

СТЕЙН РИНГЕН

Демократия: куда теперь?

Поразительное исследование демократического государства, потребовавшее многих усилий, пришло к удивительному выводу: демократическая цепочка управления, благодаря которой правительство находится под контролем избирателей, разорвалась. На наших глазах распадается вся ткань государства, основанного на народном волеизъявлении. В цепочке не только найдены слабые звенья: сама эта цепочка, когда-то прочная, перестает существовать.

К такому выводу нас приводят наблюдения за демократией в Норвегии. Неудивительно, что это вызвало бурные дискуссии в этой стране. Однако, имеются очень веские основания внимательно прислушаться, — и это относится не только к норвежцам, — к тому, что здесь говорится о современной демократии.

I

«Норвежское исследование власти и демократии» (далее — «исследование») весьма уникально своей решительностью и размахом. Его задачей было выяснить степень здоровья демократической системы при развитой демократии в момент окончательной победы демократии в великих идеологических войнах XX века. Ради такой масштабной задачи исследование получило практически неограниченный бюджет. Оно сумело мобилизовать большую часть внушительной социологической общины в Норвегии, а также привлечь крупные силы юридической, исторической, гуманитарной и прочих дисциплин. Значительный труд был затрачен на то, чтобы подвести итог состоянию знаний по таким вопросам, как роль политических партий, политические функции судов, местная демократия, ассоциации и группы давления, рынки и экономическая власть, нефтяная экономика, глобальная финансовая система, журналистика и СМИ, изменения в гендерных отношениях, язык и власть символов, социальное обеспечение, экономическая демократия, меньшинства и мультикультурализм, новые информационные технологии, внешняя политика и помощь слаборазвитым странам, социальный капитал, европейская интеграция, наднациональные законы. И этим дело не ограничилось. Предпринимаются новые исследования, как только поднимаются новые вопросы, тре-

бующие ответа. Рассмотрению подвергаются монархия, права таких меньшинств, как саамы и другие народы, консюмеризм, сила международных договоров, письменная конституция, наука и профессиональная деятельность, деловые сети, культура и этика, богатство, равенство полов и экономическое предпринимательство. В поле зрения обширных исследований оказались настроения и представления политической, деловой и культурной элит, гражданство и политическое поведение. Были затронуты вопросы власти в Средние века и колониальное наследие (до 1814 г.) Конкретные темы исследований варьируются от положения женщин из этнических меньшинств в свете политики абортот до управления тресковыми промыслами и приватизации национального эквивалента «Бритиш Телеком», а также слияний и поглощений, осуществленных крупнейшей национальной корпорацией («Норск Гидро») — и даже до Генрика Ибсена как наблюдателя за политическим процессом! Проводились длинные и короткие исторические параллели, а также широкие и узкие сопоставления в международном масштабе.

Инициатором исследований выступил норвежский парламент (стортинг), а руководил работой и распределял бюджет комитет из пяти профессоров: троих — политологии, одного — социологии и одного — культурологии, трех мужчин и двух женщин. Они начали работу в начале 1998 г., а окончательный отчет представили в августе 2003 г. За пять лет исследований было издано 50 книг, 77 прочих докладов и множество статей в научных журналах, большей частью по-норвежски, но также и по-английски, а число их авторов в целом превысило сотню. Качество исследований постоянно проверялось на семинарах, конференциях и мастерских, в ходе которых испрашивались консультации у выдающихся ученых из многих стран.

Вторая причина, чтобы внимательно прислушаться к итогам, состоит в том, что исследованию подверглась демократия, считающаяся одной из наиболее крепких в современном мире. Норвежцы — небольшой народ (менее 5 миллионов), живущий на достаточно большой территории (размером примерно с Великобританию). Норвежская демократическая традиция восходит к 1814 г., когда была принята радикальная конституция, сохраняющая силу до сих пор (с поправками). Эта конституция остается краеугольным камнем единства нации; день конституции ежегодно отмечается 17 мая во всех городах и деревнях. Страна пережила тяжелые пять лет немецкой оккупации во время Второй Мировой войны, и это испытание укрепило идеологию эгалитаризма, свободы и конституционности.

