власть – не успела построить базу и институты, необходимые для охраны имущественных прав.

Короче говоря, важно то, хватит ли политического здравого смысла на формирующихся рынках, чтобы создать правовую основу, защищающую права частной собственности. Поэтому первый шаг – определить, какие имущественные права существуют. Второй – извлечь уроки из эволюции различных моделей, используемых в западном мире, и

того, как создавались организации, чтобы наилучшим образом организовать и защитить эти права юридически.

ВОПРОС: Как бы вы охарактеризовали соотношение сильных систем имущественных прав с демократическими институтами?

ДЕ СОТО: Связь между этими двумя вещами очень прочная. С демократией во многом связано создание хорошей системы имущественных прав в том смысле, что невозможно построить такую систему, если вы не знаете, что думают люди на низовом уровне об отношении к вещам, земле и активам. Только после этого можно ввести имущественные права в законы, которые станут по-настоящему действенными.

В Соединенных Штатах, например, в течение всего 19-го и начала 20-го века действовали различные механизмы, признававшие права на землю первых поселенцев, осваивавших земли на западе страны, хотя первоначально страна не имела соответствующей правовой базы. Вместо того чтобы придерживаться британской традиции, по которой закон устанавливает король и судья, правительство США исходило из того, что у людей на местах есть свои собственные способы определения многочисленных имущественных прав, и они фактически создали общественные договоры на местах. В итоге сформировалась эффективная общенациональная система имущественных прав, которая работала, но не использовала законов, завезенных из Англии. Вместо этого она опиралась на систему местной демократии и принципы справедливости, вытекавшие из того, что многие бедные люди в США столбили земли и предъявляли права на землю, которые были, по существу, утверждены большинством населения. Именно поэтому они закрепились.

Если демократия есть народовластие, это, среди прочего, означает, что общественные договоры людей признаются и защищаются. Это означает, что страна учитывает эти договоренности, находящиеся в стадии становления, и постепенно вылетает эти имущественные права в более сложный и далеко идущий общественный договор.

Источник: «Экономическая реформа сегодня – имущественные права и демократия», номер 1, 1996

Полностью интервью можно прочитать по адресу:
<http://www.cipe.org/publications/as/ert/e19/desoto.htm>

СВОБОДА СОВЕСТИ

Тед Г. Джелен

В этой статье обсуждается ценность, которую придает здоровой демократии свобода вероисповедания. Автор характеризует религиозные институты как альтернативный источник идей и социальной критики и учебный «полигон» демократического гражданства. Он показывает, почему демократические правительства должны поощрять уважительное отношение к религиозному разнообразию. Тед Г. Джелен – профессор политологии в университете Де По в Гринкасле, шт. Индиана, и в университете штата Невада в Лас-Вегасе.



Уважение свободы совести, которая чаще всего связана со свободой вероисповедания, оказывает сильное благотворное воздействие на демократическую власть. Последствия религиозной свободы в целом позитивны: 1) религия обеспечивает альтернативные источники идей, социальной критики и новаторства для демократических правительств;

2) религиозные институты предоставляют опыт и навыки, которые можно приложить к демократическому гражданству; 3) соблюдение прерогатив религиозных меньшинств может укрепить легитимность демократических правительств внутри страны и на международном уровне.

Религия и государство

При здоровом демократическом режиме государство и религиозные институты должны сохранять независимость друг от друга и проявлять друг к другу уважение. Это не значит, что не должно быть контактов между светской сферой политики и пространством святого, которое определяется религией, поскольку налицо значительное пересечение этих двух областей. Но, похоже, некоторая функциональная автономия в отношениях между церковью и государством приносит государству ощутимую пользу.

Столь разные наблюдатели, как французский писатель и государственный деятель Алексис де Токвиль (1805–1859 годы) и немецкий политолог Элизабет Нелле-Нойманн (1916 год), отмечали конформистские тенденции демократических политических культур. Иными словами, в эгалитарных (в социальном и правовом смысле слова) обществах действует

чрезвычайно мощное социальное давление, побуждающее к принятию господствующего мнения. Нелле-Нойманн назвала этот феномен «спиралью молчания», которая очень похожа на выдвинутую Токвилем классическую концепцию «тирании большинства». Преобладающие точки зрения часто могут оказывать воздействие на общественное мнение и государственную политику, которому практически нельзя сопротивляться.

Религия часто привносит в публичные дискуссии «пророческий голос». Религия позволяет апеллировать к более устойчивым – «вечным» – трансцендентным ценностям в демократическом диалоге и обеспечить выражение мнений меньшинств. Эта функция важна при режимах, в которых общественное мнение выступает в качестве последней инстанции, поскольку представление альтернативных точек зрения часто обогащает политические дискуссии. Религиозные верования не основаны на социальных и политических реалиях времени, и это позволяет им служить независимыми источниками критики преобладающего политического настроения в определенный исторический момент.

Например, в Польше широко распространенное католичество давало веское альтернативное мировоззрение гражданам этой страны в период господства коммунистической идеологии. Попытки политической социализации, предпринятые коммунистическим режимом, не были эффективными, ибо им активно противодействовала политически ангажированная религия. Действительно популярное в народе католичество могло позволить полякам проводить различие между польским государством (светским и социалистическим) и польской нацией (католической и потенциально демократической). Точно так же в первые годы президентства Рональда Рейгана (1981–1989 годы) в Соединенных Штатах такие реалии, как ядерное разоружение и помощь бедным, утратили свой вес в общественном дискурсе. Национальный совет католических епископов рассылал пастырские письма о безнравственности ядерной войны и провозглашал нравственные императивы, лежащие в основе помощи бедным. Духовные и интеллектуальные ресурсы американской церкви обеспечили необходимый противовес экономическому и внешнеполитическому консерватизму.

В этой идее, конечно, нет ничего особенно нового. В своей книге «Демократия в Америке» Алексис де Токвиль определял религию как один из важнейших факторов, смягчающих тиранию большинства в Соединенных Штатах. Будучи источниками трансцендентных ценностей, которые содержат многочисленные нравственные императивы, имеющие отношение к государственной политике, религиозные традиции, не отождещ-

ствляемые с правящими режимами, служат важным ограничителем конформистских тенденций демократических культур.

Защита религиозного разнообразия

Демократические правительства должны защищать и поощрять религиозное разнообразие. Присутствие множества религиозных традиций в обществе укрепляет их способность выступать в качестве социальных и политических критиков, по крайней мере, по трем причинам.

Наиболее очевидная ценность религиозного разнообразия для демократического политического дискурса заключается в том, что наличие множества голосов может привести к учету

Польше, где преобладают католики, в посткоммунистический период также заметно снизилось число посещений церкви и другие показатели участия в религиозной жизни.

Почему это важно? Научная литература показывает, что участие в религиозных организациях выступает важным источником социального капитала, то есть познавательных и социальных навыков, необходимых для участия в демократической политической жизни. В церкви люди учатся вместе добиваться общих целей, конструктивно улаживать межличностные конфликты и выбирать между соперничающими общественными благами. Все эти навыки важны для формирования граждан, сознание которых «настроено» на демократию. Действительно, некоторые исследования предполагают,

что религиозная социализация – единственный надежный источник социального капитала среди тех американцев, которые, по сравнению с другими, обладают меньшими возможностями его приобретения. Таким образом, религия, подобно другим институтам гражданского общества, служит важным механизмом формирования навыков гражданственности. В обстановке религиозного разнообразия обычно больше людей пользуются возможностями, которые предоставляют религиозные институты.

