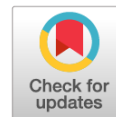


Новое в понимании современной демократии



Васильев А. В.,

доктор юридических наук, профессор,
профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
e-mail: tikhonova@gane.ru

***Аннотация.** В статье исследуются вопросы демократии как власти народа, рассмотрена демократия древнегреческого государства (полиса) Афин, в котором реально существовала власть народа и понятие «демократия» отражало это положение. Далее рассмотрены вопросы демократии в условиях монархической и республиканской форм правления.*

В статье разработаны некоторые предложения по совершенствованию современной демократии.

***Ключевые слова:** демократия, власть народа, древнеафинская демократия, современная демократия, непосредственная и представительная демократия, народно-государственная демократия.*

Слово «демократия» в переводе означает власть народа (демос — народ, кратость — власть). Это понятие возникло в Древней Греции. Оно отражало реальное положение с демократией, существовавшее в Древних Афинах, других древнегреческих городах — государствах (полисах), в которых действительно демократия была властью народа. Это обстоятельство прежде всего выражалось в том, что главные властные государственные органы — народное собрание (эклезия) и совет полиса (булэ) — формировались непосредственно народом и народ через эти органы осуществлял государственную власть. При этом народное собрание в современном понимании было как бы органом законодательной власти, а совет полиса — исполнительной.

В народных собраниях могли принимать участие все полноправные граждане полиса. Собрания проводились не менее 40 раз в год. Для принятия наиболее важных решений собрания должны были насчитывать не менее 6 тыс. граждан. Обычные решения принимались и при меньшей численности участников.

Собрания обладали широкими полномочиями. Они принимали решения о войне и мире, о союзах с другими полисами, о назначении представителей и послов, об объявлении мобилизации, издавали законы, регулировавшие финансовые отношения, таможенные правила, осуществляли финансовый контроль. Собрание утверждало должностных лиц полиса и 10 раз в год заслушивало их отчеты о своей деятельности, выражало доверие или недоверие им.

Как высший законодательный орган, собрание принимало законы на основании проектов, представленных советом полиса. Проект закона мог бы внести и любой гражданин, однако для представления его собранию было необходимо, чтобы предварительно он был обсужден в совете полиса.

Голосование на собрании при принятии решений осуществлялось поднятием рук. По наиболее важным решениям голосование проводилось камешками.

Решения, принятые собранием, могли быть отменены или изменены только самим собранием.

Из изложенного видно, что народное собрание — общественное явление, но оно же одновременно и государственный орган, принимающий государственно-правовые акты.

Совет полиса состоял из 500 граждан, выдвигаемых от каждого округа (филы) города-государства сроком на один год. Деятельность совета была постоянной и оплачиваемой. По окончании срока пребывания в нем каждый член совета отчитывался о своей деятельности перед народным собранием.

Выполняя функции правительства, совет полиса взаимодействовал с должностными лицами полиса, послами, давал указания военным начальникам, разрабатывал проекты законодательных актов и передавал их собранию для принятия, контролировал деятельность должностных лиц, представлял Афинское государство в международных спорах. Совет также осуществлял контроль за государственными финансами, мог принимать судебные решения к лицам, совершившим нарушения существовавшего государственного устройства, выполнял некоторые другие функции.

В афинской демократии существовала очень жесткая подчиненность должностных лиц полиса собранию и совету. Они не были наделены законом властными полномочиями. Их полномочия определялись народным собранием и могли быть расширены или ограничены. Должностные лица были обязаны исполнять решения совета и собрания. Кроме того, они назначались сроком на один год и переизбрание на новый срок было запрещено. Властные органы были коллегиаль-

ными. Единоличных должностных лиц в афинской демократии не было.

Назначение на должность имело особую процедуру. Кандидат подвергался проверке, в процессе которой устанавливалась его годность: он не мог иметь телесных недостатков, должен был быть полноправным гражданином, иметь постоянное место жительства в полисе, а также соответствовать ряду иных требований. Утверждало его в должности народное собрание либо путем открытого голосования, либо по жребию.

Правосудие в Древних Афинах осуществлялось также непосредственно самим народом. Была создана определенная система судебных органов. Важным и, можно сказать, верховным органом было судебное собрание (Гелиэя). Она выполняла не только, а точнее, не столько чисто судебную функцию, сколько была формой участия граждан в судебной деятельности и судебном контроле за деятельностью органов власти и управления. В составе Гелиэи было 6 тыс. граждан в возрасте не менее тридцати лет, назначаемых по жребию. Гелиэя состояла из десяти коллегий, по пятьсот членов в каждой и сто запасных участников. Коллегии заседали регулярно. Была определенная специализация коллегий по отраслям судебного контроля.