Современная Норвегия вырвалась из нищеты. Земля здесь так бесплодна, что практически ничего не стоит. Национальной аристократии не существовало с эпохи викингов, а конституция 1814 года воспрепятствовала ее возрождению. Сельскую элиту традиционно представляют крестьяне-землевладельцы, а городскую — высшие правительственные чиновники и деятели науки. Индустриализация началась лишь в XX веке, буржуазия остается слабой, и лидерами нации неизменно выступают государственные институты. Менее чем за столетие страна прошла путь от крайней бедности — с 1880 по 1920 гг. вследствие нищеты эмигрировала треть населения, — до высот благосостояния, превратившись едва ли не в самую богатую нацию в мире. Огромные средства были потрачены на просвещение (более половины мо-

лодежи имеет университетское образование), на создание перераспределительной системы социального обеспечения, благодаря которой удалось покончить с бедностью, на щедрую экономическую помощь семье и детям, а также на попытки добиться равенства полов – например, отпуск по уходу за ребенком предоставляется лишь обоим родителям одновременно. В современном мире Норвегия представляет собой сплоченное сообщество с крепкими семьями и школами, незначительными социальными конфликтами, высоким качеством жизни (на первом месте в мире, по данным Программы развития ООН), довольным и оптимистичным населением (о чем свидетельствует самый высокий уровень рождаемости в Европе). По европейским стандартам преступность здесь низкая, законы мягкие, численность заключенных невелика. Правительство Норвегии честное и благожелательное, демократические институты сохраняют высокую легитимность, процент участия в выборах относительно высок (хотя снижается). Благодаря нефтяной экономике государственные финансы так надежны, что одной из главных проблем правительства остаются избыточные доходы. Поэтому неизбежен вопрос: если в таком государстве наблюдается кризис власти, основанной на народном волеизъявлении, что же происходит в более нормальных демократиях с более низким уровнем доверия, более влиятельной экономической властью, менее устойчивым правительством и государственными финансами, и более явно выраженными конфликтами?

II

В известном смысле это исследование носит четко конституционный характер. Оно рассматривает формальные процедуры и институты представительной демократии как суть демократической власти. В этом состоит его преимущество. Конституционная политика подвергается эмпирическому анализу с осязаемыми результатами, так что мы получаем вполне реалистичное представление о предмете наблюдения. Все становится куда более расплывчатым, когда в дальнейшем мы обращаемся к широкому социальному окружению как среде, в которой работают конституционные процедуры.

Именно та цепочка, которую рассматривает исследование, делает конституционные процедуры демократическими. На одном конце цепочки – избиратель, на другом – политические решения. Предполагается, что при демократии существует связь, гарантирующая, что эти решения – те самые, за которые выступают и которые одобряют избиратели.

Избиратель оказывается достаточно неизменной величиной в том, что касается ценностей и настроений. Он остается гражданином и рассматривает себя как политическое животное. Он интересуется политическими вопросами и активен в общественной жизни. Если демократия слабеет, то не снизу; население не является апатичным, даже если в нем распространяется апатия.

Однако поведение избирателей меняется. Граждане отходят от традиционных форм участия в политическом процессе – но не потому что они устали от общественной жизни и замыкаются в частной жизни. Скорее их участие в общественных и социальных проблемах перемещается на другие арены и принимает иные формы, отличающиеся от традиционной политики.

Заметной тенденцией является снижение участия избирателей как во всеобщих, так и в местных выборах. Оно по-прежнему относительно высоко по сравнению с некоторыми другими демократическими странами, но непрерывно уменьшается: на выборах стортинга — с 85 до 75% с 1965 по 2001 гг., на муниципальных выборах — с 81 до 55% с 1963 по 2003 гг. Однако, за этим общим спадом скрываются некоторые встречные течения. Уровень участия женщин в политике сравнялся с уровнем участия мужчин (за исключением женщин-иммигранток). Отчасти это обязано возрастающему участию женщин, особенно молодых женщин, отчасти — снижающемуся участию мужчин, особенно с низкими доходами и низким уровнем образования. Женщины, приходящие в политику, по большей части заняты на государственной службе, мужчины, уходящие из политики, по большей части принадлежат к уменьшающемуся рабочему классу. В Норвегии — стране традиционной скандинавской социал-демократии — рабочее движение «более не является силой политической мобилизации». «Рабочий класс» все в большей степени становится классом правительственных служащих.

В то время как основа и традиционная форма политического участия — голосование — переживает спад, расширяются другие формы участия, такие, как разнообразные виды прямых действий, петиции, манифестации, политические мероприятия и дискуссии, особенно местные. Появляется искушение рассматривать такие формы прямого участия в политике как более демократические, однако в них заметно социальное расслоение участников. Представители среднего класса преобладают и в прямых действиях, и при голосовании, рабочий класс остается на заднем плане. Молодежь, особенно юноши, в большей или меньшей степени отворачиваются от политических организаций и от работы в политических партиях. Иммигранты, особенно женщины, сильно маргинализованы.