Наконец, религиозное разнообразие может понизить вероятность возникновения серьезных политических конфликтов на



AP/WW3 Рид Саксон

Духовенство, представляющее разные конфессии, поет на межконфессиональной службе в Соборе богоматери в Лос-Анджелесе (штат Калифорния) в сентябре 2002 года. Одна из важнейших ценностей религиозного разнообразия для демократического диалога состоит в том, что множество голосов может обеспечить наличие множества точек зрения в общественной дискуссии.

множества точек зрения в общественных дебатах. Например, в современной Бразилии Римско-католическая церковь (особенно на уровне местных приходов) стала источником социальной критики глубоких причин экономического и политического неравенства (традиция «теологии освобождения»), а растущее движение протестантов-евангелистов привлекает внимание к вопросам нравственности и семейной жизни.

Во-вторых, религиозное разнообразие оказывает положительное влияние на саму религиозную веру, активизирует участие населения в социально-политической жизни и повышает членство в общественных организациях. Специалисты по социологии религии считают, что в конкурентной религиозной среде у разных конфессий есть мощные стимулы постараться сделать свои традиции привлекательными для своих реальных и потенциальных членов. В таких условиях религиозная активность в целом обычно выше, чем в обстановке, в которой монополию имеет одна традиция. Например, религиозная активность в целом выше в Соединенных Штатах с их религиозным плюрализмом, чем в скандинавских странах со сложившимися религиозными традициями. В

религиозной почве. В обществах с несколькими доминирующими религиозными традициями граждане могут демонизировать своих соотечественников, принадлежащих к иным традициям, что увеличивает возможность бурных конфликтов с применением насилия. Напротив, в более плюралистической обстановке ни одна религиозная традиция не может привлечь большинства, что заставляет религиозных граждан, занимающихся политикой, находить компромиссы, чтобы достигать частичных политических целей.

В Соединенных Штатах, например, некоторые религиозные группы критикуют политику правительства по различным вопросам морали и образа жизни. Однако их эффективность ограничена, среди прочего, богословскими различиями в рамках собственных религиозных традиций. Кроме того, внутренние споры по таким вопросам, как модернизм, эволюция, религиозный опыт и толкование доктрин, во многом предотвратили формирование монолитных политических коалиций. Словом, доктринальное разнообразие в рамках религии, исповедуемой большинством американцев (христианства), а также традиция уважительного отношения к другим



AP/WWP Мурад Сезер

Али Бардакоглу, турецкий министр по делам религий, перед еврейскими и христианскими символами в университете Мустафы Кемала в Антакье (Турция) в сентябре 2005 года. Еврейские, христианские и мусульманские религиозные лидеры и ученые со всего мира собрались на первый симпозиум «Встреча цивилизаций» неподалеку от сирийско-турецкой границы.

религиям, включая иудаизм и ислам, практически исключают возможность того, что какая-либо отдельно взятая религиозная группа займет в Соединенных Штатах господствующее положение в политическом дискурсе.

Права религиозных меньшинств

Религиозные традиции часто претендуют на истину в отношении таких предельных реалий, как сущность бытия, смысл человеческой жизни и объяснения существования зла в мире. Подобные утверждения, как правило, невозможно проверить или опровергнуть, и в этом смысле они не могут быть предметом прямых переговоров или компромиссов. Поэтому люди или учреждения, наделенные политической властью (например, народное большинство в условиях демократии), часто подвергаются соблазну подавить альтернативные версии религиозной истины или существенно ограничить prerogatives религиозных меньшинств. Существуют, по меньшей мере, две причины, по которым политические лидеры в демократических правительствах должны сопротивляться этому соблазну и стремиться как можно шире соблюдать права религиозных меньшинств.

Во-первых, предоставление свободы вероисповедания последователям религии, исповедуемой меньшинством, которые в социальном или богословском смысле могут быть вытеснены на обочину, исключает уравнивание полноправного гражданства с принадлежностью к определенной религиозной традиции. Например, если человек может быть вполне американцем, не будучи христианином, или вполне израильтянином, не будучи евреем, представители религиозных традиций, выпадающих из доминирующей в данной культуре модели, не будут сталкиваться с проблемой выбора между

двумя своими «ипостасями». При отсутствии обязательной связи между гражданством страны и приверженностью определенной религиозной традиции представители меньшинств с большей вероятностью будут повиноваться закону и полноценно участвовать в политической жизни страны. Иными словами, предоставление свободы вероисповедания религиозным меньшинствам, по-видимому, скорее укрепит легитимность власти в глазах членов таких групп.

Вопрос легитимности особенно важен для демократических режимов, потому что демократия – эта система убеждения, которая требует активного согласия и участия управляемых. Это означает, что демократические правительства обретают легитимность, убеждая граждан в своем праве и способности управлять. Демократические правительства также требуют активного участия, а не пассивного подчинения со стороны своих граждан, и можно утверждать, что добиться такого участия труднее, когда некоторые члены общества лишены возможности реализовывать важнейшие запросы своей личности.

Вторая причина, по которой следует соблюдать права религиозных меньшинств, связана с международными отношениями. Гибкость, позволяющая правительству страны вступать в сложные отношения с другими государствами, часто ограничивается представлениями о религиозной дискриминации, которые складываются у правительств этих государств. Если посмотреть на эту проблему под другим углом, правительство, которое дискриминирует определенные религиозные меньшинства, часто оказывается в невыгодном положении при взаимодействии с другими государствами, в которых эта маргинальная религиозная традиция более влиятельна политически.

Например, в начале 1970-х годов способность президента США Ричарда Никсона проводить политику разрядки с Советским Союзом порой ограничивалась высказываемым многими американцами (в том числе и многими членами Конгресса) мнением о том, что в СССР подвергаются дискриминации евреи. Так называемая «поправка Джексона» (внесенная сена-



AP/WWP Нати Харник

14 мая 2004 года в Омахе (штат Небраска) индустский священнослужитель зажигает свечу в день открытия единственного в Небраске индустского храма.



AP/WWW3 Джо Маркет

Буддистские монахи молча стоят на ступенях американского Капитолия в Вашингтоне в июне 1998 года на митинге в защиту свободы вероисповедания в Тибете.

тором Генри Джексоном) имела целью ограничить торговлю между Соединенными Штатами и Советским Союзом и поставить такую торговлю в зависимость от улучшений в области соблюдения прав человека со стороны советского правительства. Безусловно, путь к разрядке был бы значительно более гладким, если бы Советский Союз не воспринимался многими как антисемитское государство. А не так давно обвинения в ограничении деятельности христианских миссионеров в Иордании, Египте, Китае и Северной Корее осложнили Президенту Джорджу У. Бушу задачу налаживания сотрудничества с правительствами этих стран. Христиане евангелических церквей выступают важным компонентом президентской республиканской коалиции в американской политике, и любому президенту политически трудно осуществлять дипломатические меры, идущие вразрез с предпочтениями ключевого электората.