Гелиэя рассматривала конкретные уголовные дела, гражданские дела по частным искам, осуществляла конституционный надзор за деятельностью народного собрания и должностных лиц. Она также выступала второй инстанцией, в которой рассматривались жалобы на решения других судов, в основном политических.

Кроме того, существовали специализированные суды первой инстанции, которые рассматривали уголовные, гражданские, религиозные и некоторые другие дела. Деятельность их была публичной. Их состав регулярно обновлялся¹.

На основании изложенного можно выделить главные характерные черты афинской демократии: народность, публичность, коллегиальность, срочность, выборность, разделение властей.

Народность власти означает, что все государственные должности замещали непосредственно граждане, а не корпус лиц, занимающихся управлением профессионально. Поэтому школу управления проходили многие, если не все граждане.

Публичность означает, что все государственные органы действовали открыто, во многом при участии граждан. Не было каких-то закрытых для граждан органов.

Коллегиальность представляла собой отсутствие единоличных полномочных органов. Все государственные органы были коллегиальны-

ми. При этом коллегиальность была равноправной, т. е. все лица, работавшие в государственном органе, обладали равными правами. Не было среди них начальников и подчиненных. Каждый из них участвовал в решении отнесенных к полномочиям органа вопросов. Общеобязательные акты принимались также коллегиально. Не было единоличных властных общеобязательных решений.

Срочность означает, что все должностные лица органов государства назначались или избирались на определенный срок, как правило на один год. Никто не мог занимать свою должность два или более срока, т. е. не было бессрочных чиновников. В случае нарушения этого правила могло произойти досрочное освобождение от занимаемой должности и даже привлечение к ответственности.

Выборность означает, что все должностные лица назначались путем выборов или по жребию. Не было такого, чтобы один чиновник по своему единоличному решению назначал на работу другого чиновника и издавал соответствующий правовой акт. Такой порядок исключал принятие на работу близких знакомых и даже родственников, не допускал коррупции, различного рода сговоров и внеслужебных отношений.

Разделение властей представляло собой существование и деятельность самостоятельных и независимых законодательных, исполнительных и судебных органов государственной власти. По своему статусу и полномочиям наиболее важным органом являлось народное собрание. Как уже отмечалось выше, оно назначало состав и формировало органы двух других властей — исполнительную и судебную. Данное положение определяло главную черту афинской демократии, т. е. власть народа. В конечном счете народ осуществлял управление Афинским государством и обществом.

В последующем устройство государственной власти в странах Европы (и не только Европы) претерпело существенные изменения. Демократия как власть народа перестала существовать. Государство, выделяясь из общества, приобрело самостоятельное значение. Более того, оно стало повелевать и управлять обществом по своему усмотрению.

Возникла монархическая единоличная форма правления, т. е. власть монарха — царя, императора, короля, великого князя, шаха². Все монархии можно разделить на три вида: 1) абсолютная или неограниченная монархия; 2) ограниченная монархия; 3) символическая монархия.

¹ Подробнее см.: Омельченко О. А. Всеобщая история государства и права. М., 2011. Т. 1. С. 126–130.

² Монархия для нас представляет научный интерес, так как при ее анализе можно наглядно увидеть, насколько существенным для народа и общества в целом оказалась ликвидация демократии и установление монархической формы правления.

При абсолютной или неограниченной монархии власть монарха была ничем не ограничена. Монарх являлся главой государства, главой правительства, главным законодателем и верховным судьей, т. е. ему принадлежала законодательная, исполнительная и судебная власть. Он получал власть по наследству и пожизненно. Законами не предусматривалось отстранение его от власти. Любое ограничение власти монарха, а тем более попытки его отстранения от власти рассматривались как тяжкое преступление и жестоко карались. Нередко фигура монарха обожествлялась.

Таким образом, при абсолютной монархии были ликвидированы все формы демократии, которые существовали в Афинском государстве. Народ из властителя превратился в подданного, т. е. подвластного монарху и госаппарату.

При ограниченной монархии государственная власть была разделена между монархом и другими органами, как правило законодательным органом — парламентом. Такое разделение властей обычно закреплялось законодательно — в конституции. Поэтому ограниченная монархия называется еще конституционной монархией. В результате образования конституционного законодательного органа произошло разделение властей. У монарха в основном осталась исполнительная власть. Он формировал правительство и руководил его деятельностью. Законодательную власть осуществлял парламент.

Поскольку парламент формировался самим народом — его депутаты избирались гражданами, — был как бы воссоздан один из демократических институтов афинской демократии: законодательная власть стала самостоятельной ветвью государственной власти.