Учитывая снижение участия в организованной политике старого типа, не следует удивляться нестабильности политических партий. Их общая численность уменьшилась вдвое начиная с 1990 г. Исчезла в прошлом крепкая связь между социальным происхождением и партийной приверженностью. На парламентских выборах 2001 г. «синие воротнички» составили лишь 14% традиционного электората Рабочей партии, по сравнению с 22%, проголосовавшими за ультраправую партию Прогресса.

Теряя своих членов, политические партии перестраиваются. Они становятся профессиональными политическими механизмами, члены которых имеют меньше значения и меньше свободы. Это стало возможно благодаря крупномасштабным субсидиям для политических партий за счет налогоплательщиков. (Как хорошо известно, британские партии живут за счет частных пожертвований, в первую очередь от деловых кругов. Многие не любят этого и выступают за то, чтобы перевести их на государственные субсидии. Для демократии плохо и то, и другое — и кто может сказать, что хуже?)

Не только партии, но и другие объединения оказываются жертвами безразличия со стороны тех, на обслуживание чьих интересов они претендуют. Вплоть до самого своего конца XX век был свидетелем грандиозного движения за создание общественных организаций: разнообразных профсоюзов и трудовых объединений, благотворительных организаций, местных ассоциа-

ций, женских организаций, обществ трезвости и мирских религиозных движений, а позже — обществ для проведения досуга в сфере спорта, туризма и культуры. Эта тенденция, как демонстрируют исследования, остановилась и пошла вспять около 1990 г. Традиционные организации находятся в упадке, их задавили мелкие, не основанные на постоянном членстве, профессиональные группы действия для решения конкретных вопросов. Человек с улицы, которого больше не интересует размеренная и трудоемкая организационная жизнь, оказывается одиноким и изолированным. Единственные доступные ему коллективные действия — это манифестации, петиции и дискуссии. Диагноз: «крах демократической инфраструктуры».

Вполне уместно считать партии и ассоциации кирпичами, из которых строится здание демократии, поскольку они являются проводниками, связывающими граждан с их представителями. Но такие проводники могут работать в обе стороны, они выполняют роль орудий для коллективных действий народа, и одновременно — роль орудий, с помощью которых элита обеспечивает поддержку начинаний, находящихся под ее контролем. В старой Скандинавии (имеется в виду социал-демократический режим, кончина которого оплакивается в данном исследовании) система ассоциаций, известная под почетным названием «народных движений» и сейчас пребывающая в упадке, во многих отношениях представляла собой систему социального контроля верхов над низами. В итоговом отчете исследований старое положение нередко описывается как «порядок», а новое — как «беспорядок». Вполне может быть, что граждане лишают себя власти, допуская распад этой системы ассоциаций, но здесь просматривается и тенденция к освобождению путем ликвидации всепроникающей патерналистской паутины «групп», и современные самоуверенные граждане вполне могут быть довольны тем, что кто-то другой не так сильно навязывает им свои порядки. Тем не менее система связей между народом и его представителями распадается. Остается народ по одну сторону поля, его представители — по другую, и между ними — пустота.

Таково новое окружение, в котором работают выборные представители. Как же реагируют на это они и те институты, в которых они работают? Этими институтами являются муниципальные советы и национальный законодательный орган. (В Норвегии имеются также некоторые региональные институты, занимающие промежуточное положение между муниципалитетами и стортингом, но они практически ничего не значат в реальной жизни и совсем ничего — в нашем рассказе).

Норвегия — страна множества мелких муниципалитетов: всего их насчитывается около 440, а среднее население одного муниципалитета составляет менее 10 тысяч человек. Муниципалитеты всегда обладали большой властью, приняв на себя обширную ответственность по поддержанию местной инфраструктуры и социальных служб и получив соответствующие полномочия. Они обладают правом налогообложения — большая часть подоходного налога собирается на местном уровне — и дискреционным правом на уровне местного подоходного налога (в пределах, установленных стортингом). Демократия в Норвегии опирается на принцип местной автономии, однако местная автономия перестала быть реальностью. Все формы местной демократии на-

лицо, тем не менее почтенная практика местной политики постепенно сменилась административными решениями, которые принимает центральное правительство и навязывает местным властям. Налоговые полномочия муниципалитетов существуют лишь виртуально. Все муниципалитеты взимают налоги по максимуму в рамках своих дискреционных полномочий и все равно местные политики и администраторы единодушно жалуются, что новые обязанности навязываются им сверху быстрее, чем увеличиваются поступления. Местного подоходного налога, достигающего почти 25%, недостаточно, чтобы покрыть местные издержки. Формально автономные муниципалитеты вынуждены стоять с протянутой шапкой перед дверью министра финансов. Местная власть деморализована, избиратели теряют к ней интерес.