Аналогичным образом во время недавней поездки в Пакистан я заметил, что мой авторитет как представителя Соединенных Штатов был скомпрометирован широко распространенным мнением о том, что американское правительство и американский народ в период после 11 сентября проявляют в каком-то смысле «антимусульманские» настроения. Я обнаружил, что в нескольких случаях аудитория, состоящая из студентов университетов, не желала слушать мои доводы в защиту принципа религиозной свободы до тех пор, пока я

не затронул, к их удовлетворению, вопрос о том, что мусульмане, живущие в Соединенных Штатах, не стали жертвами правовой дискриминации в руках правительства. По другую сторону Атлантики попытка Франции пресечь религиозную рознь, запретив мусульманским девочкам носить традиционные платки на голове, а еврейским мальчикам – ермолки в государственных школах, могла вызвать снижение национального престижа Франции на Ближнем Востоке и в других регионах. Некоторые фильмы, воспринимаемые как антиисламские, возможно, привели к политическому насилию на религиозной почве в Нидерландах.

Во всех этих случаях мнение о наличии дискриминации, по меньшей мере, так же важно, как и сама реальность. В значительной степени успешная дипломатия зависит от доброй воли в отношениях между суверенными государствами. Мнение граждан некоторых стран о том, что их единоверцы оказались гражданами второго сорта в других государствах, может сделать достижение такой доброй воли проблематичным.

Заключение

Динамичная, разнообразная и плюралистическая религиозная среда способствует становлению здорового демократического общества. Хотя не следует преувеличивать значение религии в политике демократического государства, религия может служить источником критики того или иного политического курса, просвещения граждан и политической легитимности. ■

Мнения, высказываемые в данной статье, не обязательно отражают точку зрения или политику правительства США.

ГРАЖДАНСТВЕННОСТЬ И ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ ПРАВЛЕНИЕ

Ральф Кетчэм

Автор рассматривает две модели гражданственности – мотивированной личным интересом и движимой заботой об общественном благе. «Модель гражданственности, движимой заботой об интересах общества, требует, чтобы граждане с частными интересами также обладали пониманием необходимости общественного блага и проявляли заботу о нем», – считает он. Ральф Кетчэм – почетный профессор истории, государственного управления и политологии Максвелловского Центра по изучению вопросов гражданственности и государственного управления Сиракьюсского университета (Сиракьюс, шт. Нью-Йорк)



Недавно на семинаре в одном из американских университетов студента из Вьетнама попросили выразить свое отношение к взглядам на демократию политолога Роберта Дая, который утверждает, что демократия обязательно должна чутко воспринимать нужды людей, которые «свободны

разрабатывать и использовать мирные средства для критики руководства, оказания на него давления и его смены». По мнению Дая, руководители обязаны обращать внимание и реагировать на различные мнения и потребности людей, выражаемые не только через представительные институты, но и с помощью всех прочих мирных средств – петиций, демонстраций, лоббирования, выступлений в защиту различных интересов и прочих, доступных в свободном и либеральном обществе.

Политолог Джон Мюллер вносит свой вклад в это обсуждение, поясняя, что обязанности, связанные с гражданственностью, минимальны. «В действительности демократия – это очень просто. Это может сделать любой. Людям не обязательно быть хорошими или благородными, им надо просто отдавать себе отчет в своих интересах и, если у них есть к этому склонность, выразить их». В целом апатичные и достаточно эгоистические граждане демократического государства должны для выполнения своего долга лишь уметь оценивать реальность и понимать свои интересы. Желания стремиться к идеалам, добиваться общественного блага или иным образом проявлять благородство, к счастью, ненужно – да этого обычно и нет среди мотивов, побуждающих человека к действию.



AP/WWP Роберт Ф. Букати

Добровольцы убирают мусор на Канал-стрит в Новом Орлеане (шт. Луизиана) во время организованного субботника по ликвидации последствий урагана «Катрина» в октябре 2005 года.

Итак, что же ответил вьетнамский студент? Считает ли он, что данная концепция демократии и гражданственности, зачастую расхваливаемая как «работающая» в США и других «зрелых» демократиях, может служить моделью для его страны? «Ни в коем случае», – сказал он, разъяснив свой ответ с помощью таких формулировок, в которых нашла отражение более богатая, более сильная концепция гражданственности и более глубокое понимание демократии, выходящие далеко за рамки неподходящей для него «процедурной» модели. Его представление о гражданственности было больше продиктовано заботой об общественных интересах и основывалось на совершенно другой оценке способности людей думать и действовать, исходя из соображений общественного блага. Его позиция также предполагала, что демократическое управление могло бы функционировать в большей степени «эффективно и благородно», что идет вразрез с идеей о том, что «в действительности демократия – это очень просто» и требует лишь наличия возможности выражать интересы для всех в рамках той или иной модели конфликта интересов.

Модель гражданственности, более проникнутая общественным духом, требовала выхода далеко за рамки различных видов деятельности отдельных индивидов, преследующих исключительно свои интересы, таких как голосование, создание организаций, лоббирование, проведение демонстраций, вступление в партии и группы по интересам. Подобной деятельности следует ожидать от членов свободного общества и, разумеется, она не должна запрещаться. Она выражает



AP/WWP Патриция Макдоннелл

Члены организации «Америкорпс», которые добровольно вызвались участвовать в общественных работах в США сроком на один год, на митинге в Бостоне (шт. Массачусетс) в октябре 2001 года.

то, что британский политический теоретик Харольд Ласки (1893-1950 годы) называл «неудержимым разнообразием человеческих стремлений, множеством стремлений, не имеющих общей цели». Экс-президент США Джеймс Мэдисон (1751-1836 годы) заметил, что «скрытые причины» этого разнообразия стремлений, ведущие к «раздробленности», «коренятся в человеческой природе, и мы видим, как повсюду они привносятся в различные степени активности в соответствии с разными обстоятельствами, существующими в гражданском обществе». Таким образом, различные люди в свободном обществе поощряются к самовыражению, творчеству и стремлению к счастью и процветанию. Существует также политическая выгода оттого, что различные интересы (чем больше, тем лучше) вынуждены взаимодействовать и идти на компромиссы друг с другом такими путями, при которых предотвращается тираническое доминирование любой отдельно взятой фракции или даже коалиции фракций – в этом заключены преимущества свободного, всеохватывающего, многообразного, открытого и равноправного общества.

Тем не менее, для вьетнамского студента, да и для Мэдисона это не было чем-то неправильным либо подлежащим запрету или даже недопущению, а скорее неполным, и вообще не было настоящей гражданственностью или значимым правительством, существующим с согласия населения. Гражданственность, по сути, требует того, что гражданское республиканское мышление XVIII века считало единственно важной политической добродетелью, – чтобы члены правительства, руководители и простые люди на национальном и местном уровнях хотя бы отчасти учитывали соображения общественного блага, а не стремились только к частичным, групповым или эгоистическим целям. Чтобы быть гражданами, представители аппарата государственного управления должны в определенной степени руководствоваться не только своими личными или групповыми интересами и своим правом защищать свои частные интересы, которыми они как

члены свободного общества также, разумеется, обладают, но и интересами общественными.

