

Тамаш Бауэр¹

КОНСТИТУЦИОННАЯ КУЛЬТУРА В КОНТЕКСТЕ ДИАЛОГА КУЛЬТУР

Культура в широком смысле — это совокупность ценностей, убеждений, норм и обычаев, распространенных в данном обществе, которая определяет поведение членов общества. Совместная культура, то есть совпадение ценностей, убеждений, норм и обычаев, определяющих поведение отдельных членов общества, — это предпосылка нормального сосуществования членов общества, когда противоречия между их интересами и стремлениями не приводят к взрывам, а остаются в допустимых пределах.

Конституционная культура — это совокупность формальных институтов как правил функционирования государства (самой конституции и важнейших законов, определяющих взаимоотношения между государством, частными лицами и различными организациями) и неформальных институтов как узуса при применении конституции и указанных законов. Формальный подход предполагает, что соблюдение конституции и законов обеспечивает необходимую стабильность при сосуществовании различных лиц и организаций. Однако само формальное право, по мнению автора, часто оказывается недостаточным и нуждается в поддержке со стороны неформальных институтов. Одна из форм проявления диалога культур заключается во взаимном восприятии неформальных институциональных начал. В том случае, если представления приблизительно совпадают, данный диалог может быть реально продуктивным. Чтобы доказать этот тезис, я обращаюсь к опыту Венгрии.

Новая венгерская демократия возникла после постепенного распада коммунистического строя в связи с процессом экономического и — вследствие этого — политического ослабления СССР. В отличие от стран СНГ, но подобно ряду стран Центрально-Восточной

Европы, основатели новой Венгерской Республики согласились на введение парламентарной системы, в основном по примеру ФРГ (тогдашней Западной Германии). В такой системе парламент выбирается общенародным голосованием, а абсолютное (но простое) большинство депутатов выбирает премьер-министра, который формирует правительство. Правительство подотчетно парламенту. Оно под руководством премьер-министра определяет и осуществляет свою политику в области экономики, просвещения, культуры, обороны, внешних связей и т. п. Законодательные инициативы в этих областях требуют согласия простого большинства депутатов, чтобы обеспечить правительству и стоящему за правительством большинству депутатов возможность проведения своей политики по поручению избирателей.

Исходным пунктом моих рассуждений является развитие правовой системы Венгрии за последние четыре года. В 2010 году национально-популистская партия «Фидес» победила на выборах и достигла большинства — выше двух третей в парламенте. Подобная ситуация означает, что правительственное большинство получает практически неограниченные полномочия. В частности, оно может изменить конституцию или отменить ее и принять новую по своему усмотрению, не учитывая мнения других. Далее оно может назначать на все руководящие должности в государстве, включая и те, в отношении которых по конституции требуется квалифицированное большинство, то есть две трети. После прихода к власти действия «Фидес» носили соответствующий характер. Какой, я покажу позже.

Однако хочу подчеркнуть, что это не первый случай в Венгрии, когда правительство имеет большинство в парламенте (свыше двух третей депутатов). Двадцать лет тому назад, в 1994 году, в результате выборов возникло коалиционное правительство двух сильнейших тогда партий — социалистов и либералов, которые пользовались большинством мест в парламенте

¹ Профессор Университета им. И. Гёте (Франкфурт-на-Майне, Германия). Научные интересы: трансформационные процессы в бывших социалистических странах. Автор более 50 научных работ, опубликованных на английском, немецком, венгерском, русском и других языках, в т. ч. монографии «Инвестиционные процессы в условиях плановой экономики».

(72 % депутатов). Венгры были в такой степени разочарованы предыдущим национально-консервативным правительством, что на выборах обеспечили квалифицированное большинство двум бывшим оппозиционным партиям. Таким образом возникло новое правительственное большинство, власть которого фактически не была ограничена.