При демократической системе местная власть в идеале играет две роли. Считается, что она принимает решения по местным вопросам и представляет собой часть инфраструктуры, соединяющей граждан с центральным правительством, в данном отношении не слишком отличаясь от негосударственных ассоциаций. С национальным законодательным органом граждан связывает голосование. Если кроме него ничего не связывает народ с правительством, то цепочка управления отсутствует: власть далеко, а сами граждане слишком слабы. Задача местной демократии — дать гражданам обоснованное чувство, что они включены в систему управления и в продолжительные периоды времени между выборами. Кончина местной демократии — в данном исследовании эта тенденция обычно описывается словом «кризис» — также вносит свой вклад в крах демократической инфраструктуры.

Упадок местной демократии отчасти обязан нелепостям в организации системы социального обеспечения. Права на социальное обеспечение в основном предоставляются центральной властью, но в широком масштабе их обеспечивают местные власти. Граждане без особых сложностей могут выпрашивать у центрального правительства все новые и более крупные подачки, поскольку центральное правительство может возложить ответственность за их реализацию на местные власти. Центральное правительство имеет полномочия, но не несет ответственности, а местная власть несет ответственность, не имея полномочий. Граждане могут без колебаний требовать все больше от своих местных властей, поскольку их требования санкционированы стортингом. И нигде в этом порочном круге права и обязанности не связаны друг с другом, и ни от кого ничего не зависит. Затраты на социальное обеспечение в государственном бюджете не так велики, хотя это тоже сказывается наряду с чрезмерной нагрузкой на муниципалитеты и их неспособностью работать как арены демократических компромиссов.

Местное управление лишается власти, потому что ее узурпирует центральное правительство. Если при этом национальный законодательный орган получает больше власти, то это может пойти демократии на пользу. Если есть власть, за которую стоит бороться, то появляется больше оснований участвовать в борьбе, благодаря чему демократия может обрести новую жизнь. Однако избиратели не верят в то, что парламентская политика приобретает большую злободневность; они интересуются ею все меньше, а не больше, и все меньше в ней участвуют. Повторим важнейший вывод, заслуживающий уточнения: причиной того, что люди отворачиваются от поли-

тики, служат не новые ценности и настроения. Граждане интересуются политическими и социальными вопросами в той же степени, что и прежде, однако отворачиваются от конституционной политики из-за изменений, происходящих в самой этой политике. Грубо говоря, разумные и информированные граждане правы, теряя интерес к демократической политике. В этой государственной системе граждане оказываются ни в чем не виноваты; вина падает на тех, кто трудится на их пользу.

Национальный законодательный орган теряет свою власть по принятию решений. Считается, что одна из причин – в том, что набирают силу более или менее конкурирующие институты, и из этого якобы следует, что законодательное собрание должно проигрывать. В числе победителей называются рынок, СМИ и суды. Однако, этот вывод не слишком убедителен, поскольку перераспределение власти – не игра с нулевой суммой. Например, несомненно, что СМИ приобретают все больше политической власти, но это не та власть, которая отнята у законодателей. Власть СМИ сводится главным образом к выработке повестки дня, к оглашению проблем и повышению осведомленности граждан. Безусловно, это своего рода власть, однако нельзя сказать, что этой власти лишилось законодательное собрание. Реальные политические решения приобретают форму законов или постановлений в виде законов, но эти решения по определению принимаются в законодательном собрании и больше нигде. Вполне может быть, что в СМИ перемещается все больше публичных дискуссий и политических заявлений, но этот процесс обогащает, а не обедняет демократию.

Однако, под поверхностью просматриваются более мощные течения, которые, несомненно, ослабляют способность законодателей к принятию решений. Во-первых, (крупные) акторы от экономики приобрели некую новую очень специфическую форму власти, которая радикально подрывает позиции законодательного собрания. Источником этой власти служит экономическая глобализация, а ее фундаментом – реальная угроза бегства из страны капитала и экономического предпринимательства. Законодатели принимают решения, которые действительны на территории страны. Бизнес же в наше время реально дает понять, что если законодатели примут вредные или сомнительные решения, то капитал, производство, штаб-квартиру и рабочие места можно вывезти из страны. Использование экономических угроз в демократическо-капиталистической политике не представляет собой ничего нового, новой является лишь осуществимость этих угроз. Благодаря этому деловые круги приобретают власть, столь очевидную для творцов политических решений, что экономическим акторам обычно даже не обязательно демонстрировать ее законодателям, чтобы заставить их подчиняться. Бизнес получил право вето в экономической политике.