«Двойная обязанность» Гражданина

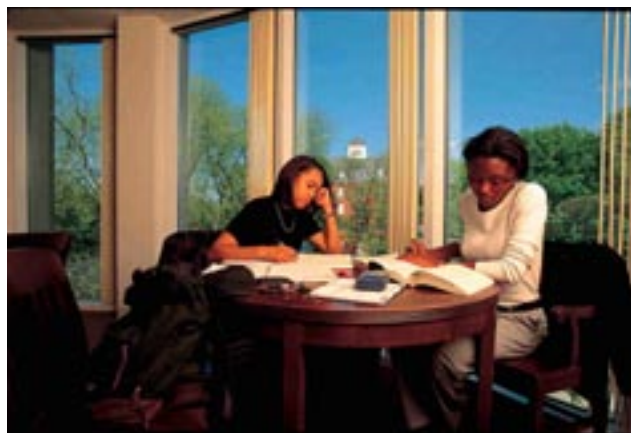
Общественные интересы в некотором смысле зиждутся на интересах по отношению к делам общности, способности каждого гражданина – так наставлял своих соотечественников в Японии Фукузава Юкичи в эпоху Мейдзи (1868-1911 годы), когда страна стремилась понять западную демократию, – взять на себя «двойную обязанность». Разумеется, «новый гражданин», как и всякий добропорядочный гражданин, должен соблюдать законы и обычаи своей страны, но как гражданин он также обязан участвовать в управлении государством. Для этого необходимо, учил своих студентов в Университете Кейо Фукузава, чтобы граждане развивали в себе «дух независимости», проявляли внимание к общественным делам и участвовали в обсуждениях, выборах, организационной деятельности и общественных делах страны. То есть, они должны «планировать деятельность на благо страны, писать о своих идеях и распространять их среди общности, а также стремиться работать для своей страны». Но самое главное, они должны «приобрести способность выносить суждения» для выполнения своих гражданских обязанностей. Хотя это происходило почти за сто лет до того, как в Японии стали широко стремиться воплотить эти предписания в жизнь, Фукузава, несомненно, вкладывал в понятие гражданственности гораздо более богатый смысл, чем «минимальная гражданственность», к которой призывает модель конфликтов интересов, доминирующая на Западе.

Американский государственный деятель Бенджамин Франклин имел в виду почти то же самое, когда заявил на заседании Конституционного конвента 1787 года, на котором рассматривалось предложение «предоставить избирательное право только свободным землевладельцам», что ключевой фактор, который необходимо иметь в виду при наделении правом голоса, – это «добродетель и гражданское чувство наших простых людей». То есть, он скептически относился к идее предоставить избирательное право только свободным землевладельцам, потому что многие другие люди также могут обладать добродетелью и гражданским чувством. Например, все неимущие сыновья фермеров, солдаты-патриоты, сражавшиеся в годы Американской революции, а также ремесленники и торговцы, скорее всего, оказались бы ответственными избирателями и гражданами. Другой делегат пояснил, что «каждый человек, демонстрирующий внимание к обществу и постоянную общность интересов с обществом, должен пользоваться всеми правами и привилегиями этого общества». Богатство и право собственности – плохие индикаторы этого важного качества, заметил он. Кроме того, опыт участия в государственном управлении, особенно на местном уровне, скорее всего, расширит гражданское чувство простолыдинов, подготовив их к тому, чтобы стать хорошими гражданами. Он отметил, что Франклину не нравилось «все, что подрыва-

ло дух простых людей», и, в частности, непредоставление им избирательных прав. Заметим также, что ни один из критериев Фукузавы или Франклина не исключал бы женщин, рабов, чернокожих, 18-летних или англо-американцев, которым в Америке XVIII века отказывалось в избирательном праве и полноценном гражданстве, если бы в понимании XVIII века представители этих категорий не считались лишенными таких качеств, как ум, рассудительность и политическая дееспособность. В соответствии с республиканской идеологией Франклина, Томаса Джефферсона и других основателей США, полноценное гражданство должно было обязательно распространиться на них по мере развития в последующие века антропологического и культурного понимания расы, класса и пола. В следующие два века произошло распространение права голоса на чернокожих, женщин, бывших рабов, восемнадцатилетних, когда эти категории граждан, которые прежде считались не обладающими необходимым политическим интеллектом и зрелостью, наконец, получили признание как обладающие данными качествами.

Разумеется, внимание к этим необходимым качествам гражданственности обосновывало демократическое государственное управление, весьма отличное от государственного устройства, основанного на минималистской модели конфликта интересов. Это соответствовало обоим ведущим идеалам американской Декларации независимости (1776 года), согласно которым все люди созданы равными и наделены неотчуждаемыми правами, а правительства «черпают свои законные полномочия из согласия управляемых». В Декларации независимости в списке «правонарушений и узурпаций», совершенных королем Великобритании, первым стоит то, что «он отказывался давать свое согласие на принятие законов, в высшей степени полезных и необходимых для общего блага». То есть, одним из важных элементов самоуправляемого государства считалось то, что граждане должны так или иначе иметь возможность давать свое согласие, выражать свое продуманное одобрение действий правительства, и что по праву справедливости никакой орган власти не мог стоять между этим согласием и принятием законов, «в высшей степени полезных и необходимых для общего блага». Без этого активного и конструктивного участия граждане считались бы, как разъяснил более чем за два тысячелетия до этого в Афинах Перикл, «не просто бездействующими, но бесполезными». То есть, просто «любой» человек на это не способен; афиняне «способны выносить суждения, и вместо того чтобы относиться к дискуссиям как к какой-то преграде на пути действия, мы полагаем это обязательным предварительным условием любого мудрого действия вообще».

Чтобы поддержать этот высокий идеал гражданственности, необходимо разрешить многие аспекты жизни, сделав самоуправление эффективным государственным устройством. Как такое возможно? Во-первых, государство должно быть свободным от иностранного доминирования или внутреннего угнетения, то есть должны быть свободны от источника энергии для сотен революций против тирании во все времена и во



Фотография публикуется с разрешения Спелмановского колледжа

Действенной демократии требуются просвещенные граждане: студенты Спелмановского колледжа в Атланте (шт. Джорджия).

всем мире. Но даже в случае «успешного» поражения одного тирана (английские пуритане и Кромвель в 1649 году, русские коммунисты и Ленин в 1917-1921 годах, Хошимин в 1953 и 1975 годах, несколько по-иному – даже американская армия против Саддама Хусейна в 2003 году и т. д.) остается проблема достижения эффективного самоуправления. Американский дипломат Джордж Кеннан заметил в 1993 году, что одной из худших «медвежьих услуг» советского режима российскому обществу было «то, что он оставил после себя народ настолько неквалифицированным (обратите внимание на это слово), что тот оказался неспособен заменить этот режим чем-либо лучшим». Огромное внимание к этому трудному и важному вопросу и большое количество публикаций на данную тему составляют суть обсуждений гражданственности, гражданского общества и эффективного управления, по крайней мере, со времени Перикла и Аристотеля. Здесь и опасения Франклина в 1787 году и сомнения писателя Алексиса де Токвиля в принципе подчинения меньшинства большинству в 1830-е годы, и постдарвинистские аргументы социологов о том, что правительство – это просто группы со своекорыстными интересами, борющиеся за власть, и беспокойство в отношении существования или создания «социального капитала». Так какие же привычки, какое умонастроение, какие институты могут воспитать «добродетель и гражданское чувство», в равной степени необходимые гражданам зарождающихся, «переходных» и зрелых демократий?