Все-таки коалиция социалистов и либералов отказалась от того, чтобы воспользоваться возможностями, обеспеченными квалифицированным большинством по конституции. Депутаты обязали себя не вносить изменения в конституцию без согласия по крайней мере части оппозиции. Они более или менее придерживались этой линии на протяжении всего периода деятельности парламента того созыва. Более того, при выборе кандидатов на государственные должности, подчиненные не правительству, а парламенту, они соблюдали правило совместного решения с оппозицией. Новые члены Конституционного суда, омбудсмены, председатели Счетной палаты и Верховного суда, а также Генеральный прокурор выбирались парламентом по согласованию с оппозицией. Руководство государственного радио и телевидения тоже назначалось независимым надзором, который возник в результате согласованного с оппозицией решения парламента. Однако надо учитывать, что в некоторых случаях большинство не сдержало своих обещаний (один раз не выбрали нового судью в Конституционный суд по соглашению с оппозицией и при создании новой структуры управления судов приняли закон без согласия оппозиции), но эти случаи остались исключением и не стали правилом. И правительство, и оппозиция тогда считали, что действуют по неформальным правилам венгерской демократии, которые предполагают, что конституция и законы, регулирующие соотношения между органами власти, и права человека требуют согласованных действий большинства и меньшинства в парламенте. В случае нарушения этого правила тогдашняя оппозиция всегда протестовала выходом из парламента, а большинству (в рядах которого сидел и автор настоящего доклада) было стыдно.

Через 16 лет история повторилась. Народ снова был сильно разочарован, в этот раз правительством социалистов и либералов, и на выборах 2010 года голосовал в большинстве за национально-популистскую партию «Фидес». Снова возникло правительственное большинство, в этот раз не двух, а одной партии. «Фидес», однако, пользовалась квалифицированным большинством иначе, чем ее предшественники. «Нам очень надо один раз победить», — отмечал в свое время лидер партии В. Орбан, и, победив, он показал, что имел в виду. Во-первых, новое большинство приняло — без согласования с оппозиционными партиями — новую конституцию, в одностороннем порядке отражающую те ценности, на которых основана политика правящей партии и которые поддерживают ее сторонники. Во-вторых, приняв ряд законов, правительственное большинство перестроило государственную структуру, подчинив правительству СМИ и управление судами. В-третьих, оно назначило своих людей, в том числе депутатов, на все государственные должности, включая и те, где

требуется политическая нейтральность. По сути дела, был обновлен принцип номенклатуры: все государственные деятели подчинялись премьер-министру Орбану, игравшему роль генсека при коммунистической системе. Вследствие этих изменений Конституционный суд, Счетная палата и омбудсмен все меньше выполняют свою контрольную функцию в государстве, прокуратура стала агентом правящей партии и выступает против политиков оппозиции, а государственное радио и телевидение стало мощным средством агитации и пропаганды в руках правящей партии.

Отметим, что независимые органы часто подчиняются правительству по законам, которые мало отличаются от законов ряда западных стран (и «Фидес» часто ссылается на это). Например, руководство государственного радио и телевидения назначается премьер-министром (как в Великобритании), президентом как главой исполнительной власти (как во Франции) или правительствами земель (как в Германии). Прокуратура подчиняется правительству в большинстве демократических стран. В США члены Верховного суда, исполняющего функции охраны конституции, назначаются президентом, а в Германии часто бывает, что политики с правительственной должности переходят в Конституционный суд или сотрудник федерального канцлера становится председателем Центрального банка. И все-таки независимость Конституционного суда, Центрального банка или нейтральность государственного радио и телевидения в этих странах не нарушаются. Почему?

Опыт старых демократий показывает, что если британский премьер-министр, французский президент или советские премьер-министры германских земель назначают руководства государственных СМИ, если чешский президент назначает членов Конституционного суда, то речь идет о назначении лиц, которые пользуются профессиональным авторитетом и способны действовать независимо. Значит, и те лица, которые назначают, и те, которых назначают, действуют на основе конституционной культуры данной страны, в соответствии с ней от назначенных ожидается независимая и нейтральная деятельность, а от тех, которые назначают, ждут соответствующего выбора назначенных лиц. Развивается узус, который не менее чем правовая норма обязывает как того, кто назначает, так и того, кого назначают, соблюдать ожидание общественности и поступать политически нейтрально, в соответствии с основными конституционными нормами. Тот, кто нарушает этот конституционный узус, подвергается решительному осуждению со стороны общественности и рано или поздно слагает с себя полномочия. Таким образом узус становится составной частью конституционной культуры данной страны. Судить независимо от политической власти от судей требует не только закон, но и профессиональная честь.