Во-вторых, в последние годы идет процесс формирования наднационального законодательства, который накладывает ограничения на национальное законодательство. Наднациональное законодательство опирается на два источника. Один из них – международные соглашения, коллективно сформулированные национальными правительствами; впоследствии национальные законодательные органы могут придать этим соглашениям статус национальных законов. Важнейший пример – Европейская конвенция по

правам человека, которую некоторые страны — в том числе Норвегия и Великобритания, — включили в национальное законодательство. За выполнением этой конвенции следит Европейский суд по правам человека, которому принадлежит последнее слово в ее интерпретации. Включая конвенцию по правам человека в национальное законодательство, национальные законодательные органы добровольно ограничивают свои полномочия по принятию решений, а также ставят себя и национальные суды в подчинение к Европейскому суду по правам человека. Норвегия в дополнение к Европейской конвенции по правам человека включила в свое законодательство две конвенции ООН по правам и даровало саамскому меньшинству на севере страны формальный статус коренного народа. Тем самым стортинг ограничил свою власть на землях саамов. В настоящее время в нем идут дискуссии о том, насколько далеко простираются последствия этих решений. Под вопросом находятся права владения и контроля над землей и водой на территориях саамов (где живут как саамы, так и не-саамы).

Другой источник — межнациональные организации, обладающие непосредственной законодательной властью, т. е. не нуждающиеся во включении своих решений в национальное законодательство. В первую очередь это Европейский Союз. Его совместные решения имеют силу законов для стран-участниц. Очевидно, полномочия национальных законодательных органов по принятию решений при этом ограничиваются — с полного согласия и одобрения самих этих законодательных органов. Но здесь, как хорошо известно, проявляется явный дефицит демократии. Законы Евросоюза принимает не европейское законодательное собрание — Европарламент имеет лишь статус наблюдателя — а комиссией, находящейся под контролем национальных правительств, или самими правительствами совместно. Возможно, это слегка недемократично, но реальная проблема состоит не столько в принятии решений, сколько в практической невозможности отменить когда-то принятые законы, в частности, союзные договоры. Из-за этого Европейский суд получает почти неограниченную власть навязывать национальным законодательным органам свое представление о том, что европейские законы запрещают странам делать и чего не запрещают. Право юридического надзора не является «недемократическим» — иначе в мире не было бы ни одной демократии — но неограниченный юридический надзор, несомненно, назвать демократическим нельзя. Страной, в которой юридический надзор обладает такими полномочиями, являются Соединенные Штаты, где Верховный суд имеет пусть неформальную, но зато обширную законодательную власть. В большинстве демократий юридический надзор сдерживается законодательными органами, которые угрожают судам контрмерами, если те склонны к крайним юридическим решениям. Когда суды знают, что законодательное собрание может ответить им принятием новых законов, включая новую конституцию, и покушением на их собственные полномочия, они вряд ли станут придираться к законодательству, рискуя спровоцировать принятие «корректирующих» законов. Благодаря балансу властей этот процесс двусторонний: законодательное собрание сохраняет полный контроль над законами, но из-за слабой угрозы со стороны судов вынуждено тщательно соблюдать конституцию и не покушаться на пра-

ва граждан. Европейский суд не знает такой угрозы. В конечном счете дефицит демократии в Евросоюзе вызван не непомерными полномочиями Еврокомиссии, а отсутствием демократического законодательного органа, который уравнивал бы власть Евросуда. Суд не издает директивы, однако определяет, что означают они и европейское союзное законодательство, и в этом смысле обладает полным суверенитетом и ни перед кем не подотчетен. Источником дефицита демократии выступает не делегация законодательных полномочий высшему органу, а отсутствие демократического фундамента у институтов, которым делегированы эти полномочия.

Такой ущерб для законодательной власти наблюдается в большинстве демократий. В случае Норвегии свою роль сыграли вдобавок некоторые местные проблемы. Одна из них проистекает из так называемого «миноритарного парламентаризма». Выборы осуществляются на основе пропорционального представительства, причем маленькие партии легко попадают в законодательное собрание. В результате в стортинге представлено семь или восемь партий, стабильные или хотя бы заметные большинство и оппозиция отсутствуют, а в нестабильном правительстве представлены представители меньшинства. Таким образом, норвежский вариант представляет собой разновидность беспорядка, не импонирующего избирателям. Непрерывные дебаты между правительством и стортингом о бюджете и законодательстве производят впечатления пустословия и отсутствия четкого руководства. Избиратели определяют состав стортинга, но при этом не оказывают непосредственного влияния на формирование правительства. В нескольких случаях им приходилось проглотить унижение, когда партии, потерпевшие поражение на выборах, тем не менее получили места в кабинете.