Обучение гражданственности

Сторонники эффективного государственного управления, начиная от Платона, Аристотеля, Конфуция и Эразма и заканчивая Джоном Локком, Томасом Джефферсоном, Хорасом Манном, Джоном Дьюи и Вацлавом Гавелом, были учителями, писателями и философами просвещения, стремящимися сделать так, чтобы правители были готовы к выполнению своей непростой, ориентированной на общественные интересы и высоконравственной задачи. Все они

считают также, что если у власти оказываются не подходящие для этого люди, это ведет к неэффективному управлению безотносительно к числу правителей. Классический анализ Аристотеля, согласно которому государственное управление, осуществляемое одним, несколькими или многими людьми, может быть хорошим в условиях монархии, аристократии или конституционного государства или плохим в условиях тирании, олигархии или демократии (в его понимании – власть толпы под влиянием демагогов). Дело не в том, сколько людей стоит у власти, а в том, насколько хорошо они правят. В некотором смысле данная проблема становится гораздо более сложной, но не менее важной, когда число правителей возрастает от одного или нескольких людей до – как в условиях демократии – максимально возможного числа, равного числу всех граждан.

Томас Джефферсон, один из авторов Декларации независимости и третий президент США, в 1776 году предложил ввести общее (даже всеобщее) образование в Вирджинии, штате, который только что обрел независимость и учредил органы самоуправления, чтобы все люди «понимали свои права, поддерживали их и разумно участвовали в этом самоуправлении». Американский просветитель Хорас Манн говорил о том же в 1848 году, выступая за введение всеобщего налога на поддержку муниципальных школ, «потому что широкая распространенность невежества, суеверий и пороков способствует разведению в нашей стране варваров и вандалов, более разрушительных для общественного блага, чем любые варвары и вандалы из-за рубежа». Долгая карьера в первой половине XX века Джона Дьюи, связывавшего демократию с просвещением и стремившегося превратить американские школы в «лаборатории демократии», где учащиеся могли бы практиковать демократию и «учиться на деле» демократическим установкам и навыкам демократического правления, расширила это намерение. Иначе говоря, самоуправление на любом уровне будет эффективно работать и приносить хорошие результаты на благо общества, только если те люди как в Америке, так и за рубежом, которые следуют демократическим принципам на практике, будут соответственным образом обучены осознанию своей социальной ответственности.

Таким образом, для хорошего демократического правления необходима система школ и университетов, муниципальных и (или) частных, с учебными курсами, цель которых формировать граждан, которые ответственно исполняют свой общественный долг, и лидеров, которые управляют в интересах общества. Действительно, в некоторых азиатских обществах, в частности, это оказалось настолько главенствующим, что там сочли необходимым повременить с демократической практикой, участием народа в государственном управлении до тех пор, пока все не обучатся грамотности и не «настроится» на публичное обсуждение вопросов государственного управления. Только при этом условии имеет смысл дать народу право голоса, чтобы люди были квалифицированными гражданами, а не традиционно послушными «винтиками» государственной машины. Южная Корея, Малайзия и даже Китай продемонстри-



AP/WWP Си-Ти-Кей, Станислав Песка

Бывший Президент Чешской Республики Вацлав Гавел выступает перед журналистами после голосования в Праге.

ровали этот приоритет в своих подходах к самоуправлению, как и Япония в свое время при переходе к демократическому правлению.

Ответственный гражданин

В конце своего анализа мысли и деятельности бывшего Президента Чешской Республики Вацлава Гавела Пол Берман в 1997 году обратил внимание на наблюдение Гавела о том, что, несмотря на все разговоры о правах человека, законах, конституциях и неправительственных организациях, многие страны «все еще не достигли высокого уровня демократии». «Но почему? Да потому, – цитирует Берман Гавела, – что демократии требуется определенный тип граждан. Ей требуются граждане, которые чувствуют ответственность за нечто большее, чем их собственный теплый уголок; граждане, которые хотят участвовать в общественных делах, настаивают на этом; граждане с сильным характером; граждане, которые всем сердцем разделяют идеи демократии» (именно это имел в виду Перикл, когда называл бездействующих граждан «беспольными»). «Определенный тип граждан», необходимый для эффективного демократического правления, предполагает глубоко моральный склад личности и понимание общественных потребностей.

тей, что ведет к добродетельному поведению на всех уровнях, в том числе на уровне семьи, региона, страны, а также заботе о мире и справедливости во всем мире.

Если это кажется невозможной идеалистической концепцией, не свойственной человеческой природе, то следует вспомнить, что это выглядит не более нереалистично, чем предположение о том, что все складывается как нельзя лучше, когда разнообразным личным интересам всех граждан просто позволяют сталкиваться, создавая конфликт интересов – минималистскую модель гражданственности в общественной жизни. Кроме того, модель гражданственности, движимой заботой об интересах общества, требует, чтобы граждане с частными интересами также обладали правильным пониманием общественного блага и заботой о нем. Эта модель также предполагает, что некоторая личная заинтересованность служит неотъемлемой частью человеческой жизни и всегда в той или иной степени будет существовать в человеческом поведении, но это качество необходимо ограничивать или

дисциплинировать, а не поощрять, как в общественной, так и в личной жизни. Она также признает, что одни индивидуумы достигают этой сдержанности и размеренности лучше, чем другие (разумеется, история всех народов изобилует примерами подобного многообразия) и что социальные привычки, вероисповедание, культурные ценности и образование могут оказывать значительное влияние на то, как эта модель работает в конкретном обществе. Сочетание влияния семейных ценностей, социального капитала, традиций средств массовой информации, учебных заведений и политического руководства может оказывать воздействие на качество жизни общества в любой стране. И это благотворное воздействие можно ощутить на уровне микрокосма в любой момент и в любом месте всякий раз, когда гражданин развивает у себя чувство гражданственности и действует в соответствии с ним. ■

Мнения, высказываемые в данной статье, не обязательно отражают взгляды или политику правительства США.

ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ

Судебная реформа в Руанде

Вики Майлз-Лагранж

Независимая система судебных органов необходима для обеспечения доступа всех граждан к правосудию, утверждает автор этой статьи. Судья Вики Майлз-Лагранж делится своим опытом оказания помощи судьям в Руанде в реформировании судебной системы после геноцида, обеспечивая гражданам этой страны более широкий доступ к правосудию. Вики Майлз-Лагранж – окружной судья Западного округа шт. Оклахома, в прошлом член Комитета по международным судебным отношениям Судебной ассоциации США и председатель созданной при этом комитете Рабочей группы по Африке (1999-2005 годы).



Слова «Равное правосудие по закону» выгравированы над входом в здание Верховного суда США в Вашингтоне. В этих словах воплощено обещание Америки своему народу. И это обещание «равного правосудия по закону» не может быть реализовано, если нет свободного и неограниченного доступа к нашей системе правосудия для всех людей, независимо от их места или социального положения.

Независимая судебная власть и доступ к правосудию

Одним из важнейших аспектов равного доступа к правосудию выступает независимая система судебных органов. В американской системе отправления правосудия ни один человек, независимо от своей должности, власти или влияния, не может велеть судье вынести то или иное решение по делу. Решение судьи должно основываться на законе и может быть изменено только вышестоящим судом, решение которого также должно основываться на действующем законодательстве.

Независимая система судебных органов – это один из аспектов правового государства, элемент более фундаментальной системы «власти закона», которая существует в США и других демократических странах. По определению Всемирного банка, власть закона превалирует там, где: 1) само правительство подчинено закону; 2) все равны перед законом; 3) человеческое достоинство каждого индивидуума признается

и защищается законом; и 4) правосудие доступно всем. Соответственно для власти закона требуется «независимая судебная система, при которой суды могут толковать и применять законы и нормативные акты беспристрастно и эффективно, выносить рационально предсказуемые решения и осуществлять свою деятельность в режиме прозрачности. Последовательное правоприменение, в свою очередь, предусматривает стабильную институциональную среду, в которой могут оцениваться долгосрочные последствия экономических решений».