Почему нужен узус и недостаточно правовой нормы? Жизнь многообразна и постоянно меняется, а правовые нормы выполняют свою роль в жизни общества — могут стать ориентиром для его членов, если будут реже меняться. Они не могут охватывать разнообразные ситуации в государственной жизни. Приведу

примеры. Законодательства некоторых стран стремятся регулировать несовместимость государственных должностей с разными видами хозяйственной деятельности. Правовые нормы часто не совпадают с оценкой общественной ответственности. К правовой норме часто добавляется узус: что принято и что нет. В политических программах телевизионных и радиопередач правительство и оппозиция и даже отдельные партии должны получать пропорциональный доступ к эфиру. А как поступать в отношении экстремистских партий? Их тоже выпускать на экран? В последние десятилетия в период предвыборных кампаний глав исполнительной власти (президентские выборы в США, Латинской Америке и Франции, парламентские выборы в большинстве европейских стран) принято организовывать телевизионные дуэли. При этом надо решать множество вопросов: «Надо ли обязывать кандидатов участвовать?», «Как обеспечить равные условия для всех кандидатов?», «Надо ли ограничивать влияние правительства на СМИ?». Все это легче регулировать узусом, чем строгой правовой нормой. Так это происходит на практике.

В странах, где в течение нескольких десятилетий, как в Германии, или даже столетий, как в Англии, укрепилась конституционная культура, которая успешно регулирует сложные взаимоотношения между отдельными субъектами государственной жизни, можно отказаться от строгих и подробных правовых норм. Однако в случае, например, бывших социалистических стран, где конституционная культура пока слаба, многие отношения нуждаются в регулировании путем правовых норм.

Новейший опыт Венгрии показывает, как конституционная культура в состоянии становления может быть повреждена и даже разгромлена ударами со стороны новой власти, которая стремится к расширению своего поля действия. В начальной стадии трансформации, кроме принятия множества новых законов, составлялись и неформальные правила государственной жизни, которые стали узусом, то есть частью конституционной культуры страны. Они охватили различные области государственной жизни более гибко и полно, чем сами законы. Пользуясь квалифицированным большинством, правительство «Фидес» оттолкнуло многие ограничения путем изменения законов, а узус просто проигнорировало и таким способом постепенно развалило развивающуюся конституционную культуру.

Пока конституционная культура сохраняется, она независимо от принятых, часто ошибочных законов ориентирует членов общества, что правильно, а что нет. А если конституционная культура повреждена или даже разгромлена, исчезает необходимый ориентир для всех участников государственной жизни. Именно это наблюдается в настоящее время в Венгрии.

Возникает вопрос: «Разве нарушение конституционной культуры опасно и государство и общество в це-

лом не могут действовать на основе управления исполнительной властью и проведения законов, постоянно приспособливая их к меняющимся условиям?». При нормальных, бесконфликтных условиях это более-менее возможно. В таких условиях имеется достаточно времени для приспособления правовых норм к меняющимся условиям, и правительство со всеми подчиненными ему ведомствами, опираясь на слой чиновников, может провести свою линию. В случае кризисов, однако, положение существенно изменяется. Условия работы государственных органов быстро меняются, чиновники теряют ориентиры, и государство перестает быть средством, способным для управления. Именно в такое время возрастает роль конституционной культуры как ориентира.

Как экономист, я должен отметить, что нарушение конституционной культуры имеет весьма опасные последствия в экономике. Охрана частной собственности и соблюдение договоров — это основа конституционного порядка в области экономики. Этот принцип сталкивается с иными приоритетами государства, и такие конфликты решаются приговорами судов и Конституционного суда. Живая конституционная культура ограничивает число таких конфликтов. В области бизнеса преобладает взаимное доверие, что способствует стабильному развитию. Нарушение конституционной культуры, наоборот, подрывает взаимное доверие и таким способом препятствует экономическому развитию. Именно это проявляется в спаде инвестиций и экономическом застое.

Следует упомянуть и еще один аспект, а именно диалог культур. Новое, демократическое устройство возникло в Венгрии в рамках своеобразного диалога с сообществом демократических стран. Венгрия как страна, в которой в течение нескольких десятилетий сочетались элементы советской и западной экономической, политической и конституционной культур, начала постепенно освобождаться от элементов советских культур и развивать элементы западных. В течение подготовки вступления страны в Евросоюз это перешло в длительный формальный диалог между венгерским правительством и органами Евросоюза подобно всем другим странам, присоединяющимся к ЕС. Этот формальный диалог являлся продолжением предыдущего неформального диалога. Шаги, принятые правительством В. Орбана в направлении вытеснения элементов западной экономической, политической и конституционной культур, привели к новой волне формального диалога: целого ряда процессов по нарушению Венгрией обязательств в разных органах Евросоюза и судов в Страсбурге и Люксембурге. Такой вариант «диалога культур» сильно вредит государству. Внутри страны создается впечатление, что Европа нас угнетает, а у других стран — что Венгрия несерьезная страна.