На двух референдумах, в 1972 и 1994 гг., норвежские избиратели проголосовали против членства в Европейском Союзе. Однако, страна находится в полной зависимости от него, входя составной частью в европейскую систему свободной торговли и экономического предпринимательства. Чтобы справиться с этим затруднением, была создана Европейская экономическая зона, в которой три страны — Норвегия, Исландия и Лихтенштейн — поставлены в такое положение, когда они вынуждены соблюдать законы Евросоюза (за некоторыми исключениями), отстранившись от какого-либо участия в процессе принятия решений, который и формирует эти законы. Эти страны проголосовали за то, чтобы пассивно подчиняться решениям других. Если законодательное собрание само лишает себя прав, мало удивительного в том, что избиратели задаются вопросом — стоят ли чего-нибудь их голоса? (Сразу же вспоминается единственное безусловное ограничение, которое Джон Стюарт Милль вводил в процесс самоопределения: свобода не включает в себя свободу лишать свободы другого).

III

Одно из многих достоинств данного исследования состоит не только в резких выводах и множестве фактов в их поддержку, но также и в критическом отношении к собственной интерпретации этих фактов. Формально оно обладает статусом королевской комиссии и, как все такие комиссии, обязано

предоставлять формальный итоговый отчет. В этом отчете два члена комиссии выражают по некоторым вопросам иное мнение, чем большинство. В состав последнего входят профессор Эйвинд Эстеруд (председатель комитета), Фредрик Энгельстад и Пер Селле, а в оппозиции оказались профессора Сири Мейер и Хеге Скейе (обе женщины, входящие в состав комитета). В то время как большинство проявляет полное единодушие, представители меньшинства встают в оппозицию по несколько разным вопросам. Однако суть их несогласия очень ясно передают слова профессора Скейе: «Вывод большинства, грубо говоря, сводится к «упадку правления, основанного на народном волеизъявлении». Я с этим несогласна...»

Это несогласие носит крайне цивилизованный и вежливый характер, и разумеется, раз мы говорим о демократии, он идет лишь на пользу дела — несогласие и уважение к иной точке зрения составляют саму суть демократии. Основным источником разногласий в данном случае выступают не факты и не анализ, а некоторые элементы интерпретации. Конституционный анализ, занимающий центральное место в интерпретациях большинства членов комиссии — это анализ демократии как системы. Два представителя оппозиции хотят, чтобы больше внимания было уделено людям, которым служит эта система. «Исходным пунктом для анализа анатомии власти для меня выступают люди и формы, которые принимает жизнь», — пишет профессор Мейер. Мы уже многое знаем о системе; что же произошло с людьми, которые живут при этой системе?

Является ли Норвегия бесклассовым обществом? На этот вопрос нельзя дать прямой ответ. Норвегия, как мы видели, долгое время оставалась обществом с нечеткими классовыми границами, а имущественные различия и различия в экономической власти, вероятно, непрерывно размывались (хотя здесь, как и повсюду в недавние годы, неравенство в доходах несколько увеличилось). Однако данное исследование обнаружило, что в итоге мы получаем не отсутствие классов, а новую классовую структуру. На нижней ступени социальной лестницы отныне стоит не рабочий класс или бедняки, а изгои, идущие в прислугу — иммигранты, признаком которых в известной мере служат национальность и раса. Сегодня в Норвегии наблюдается едва ли не самый высокий уровень иммиграции во всей Европе, и большую часть иммигрантов составляют, выражаясь местным языком, *fremmedkulturel* — культурно чуждые. Иммигранты первого и второго поколения составляют до двадцати процентов населения столицы.

Добились ли женщины эмансипации? В образовании — в большой степени, в политике — в большой степени, на государственной службе, включая науку — также в большой степени. Этому способствовало широкое использование различных квот, навязанных по политическим соображениям, и разнообразные аффирмативные действия. Но если говорить об экономической жизни в широком смысле, здесь эмансипации не наблюдается. В этом отношении Норвегия не выдерживает сравнения со многими европейскими странами и США. Рынок труда резко разделен по половому признаку. Рост занятости среди женщин происходит почти исключительно благодаря новым рабочим местам в госсекторе, кроме того, среди женщин широко распространена частичная занятость. В целом женщины почти не улучшили

своего положения на рынке труда, и в частности, им практически закрыт доступ на высокие должности в корпоративном секторе.