Некоторые утверждают, что цель независимой судебной системы – ограничить власть государства и защитить права граждан. Для того чтобы суд функционировал независимо, необходимы определенные защитные меры. С организационной точки зрения, прозрачность процедуры назначения судей и впоследствии отсутствие угрозы потери работы или снижения зарплаты повышают способность судебной ветви власти интерпретировать закон без ненужного вмешательства со стороны других ветвей власти или граждан. Например, Конституция США предусматривает, что федеральные судьи «занимают свои должности до тех пор, пока ведут себя безупречно, и в установленные сроки получают за свою службу вознаграждение, которое не может быть уменьшено в период пребывания в должности». С административной точки зрения, независимость процедуры бюджетного финансирования судов от других ветвей власти и прозрачность процедур дисциплинарных взысканий и снятия с должности судей также улучшают независимость судебной системы. Кроме того, кодексы поведения американских судей и адвокатов устанавливают единые минимальные стандарты поведения. Наконец, независимость судебной системы США гарантируется способностью судей приводить в исполнение свои решения, привлекая нарушителей к ответственности за неуважение к суду.

Судебная реформа в Руанде

В теории многие из этих защитных мер были конституционно и законодательно приняты в процессе правовой реформы и пересмотра законодательства в Руанде. Модель, разработанная этой крошечной страной в Африке, нацелена на удовлетворение неотложной потребности в восстановлении судебной системы и обеспечении того, чтобы суды над тысячами заключенных в тюрьму подозреваемых в геноциде проводились в соответствии с надлежащей правовой процедурой. Система правосудия в Руанде в 2001 году отражала

историю этой страны. Руандийские судебные учреждения были политически ориентированы, коррумпированы и укомплектованы большим числом политических назначенцев, цель которых состояла не в том, чтобы следовать букве закона, а в том, чтобы выполнять волю назначившего их органа. Отсутствие компетентных судебных органов в Руанде после провозглашения независимости было одним из тех факторов, которые вносили значительный вклад в создание обстановки безнаказанности, и именно она привела к геноциду 1994 года, унесшего жизни более миллиона руандийцев.

После геноцида руандийское общество неизбежно оказалось травмировано отсутствием власти закона и обременено слабой экономикой и слабыми учреждениями государственной власти. Более двух миллионов беженцев гуту и внутренне перемещенных лиц мигрировали в соседние страны – Демократическую Республику Конго, Бурунди и Танзанию. Система правосудия в Руанде после геноцида бездействовала. Многие сотрудники полиции и сил безопасности бежали из страны. В тюрьмах находилось более 100 тыс. подозреваемых в геноциде. Очень мало судей, прокуроров и адвокатов остались в живых, и в стране не существовало ни одной ассоциации юристов.

В этой ситуации в июле 2001 года в законодательном порядке была создана Комиссия по реформе законодательства Руанды. В ее состав вошли представители различных руандийских профессиональных и юридических организаций, включая Верховный суд, Министерство юстиции, прокуратуру, национальный университет и ассоциацию юристов. Комиссии было поручено подготовить проекты закона об организации и юрисдикции судов, закона об этическом кодексе для судебной власти, закона об организации, функционировании и юрисдикции Верховного совета судебной системы, закона о создании Национальной прокуратуры, закона об уголовном судопроизводстве и закона о совокупности норм доказательственного права.

Начиная с 2002 года, я была официальным представителем США по ряду инициатив, связанных с правовыми реформами и пересмотром законодательства в Руанде. Первая Международная конференция по реформе судопроизводства и пересмотру законодательства в Руанде, проведенная в том

году, была призвана способствовать обмену информацией. Конференция проводилась под эгидой Комиссии по реформе законодательства Руанды и финансировалась Посольством США и Агентством США по международному развитию. В ней принимали участие руандийские судьи, обвинители и адвокаты, а также представители Аргентины, Бурунди, Камеруна, Канады, Кении, Маврикия, Сенегала, США, Танзании, Уганды и ЮАР.

Участники конференции 2002 года сосредоточили свое внимание на правовой реформе и пересмотре законодательства, независимости судебной системы и власти закона. Делегаты представили рекомендации от шести рабочих групп, затрагивавшие вопросы независимости судов, судебной этики, судебного администрирования и роли управляющих делами судов, управления судебной системой, набора и подготовки служащих судов, а также процедуры бюджетного финанси-

рования судов. Результаты работы двух из этих групп – Рабочей группы по вопросам независимости судебных органов и Рабочей группы по вопросам судебной этики – в обобщенном виде представлены в боковой врезке.

Рекомендации по внесению изменений

В 2003 году была проведена вторая Международная конференция по реформе судопроизводства и пересмотру законодательства в Руанде. Ее целью было разрабо-

тать рамки судебной реформы в Руанде, согласующиеся с всеобщими стандартами добросовестно работающей и эффективной судебной власти. Участники конференции представили предложения по включению в Конституцию и другие основные законы рекомендаций рабочих групп по вопросам, рассмотренным ими в 2002 году. В конференции принимали участие делегаты из стран, представленных на конференции 2002 года, а также делегаты из Великобритании, Германии, Гватемалы, Дании, Замбии, Малави, Мали, Нигерии, Нидерландов, Франции и Эфиопии.

Участниками конференции были единогласно приняты следующие официальные рекомендации:

- ранг должностных лиц судебных органов должен быть эквивалентен рангу высокопоставленных представителей других ветвей властей и гарантирован основным законом;



Фотография публикуется с разрешения судьи Вики Майлз-Пагранк. На семинаре по судебной реформе, организованном Комиссией по реформе законодательства Руанды, автор статьи – вторая слева. В семинаре приняли участие представители судебных органов США и судьи из других стран.



Фотография публикуется с разрешения судьи Вики Майлз-Пагранк

Заседание суда первой инстанции в Гитараме (Руанда).

- оклад и льготы судьи не должны уменьшаться в период исполнения им служебных обязанностей;
- в системе судебных органов должен быть создан департамент финансов и администрирования;
- судебные органы должны иметь штат постоянных сотрудников, условия найма которых должны определяться судебными органами;
- в прокуратуре должен быть создан департамент финансов и администрирования;
- принять основной закон об учреждении постоянно действующей независимой Комиссии по реформе законодательства Руанды, определяющий ее состав, полномочия и функции;
- предоставить судебным органам полномочия по разработке проектов всех регламентов, касающихся судебных процедур и судебной деятельности, подлежащих одобрению только Парламентом;
- судьи Верховного суда и суда высшей инстанции должны отстраняться от исполнения своих должностных обязанностей только в случае их некомпетентности или серьезных проступков;
- судья должен отстраняться от исполнения своих должностных обязанностей резолюцией Сената, принятой не менее чем двумя третями голосов его членов по рекомендации Верховного совета судебной системы;
- судебные органы должны быть уполномочены вершить правосудие по всем вопросам судебного характера и иметь исключительное право определять, относится ли тот или иной вопрос, вынесенный на их рассмотрение, к их компетенции, установленной законом.