В дальнейшем право формировать правительство перешло к парламенту, которому в результате оно стало подотчетно. Монарх во многом утратил функции главы и исполнительной власти. Такая монархия называется дуалистической. Приобрела независимость от монарха и судебная власть. Постепенно монарх утратил влияние на деятельность государственных органов и оказался безвластным. Как правило, во многих странах он был вообще отстранен от власти и исключен из системы властных государственных органов. Монархия перестала существовать. В некоторых странах, например в Англии, Бельгии, Испании, Японии, монарх как политическая фигура сохранился. Однако его положение стало номинальным, символическим. Он выполняет только символическую власть, а именно присутствует на заседаниях парламента, на различного рода торжественных мероприятиях и т. п.

Данное положение современного монарха нашло свое отражение в конституциях стран,

где существует символическая монархия. Так, например, в ст. 1 конституции Японии записано: «Император является символом государства и единства народа, его статус определяется волей всего народа, которому принадлежит суверенная власть».

Статья 3 гласит: «Все действия императора, относящиеся к делам государства, предприняты не иначе как с совета и одобрения кабинета, и кабинет несет за них ответственность».

Статья 4: «Император осуществляет только такие действия, относящиеся к делам государства, которые предусмотрены настоящей конституцией, и не наделен полномочиями, связанными с осуществлением государственной власти»³.

Аналогичное положение занимают монархии и в других государствах, где сохранилась монархия. В настоящее время в большинстве государств сформировалась республиканская форма правления и они являются республиками, что закреплено конституционно. Одновременно в конституциях закреплено, что государство является демократическим. Так, в ст. 1 конституции Италии сказано, что «Италия — демократическая республика, основывающаяся на труде». В ст. 1 конституции Испании записано: «Испания — социальное, правовое и демократическое государство...»⁴.

Аналогичное положение записано в ст. 1 Конституции Российской Федерации.

При республиканской форме правления существуют три высших органа государственной власти: законодательная — парламент, исполнительная — правительство и судебная — верховный или высший суд и другие нижестоящие суды. Эта форма правления признается демократической.

На самом деле новая демократия существенно отличается от афинской демократии как власти народа. Дело в том, что сформированный в условиях монархии государственный аппарат сохранился и в условиях новой демократии. Он не только сохранился, но и стал единственным властвующим органом. Народ оказался в подчинении у государства, его властвующих органов, а не наоборот, как было в афинской демократии, когда властвовал народ.

Появилось новое понимание демократии как непосредственной и представительной структуры. Такая демократия представляет собой непосредственное участие народа во властной деятельности государств в форме референдумов, собраний и сходов граждан. Однако такое понимание демократии во многом ущербно. Во-первых, оно основывается на действующем

³ Конституции буржуазных государств. М., 1982. С. 248.

⁴ Там же. С. 124, 276.

законодательстве, которое во многом отличается от законодательства Афинского государства. Согласно ему народ и сформированные им государственные органы осуществляли власть во всех формах, а не только в форме непосредственного участия. Во-вторых, современная демократия позволяет государственным органам не выполнять волю народа, проявленную им в ходе референдума. Таким нарушением, например, является принятие законов о местном самоуправлении, которое противоречит Конституции РФ, принятой всенародным референдумом, т. е. выражающей волю и непосредственную власть народа. В-третьих, процесс проведения референдумов урегулирован законодательством, которое наделяет органы государственной власти правом участвовать в руководстве подготовкой и проведением референдумов и даже отменять проведение референдума⁵.

Собрание и сходы имеют местное значение. Но и здесь роль органов местного самоуправления также велика, тем более что они наделены очень широкими полномочиями, которые позволяют им не допустить проведения сходов и собраний.

Еще более ущербной является представительная демократия, которая понимается как представление интересов и воли народа его представителями в органах государственной власти, которые как бы являются депутатами органов законодательной власти и в первую очередь высшего органа — парламента страны. Дело в том, что в современном понимании представительной демократии отдельные депутаты или группы депутатов не могут представлять интересы и выражать волю жителей отдельных регионов и отдельных граждан, поскольку парламент — общенародный орган и он представляет и выражает волю и интересы всего народа. Получается, что депутаты парламента как бы исключаются из числа представителей граждан и тем самым ставится под сомнение вообще существование представительной демократии.

В результате граждане не только лишены возможности действовать как власть по отношению к государству, но и могут выступать лишь в качестве носителя, т. е. обращаться в госорганы с жалобами, заявлениями либо организовывать забастовки, демонстрации и предъявлять органам власти свои требования, т. е. применять силовые методы борьбы, что нередко имеет место быть в современных демократических государствах.