Добились ли меньшинства эмансипации? Норвежская культура в течение долгого времени считалась «гомогенной», как самими норвежцами, так и внешними наблюдателями. Представление об ее гомогенности возникло из-за отсутствия резких классовых различий — что верно, — и мнимого отсутствия меньшинств — что неверно. Меньшинства здесь были всегда, но их долгое время не замечали, потому что не признавали за меньшинства. Самое существенное меньшинство — саамы, насчитывающие от 60 до 70 тысяч человек. В число других «старых» меньшинств, порой очень мелких, входят евреи, финны, цыгане и другие бродячие народности. Эти народы достигли больших успехов в признании и восстановлении своей культуры. Норвежское большинство постепенно признает меньшинства и их права, чему, как обычно, сильно способствует публичная политика, и учится воспринимать свое общество как мультикультурное. Получают признание, права и уверенность в себе инвалиды. Однако, у «новых» меньшинств, с появлением которых страна приобрела неожиданный опыт иммиграции, положение другое. В стране проводится официально объявленная и хорошо финансируемая политика иммиграции, но вероятно, понадобится много времени, прежде чем «норвежцы» начнут признавать в «не-норвежцах» «норвежцев».

Если оценивать качество демократии не только по ее конституционным процедурам, но также по соответствующей социальной структуре, встает вопрос — повышается или снижается равенство этого населения в смысле автономности и своего достоинства? Испытывают ли простые люди усиление своей власти? Происходит ли эмансипация ранее обделенных групп?

В некоторых отношениях — нейтральный наблюдатель, вероятно, сказал бы «в значительной степени» — ответ на эти вопросы будет положительным. Ситуация со старыми меньшинствами радикально изменилась. В случае с саамами изменения институционализированы: права этого народа записаны в конституции, саамы избирают свой парламент, имеющий некоторые законодательные полномочия, и что важно, они добились признания как коренного народа. Политическое положение женщин также изменилось — они добились политического гражданства наравне с мужчинами. (Подозрительное исключение женщин из корпоративной занятости и корпоративного управления нельзя оценить однозначно. Вполне может быть, что им хватает разума, чтобы не губить свою жизнь в корпоративных джунглях; по крайней мере, можно на это надеяться).

Тенденции в социальных отношениях не вполне демократичны — в этом смысле заметное исключение делается для растущего низшего класса иммигрантов. Но по большому счету Норвегия представляет собой общество, в котором права и возможности для самоопределения равномерно распределены среди населения и не подавляются. Затруднение при интерпретации фактов, полученных в ходе исследования, состоит в том, что движение в сторону более демократической социальной структуры происходит за счет использования политической власти, которое принимается также за доказательство ослабления политической власти. Например, прогресс с правами меньшинств и женщин отчасти обязан включению межнацио-

нальных конвенций в национальное законодательство. Исследование начинает противоречить само себе, когда оно интерпретирует сознательные политические решения по укреплению прав граждан как проблему демократии. Верно, что конституционные институты при этом связывают себя и ограничивают собственное участие в будущем процессе принятия решений, но когда при этом происходит перераспределение власти за счет коллективных институтов в пользу отдельных граждан, вероятно, следует считать, что перед нами расширение, а не сужение демократии. Есть и издержки, в частности, выражающиеся в том, что власть передается наднациональным судам, действующим вне государства и встающим над ним, но демократия в целом остается в выигрыше.

IV

Кропотливое исследование крепкой норвежской демократии в первую очередь демонстрирует незавершенность и несовершенство реальных демократий даже в их самых лучших проявлениях. Свобода граждан зависит от демократического правительства. Мы не должны принимать как должное такое правительство, которому граждане могут доверить защиту своей свободы, потому что они его контролируют, а не оно — их. Кроме того, нельзя дать себя убедить, что наше правительство делает то, что мы хотим от него, просто потому, что оно руководствуется демократическими побуждениями.

Основной вывод, к которому приходит данное исследование и с которого я начал эту статью, имеет в реальности двойной характер и отвечает на две гипотезы: первую — что демократическая цепочка управления разорвана, и вторую — что это связано с «распадом» широкого окружения, в котором работают процедуры и институты представительной демократии, т. е. с силами, внешними по отношению к этим процедурам и институтам.

Факты решительно подтверждают первую гипотезу. Если оценивать качество представительной демократии по прочности цепочки управления, то тенденции в работе этой крепкой и надежной демократии верно определяются как упадок. Это, безусловно, поразительное открытие.