По окончании конференции 2003 года стало ясно, что огромное значение имеет обучение судей и обвинителей, чтобы они могли надлежащим образом исполнять свои новые

должностные обязанности. Один известный руандийский юрист охарактеризовал судебную систему своей страны как «нединамичную» и выразил беспокойство в связи с тем, что рядовой руандийский юрист довольно пассивен и ему не хватает чувства уверенности в себе. До конституционных и законодательных реформ судьи, участвующие в рассмотрении дел, заседали группами по три человека. Теперь их обязали выносить решения по рассматриваемым делам в одиночку, что требует от них большей уверенности в себе и способности оказывать влияние и внушать уважение. Отныне судьи должны нести ответственность за углубление своей компетентности, повышение производительности и следование этическим стандартам, поскольку независимые судебные органы наделены новыми правами и полномочиями. Для создания и

сохранения в Руанде по-настоящему независимой судебной системы требуются ускоренная подготовка и обучение работников судебных органов во многих областях.

Во время еще одного своего приезда в Руанду в 2002 году я работала в составе группы, которая подготовила документ под названием «Оценка потребностей в образовании и подготовке судей – предлагаемый план и стратегия его реализации». Целями командировки был сбор информации о существующей в Руанде системе юридического образования и разработка плана создания и реализации программы судебного образования и подготовки с использованием ресурсов этой системы. План устанавливал оптимальный порядок подготовки руандийских судей к эффективной работе в новых условиях, предусмотренных предложенным законом. Новый подход требовал гораздо большей приверженности образованию и обучению судей, чем прежде. Поскольку после принятия этого закона предстояло упразднить все должности судей в существующей судебной системе и создать новую систему с новыми должностями, руандийскому правительству предоставлялась беспрецедентная возможность объективно оценить и выбрать наиболее компетентных кандидатов, способных преобразовать судебную систему в независимый и уважаемый орган, которому руандийцы могли бы доверить учреждение, поддержание и приведение в действие власти закона.

Другим интересным результатом руандийской модели стало конституционное положение, устанавливающее, что женщины должны занимать как минимум 30% «должностей в органах, принимающих решения», к которым, как предполагалось, относятся и суды.



«Рейтерс» / Энтони Ньюгуна

В июне 2002 года руандийцы слушают процесс в суде «гакака», представляющем собой более неофициальную альтернативу Международному уголовному трибуналу по Руанде и национальным руандийским судам. «Гакака» — это традиционная форма правосудия, позволяющая общественности участвовать в вынесении приговора и установлении меры наказания лицам, обвиняемым в участии в геноциде 1994 года.

Заключение

Судебная реформа, в конечном счете, нацелена на укрепление независимости правовой системы, повышение ее эффективности и беспристрастности и расширение доступа к ней. Обязательным условием обеспечения подлинно «равного правосудия по закону» в любой стране выступает оперативная, эффективная и компетентная работа судов, основанная на соблюдении высоких моральных стандартов.

Если судебная система работает плохо, то отправления правосудия не происходит. Если суды не работают надлежащим образом, ни о каком равном доступе к правосудию не может быть и речи. ■

Мнения, высказываемые в данной статье, не обязательно отражают взгляды или политику правительства США.

ПЕРВАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО РЕФОРМЕ СУДОПРОИЗВОДСТВА И ПЕРЕСМОТРУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РУАНДЫ (2002 ГОД)

Рабочая группа по вопросам независимости судебных органов: рассмотренные вопросы

– Что такое независимость судебных органов? В определении, данном группой, фигурируют такие фразы, как «уважение народа», «отсутствие каких-либо угроз», «финансовая безопасность и контроль», «невмешательство со стороны любой другой ветви власти».

- Почему независимость судебных органов важна для власти закона? Потому что она имеет непосредственное отношение к тому, наличествует ли в обществе власть закона для защиты прав и гражданских свобод. Независимость судебных органов имеет ключевое значение для доверия населения к судебной системе и важна в качестве одного из элементов системы «сдержек и противовесов», ограничивающей чрезмерные полномочия других ветвей власти. Например, если какое-либо официальное лицо, которому поручено собирать налоги, будет делать это противоправным образом, против него может быть возбужден иск в суде. В этом случае суд должен иметь возможность приказывать такому официальному лицу соблюдать закон.

- Каковы угрозы независимости судебных органов? Они включают в себя неспособность судей приказывать той или иной стороне выполнить их предписания, отсутствие точно установленного срока и гарантий пребывания в должности, а также конфликт между кадровыми судьями и временно находящимися у власти политическими деятелями.

- Что надо делать для обеспечения независимости судебных органов? Создать институт подготовки судей, принять и обнародовать кодекс поведения для судей, практиковать

назначение судей на основании их профессиональной компетенции и моральных устоев, развивать прозрачную систему снятия судей с должности, закрепленную в Конституции, развивать культуру закона в противовес культуре власти и разрабатывать стратегии поощрения и стимулирования личной храбрости судей.

- Чем должна располагать Руанда для создания независимой судебной системы? Конституцией, которая предусматривает независимую судебную систему, независимой системой найма сотрудников (за исключением председателей судов и их заместителей) и независимым механизмом дисциплинарных взысканий.

- Что необходимо Руанде? Справедливая оплата труда должностных лиц судебных органов; разделение судебных и прокурорских функций; процессуальная прозрачность; четко установленный срок пребывания в должности судебных чиновников; право налагать судебные запреты и наказывать на неуважение к суду; адекватное техническое оборудование и оснащение судей; введение требований о непрерывном повышении квалификации судей и соблюдении ими норм этики; финансовая независимость бюджетов судебных органов и окладов их служащих; учреждение постоянно действующей комиссии по реформе законодательства; учреждение административных судов первой ступени для урегулирования конфликтов с исполнительной ветвью власти и принятие кодекса поведения для адвокатов, обвинителей и судей.

Рабочая группа по вопросам судебной этики: рекомендации

- Рекомендовать Комиссии по реформе судопроизводства и пересмотру законодательства Руанды совместно с ассоциацией юристов, обвинителями и судьями приложить усилия для обеспечения принятия кодекса поведения судей, обвинителей, адвокатов и вспомогательного судебного персонала.

- Рекомендовать оценивать профессиональные и моральные качества кандидатов в судьи посредством проверки биографических данных до избрания, а также рекомендовать государству обеспечивать, чтобы судьи обладали необходимыми ресурсами (профессиональной подготовкой, жильем и окладами) для исполнения своих профессиональных обязанностей и соблюдения правил этики.

- Рекомендовать, чтобы каждое судебное должностное лицо до вступления в должность было обязано сообщить

сведения о своем материальном положении (личном имуществе и долгах) в целях борьбы с коррупцией и обеспечения прозрачности внутри судейского корпуса.

- Рекомендовать создать внутри судебного совета комитет для оценки профессиональных навыков судей, который должен осуществлять дисциплинарные функции с правом расследовать нарушения правил этики и при необходимости применять санкции.

- Рекомендовать создать ассоциацию судей для поощрения взаимной поддержки и обмена идеями – в частности, по вопросам этики.

БИБЛИОГРАФИЯ

Что еще почитать об основах демократии

Alexander, Larry. *Is There a Right of Freedom of Expression?* New York, NY: Cambridge University Press, 2005.

Allen, David S. *Democracy, Inc.: The Press and Law in the Corporate Rationalization of the Public Sphere.* Champaign, IL: University of Illinois Press, 2005.

Becker, Edward R. *God vs. the Gavel: Religion and the Rule of Law.* Cambridge [England]: Cambridge University Press, 2005.