Представительная демократия существовала в России при советской власти. Тогда избиратели давали наказы депутатам, которые по-

том отчитывались на собраниях избирателей о выполнении этих наказов. Такое положение обеспечивало достаточно эффективное взаимодействие депутатов с избирателями и создавало определенную связь деятельности депутатов с интересами народа, создавало определенный единый механизм функционирования законодательной власти и народа. Думается, что такую форму представительной демократии и следовало бы восстановить и тем самым придать новый импульс современной демократии, поскольку даже самые демократические выборы права и свободы граждан не оказывают влияния на депутатов действовать в интересах народа. Наоборот, могут оказать негативное воздействие на избирателей, особенно если выборы не прозрачные и не чистые.

Целесообразно данную форму взаимодействия народа и государственных органов распространить и на исполнительную власть, которая осуществляет постоянное руководящее властное воздействие на жизнь людей. Думается, что следовало бы законодательно обязать руководящих должностных лиц исполнительной власти регулярно встречаться с населением, выяснять его мнение и предложение по совершенствованию и улучшению положения на местах, принимать соответствующие меры, о чем сообщать населению на очередном собрании или через средства массовой информации. Тем более такой опыт уже есть. И этот опыт создает Президент Российской Федерации В. В. Путин. Он регулярно общается с гражданами страны по телевидению. Эти телевизионные встречи продолжаются по несколько часов, в процессе которых президент узнает многое из того, что происходит на местах, и принимает соответствующие меры. Думается, что проведение таких непосредственных, личных, т. е. на собраниях или по телевидению, встреч федеральных и региональных руководителей органов исполнительной власти по вопросам своих полномочий не только бы обеспечило их взаимодействие с народом, но и способствовало более эффективной работе государственного аппарата в целом. А с учетом восстановления представительной демократии можно будет говорить о создании новой, современной народно-государственной демократии, которая будет способствовать исключению бюрократизма, формирования состава государственных органов по принципу родства и знакомства, что наносит большой ущерб в целом функционированию государственных органов всех уровней.

В условиях всеобъемлющих полномочий государственных властных органов демократия может быть только совместной, т. е. демократией как определенной власти народа и государственной власти, действующих совместно и неразрывно друг от друга.

⁵ См.: ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М., 2011. С. 12, 13.

Список литературы

1. Бегунов Ю. К., Лукашев А. В., Понеделко А. В. 13 теорий демократии. М., 2002.
2. Конституции буржуазных государств. М., 1982.
3. Бишлер Ж. Демократия. М., 1954.
4. Лейнхарт А. Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование / Пер. с англ. М., 1997.
5. Салмин А. М. Современная демократия: очерки становления. М., 1997.
6. Российское общество: становление демократических ценностей? // Под ред. М. Макфола и А. Рябова. М., 1999.
7. Даль Р. О демократии / Пер. с англ. М., 2000.
8. Зидентоп Л. Демократия в Европе / Пер. с англ. Под ред. В. Н. Иноземцева. М., 2001.
9. Политическая социология // Под ред. Ф. Т. Тощенко. М., 2002.
10. Омельченко О. А. Всеобщая история государства и прав. М., 2011. Т. I.
11. Чиркин В. Е. Какая форма правления существует в современной России? // Российский журнал правовых исследований. 2014. №4 (1). С. 32–40.

The new understanding of modern democracy

Vasiliev A. V.,

Doctor of Juridical Science, Professor,
Professor Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration.
e-mail: tikhonova@rane.ru

***Annotation.** The issues of democracy as rule of people are discussed in the article, the democracy of the ancient Greek state Athens (polis) is discussed, wherein rule of people and democracy really existed, indicated the situation. The issues of democracy in the conditions of monarchial and republican government are further discussed.*

Some proposals on the modern democracy improvement are developed in the article.

Keywords: democracy, rule of people, ancient Greek democracy, modern democracy, direct and representative democracy, public and state democracy.

References

1. Begunov Yu.K., Lukashev A.V., Ponedelko A.V. 13 teoriy demokratii. M. 2002.
2. Bishler Zh. Demokratiya. M. 1994.
3. Leypkhart A. Demokratiya v mnogostavnykh obshchestvakh. Sravnitelnoe issledovanie. Per. s angl. M. 1997.
4. Salmin A.M. Sovremennaya demokratiya: ocherki stanovleniya. M. 1997.
5. Rossiyskoe obshchestvo: stanovlenie demoktaricheskikh tsennostey? Pod red. M. Makfola i A. Ryabova. M. 1999.
6. Dal R. O demokratii. Per. s angl. M. 2000.
7. Zidentop L. Demokratiya v Evrope. Per. s angl. Pod red. V. Inozemtseva. M. 2001.
8. Politicheskaya sotsiologiya. Pod red. F.T. Toshchenko. M. 2002.
9. Omelchenko O.A. Vseobshaya istoriya gosudarstva i prava. Tom 1. M. 2011.
10. Konstitutsii burzhuaznykh gosudarstv. M. 1982.