Вторая гипотеза подтвердилась частично. Доказательства в ее поддержку предоставляет международное окружение. И политическая, и экономическая власть все более выходит за пределы национального государства, т. е. национальные демократические институты ее утрачивают. В то время как в рамках национального государства цепочка управления ослабла, вне национального государства возникает новая цепочка управления, которая ограничивает и направляет национальное законодательство, но практически не подвластна влиянию и контролю со стороны граждан (и их представителей).

Однако, в национальном масштабе гипотеза не подтверждается (дискуссия именно по этой теме отразилась и в итоговом отчете). Беспристрастный наблюдатель видит страну с приличным экономическим и социальным порядком, в которой представительная демократия находится в упадке не вследствие того, что граждане апатичны, а социальные структуры распадаются, а наоборот, невзирая на прочность и жизнеспособность ценностей и общественной жизни.

Эта неподтвержденная половина гипотезы не менее замечательна и важна, чем подтвердившиеся полторы. Ее провал подтверждает истинность первой гипотезы. Когда представительная демократия рассматривается как цепочка управления, связывающая избирателей с политическими решениями, демократия оказывается в упадке всякий раз, как наблюдается слабость этой цепочки. Это верно даже в том случае, когда граждане сохраняют преданность демократическим ценностям, потому что они теряют контроль над деятельностью своих представителей. Это верно вне зависимости от того, пребывает ли в упадке или нет власть законодательного органа, потому что когда выборные представители становятся менее подотчетными, возникает опасность, что они могут принимать законы вопреки воле граждан. Если бы вывод исследования состоял в том, что общество распадается, а вместе с ним — и демократия, это бы звучало чудовищно, но тривиально. Напротив, замечателен вывод о том, что демократия распадается, несмотря на крепкое общество.

Если подвести итог тому, что подтвердилось, а что нет, мы приходим к сути исследования: обнаружено снижение качества представительной демократии, как в конституционных процедурах, так и в самих институтах (абстрагируясь от наличия известного внешнего давления): это проявляется в кончине местного самоуправления, в избирательной и партийной системах, в отсутствии подотчетности в государстве благосостояния, в судебно-юридическом надзоре. Все это оказывается большой удачей для практической работы по защите и совершенствованию демократии. Это означает, что лучший способ починить демократию — починить демократию. Демократии не придется ждать, пока мы починим общество и капитализм. Можно заняться сразу демократией. На повестке дня — конституционная реформа.

Норвежское исследование власти и демократии демонстрирует нам, что современная демократия нуждается в реформах. Оно не оглашает программу реформ, но из книг и докладов, опубликованных в ходе исследования, легко сделать вывод, что должна включать эта программа:

1. Сохранение демократической инфраструктуры. Прежде всего, необходимо перестроить местную демократию, почти повсеместно находящуюся в упадке.
2. Привлекать граждан к политике, находя для этого соответствующие поводы. Сперва нужно отменить субсидии — как государственные, так и частные — политическим партиям, и заставить их состязаться за привлечение новых членов, зависеть от своих членов и быть перед ними подотчетными.
3. Так изменить избирательную систему, чтобы формирование правительства шло по итогам выборов и чтобы правительство обладало достаточной властью для реального управления государством.
4. Отвечать на вызов мультикультурализма. Гомогенное общество осталось в прошлом. Население Европы испытывает изменение как этнического, так и религиозного состава. Новые меньшинства нуждаются в признании, доступе к власти и интеграции.
5. Стремиться к экономической власти, так же, как и к политической власти, за пределами национального государства. Национальные законода-

тельные собрания, не желая участвовать в наднациональных политических структурах, сами лишают себя и власти, и автономии. Норвегия опробовала стратегию защиты национальной автономии, устранившись от европейской интеграции. В результате она представляет собой что-то, напоминающее неоконию.

6. Восполнить дефицит демократии в Европейском Союзе созданием институтов с демократической структурой.
7. Отменить включение межнациональных конвенций в национальное законодательство. Сами законы по большей части полезны, но несут с собой издержки – передачу власти судам, которые стоят вне демократического государства и над ним. Платить такую цену совсем не обязательно. Будет лучше, если национальные законодательные собрания примут собственное законодательство по правам человека и сохранят за собой право интерпретировать его в национальных судах.

<http://www.norway.org.uk/NR/rdonlyres/B87C842E-1651-4A68-84C9-A0E27F2A03A0/3799/wherenowdemocracy1.doc>

Перевод с английского Николая Эдельмана