Dorn, James A. *Economic Liberties and the Judiciary.* Fairfax, VA: George Mason University Press, 1987.

Drinan, Robert F. *Can God & Caesar Coexist?: Balancing Religious Freedom and International Law.* New Haven, CT: Yale University Press, 2004.

Dyck, Arthur J. *Rethinking Rights and Responsibilities: The Moral Bonds of Community.* Washington, DC: Georgetown University Press, 2005.

Epstein, Richard Allen. *Principles for a Free Society: Reconciling Individual Liberty With the Common Good.* Reading, MA: Perseus Books, 1998.

Halperin, Morton H., Joseph T. Siegle, and Michael M. Weinstein. *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace.* New York, NY: Routledge, 2004.

Hasson, Kevin Seamus. *The Right to Be Wrong: Ending the Culture War Over Religion in America.* San Francisco, CA: Encounter Books, 2005.

Ketcham, Ralph. *The Idea of Democracy in the Modern Era.* Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2004.

McIntosh, Kenneth R., and Marsha L. McIntosh. *Issues of Church, State, & Religious Liberties: Whose Freedom, Whose Faith?* Philadelphia, PA: Mason Crest Publishers, (forthcoming 2006).

Mercuro, Nicholas, and Warren J. Samuels, eds. *The Fundamental Interrelationships Between Government and Property.* Stamford, CT: JAI Press, 1999.

Novak, Michael. *The Universal Hunger for Liberty: Why the Clash of Civilizations Is Not Inevitable.* New York, NY: Basic Books, 2004.

Odell-Scott, David. *Democracy and Religion: Free Exercise and Diverse Visions.* Kent, OH: State University Press, 2004.

Pevehouse, Jon C. *Democracy From Above: Regional Organizations and Democratization.* Cambridge [England]: Cambridge University Press, 2005.

Posner, Richard A. *Law, Pragmatism, and Democracy.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 2003.

Putnam, Robert. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

Schultz, Jeffrey. *Encyclopedia of Media and Politics in America.* Washington, DC: CQ Press, 2005.

Von Hippel, Eric. *Democratizing Innovation.* Cambridge, MA: MIT Press, 2005.

Государственный департамент США не несет ответственности за содержание и доступность вышеперечисленных ресурсов.

РЕСУРСЫ ИНТЕРНЕТА

Источники информации в Интернете для более глубокого изучения основ демократии

Демократический центр по изучению демократии
<http://www.democ.uci.edu/democ/>

Руководство по исследованию вопросов демократии
<http://www.ned.org/research/demresources/intro.html>

Организация «Фридом хаус»
<http://www.freedomhouse.org>

Национальный фонд демократии
<http://www.ned.org>

Организация «Трансперенси интернэшнл»
<http://www.transparency.org>

Виртуальный центр демократии
<http://democracy.state.gov>

Всемирное движение за демократию
<http://www.wmd.org>

Свободный рынок идей

Комитет в защиту журналистов
<http://www.cpj.org>

Центр Первой поправки
<http://www.firstamendmentcenter.org>

Доклад о развитии глобальных средств массовой информации: миссионеры из СМИ
<http://www.ellenhume.com/articles/missionaries.pdf>

Международная федерация журналистов
<http://www.ifj.org>

Международный обмен по вопросу «Свобода самовыражения»
<http://www.ifex.org>

Международная журналистская сеть
<http://www.ijn.net>

Обследование по вопросам свободы печати
<http://www.freedomhouse.org/research/presssurvey.htm>

Комитет по вопросам всемирной свободы печати
<http://www.wpfc.org>

Экономическая свобода

Американский проект «Подотчетность и борьба с коррупцией»
<http://www.respondanet.com>

Портал по вопросам борьбы с коррупцией в Европе и Евразии
<http://www.nobribes.org/>

Центр институциональных реформ и неформального сектора при Мэрилендском университете
<http://www.iris.umd.edu/>

Центр международного частного предпринимательства
<http://www.cipe.org>

Индекс экономической свободы
<http://www.heritage.org/research/features/index/downloads.cfm>

Институт экономических дел
<http://www.iea.org>

Всемирный банк: борьба с коррупцией и государственное управление
<http://www.worldbank.org/wbi/gac>

Гражданское участие

Changemakers.net
<http://www.changemakers.net>

СИВНЕТ / СИВИТАС
<http://www.civnet.org>

Международный фонд избирательных систем
<http://www.ifes.org/>

Лига женщин-избирателей
<http://www.lwv.org/Am/Template.cfm?Section=Home>

Власть закона

Национальный конституционный центр
<http://www.constitutioncenter.org/>

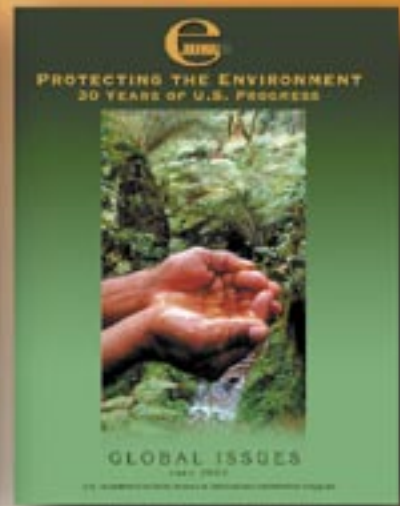
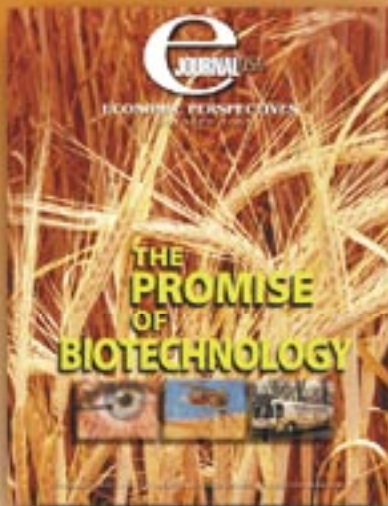
Ссылки на ресурсы, посвященные власти закона
(Государственный департамент США)
http://usinfo.state.gov/dhr/democracy/rule_of_law/rulelaw_legal.html

Свобода отправления религиозных обрядов

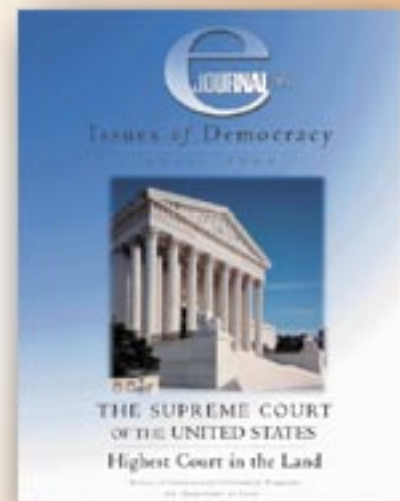
Миннесотский университет: свобода вероисповедания
или веры
<http://www.1.umn.edu/humanrts/edumat/studyguides/religion.html>

Международная ассоциация за свободу вероисповедания
<http://www.iarf.net/>

*Государственный департамент США не несет ответственности
за содержание и доступность вышеперечисленных ресурсов.
Все ссылки на ресурсы приводятся по состоянию
на ноябрь 2005 года.*



**A
MONTHLY
JOURNAL
OFFERED IN
MULTIPLE
LANGUAGES**



REVIEW THE FULL LISTING OF TITLES AT
<http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm>