

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРЕДЕЛЫ И ПОРЯДОК ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

Ж. -Л. Шабо

От редакции. Жан—Люк Шабо — французский политолог и правовед, лектор Университета социальных наук в Гренобле. Публикуются фрагменты из его книги "Введение в политику" (Jean-Luc Chabot. Introduction a la politique. Presses Universitaires de France, Paris, 1991).

Введение в предмет — жанр, к сожалению, весьма редкий в отечественной обществоведческой литературе. Дело, очевидно, не только в том, что подобный жанр весьма трудоемок, предполагает определенную энциклопедичность автора. Необходима известная зрелость самого объекта исследования в его национальных проявлениях.

Работа Шабо издана в серии "Политическое и теоретическое право". Естественно поэтому, что автор большое внимание уделяет правовым аспектам политики, хотя отнюдь не абсолютизирует их. В начале книги Шабо рассматривает политический феномен как таковой. Затем следуют три части, посвященные соответственно легитимности, доступу к власти и осуществлению властных функций.

Подход французского автора к политике представляется редакции "Полиса" весьма перспективным для российского читателя. Внешне восприняв основные принципы и ценности демократии, наше общество еще очень далеко от осознания того, что действительность демократии — это строгое следование процедурам, нормативно закрепленным правилам политической игры. Ее участники, и прежде всего представители трех высших государственных властей, не могут менять такие правила произвольно и в свою пользу, подобно королевским персонажам из кэрролловской Страны чудес, ибо это чревато многими осложнениями в движении государства. Вспомним, как в конце зимы — весной нынешнего года советская суперструктура, которую почему-то называют российским "парламентом", стремилась сосредоточить у себя все или почти все основные властные полномочия, создать нечто вроде того, что в политологии называют "режимом ассамблеи". Шабо показывает, что подобное "сверхмогущество" парламента во Франции каждый раз приближало угрозу национального краха и обычно заканчивалось установлением режима личной власти военного деятеля, на которого и "сваливали" задачу спасения республики.

Лаконично написанная книга Шабо дает, как нам кажется, полезный материал для дискуссий вокруг российской Конституции и — шире — для понимания конституционализма как такового, общих и специфических механизмов осуществления политической власти, законного разграничения полномочий и предметов ведения между ее институтами и т. д. Хотя некоторые оценки и суждения автора схематичны (издержки лаконичности), спорны, мы все же посоветовали бы российским издателям обратить внимание на это "Введение". Книга, будучи переведена на русский язык, может стать популярным учебным пособием в нашей стране.

Отправление власти ставит двойную проблему — внешних и внутренних границ власти, иными словами, распределения полномочий между управителями и управляемыми, а также между самими управителями.

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ВЛАСТИ МЕЖДУ УПРАВИТЕЛЯМИ И УПРАВЛЯЕМЫМИ

Нельзя стереть грань между управителями и управляемыми. Теории чистой, или прямой, демократии стремятся свести на нет рубеж между управителями и управляемыми, постулируя полную тождественность двух понятий: управляемые — одновременно и управители. Нередко такие теории, задающиеся целью освобождения человека, обеспечения безграничной свободы, которой якобы препятствует отношение приказание/повиновение, выходят в итоге на тоталитарное отчуждение. И здесь политическая мысль Ж. -Ж. Руссо, переносящая религиозные структуры в область политических отношений, двойственна. Он понимал гражданство и процесс принятия решения большинством *ad instar religiosum**. Чтобы стать частицей политического сообщества, необходимо войти в него добровольно, полностью жертвуя себя общности, — по образцу полной самоотдачи Богу. "Каждый из нас отдает свою личность и всю свою мощь под верховное руководство общей воли, и мы вместе принимаем каждого члена как нераздельную часть целого" (1, с. 13). При сакрализации коллективного решения, которое есть ничто иное как закон, нет места ни для оппозиции правящему большинству, ни для управляемых, подчиненных отличным от них управителям. Мажоритарный механизм становится вечной майевтикой истины*, истины для общности недолговечной, но не признающей отрицания со стороны личности. Догматическая политика сводит выражение мнений к голосованию и к тому, что непосредственно предшествует ему: "Если кто-нибудь откажется повиноваться общей воле, то он будет принужден к повиновению всем политическим организмом; а это означает лишь то, что его силой заставят быть свободным" (1, с. 16). Но историческая реальность не такова. Осуществление политической власти всегда ограничено пределами, начиная с имеющих физическую природу; и всегда существует право, позитивное или естественное, несоблюдение которого влечет санкции.

* По религиозному образцу (лат.).

ПРИНЦИП ОГРАНИЧЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ

Плюралистические режимы и пределы осуществления власти. — Режимы с конкурирующими между собой системами мысли появились в эпоху перехода к "открытому обществу" — во времена либеральной дерегуляции XVIII в. в Великобритании (В. МанDEVиль, А. Смит, И. Бентам), коллективного овладения политической властью во Франции, начиная с Революции 1789 г. Эти режимы отнюдь не застрахованы от новой формы тирании или деспотизма. "В прежние времена ни один монарх, какой бы всемогущей и абсолютной ни была его власть, не взялся бы единолично, без помощи промежуточных органов власти управлять всеми частями большой империи", — замечал А. де Токвиль. /... / Новый тиран — это само государство в своей бюрократичности, легитимизируемой ее технократическим подходом. Оно "превращает в конце концов весь народ в стадо пугливых и трудолюбивых животных, пастырем которых выступает правительство" (2, с. 496—497). И Токвиль заключал: "Демократические народы, которые ввели свободу в сферу политики, усилив деспотизм в сфере исполнительной власти, пришли к вещам очень странным. Так, они полагают, что граждане не способны сами вести мелкие дела в соответствии с простым здравым смыслом. Когда же речь идет об управлении целым государством, то этим гражданам они готовы доверить необъятную власть. Люди поочередно становятся то игрушками в руках правителя, то его повелителями, то больше, чем королями, то меньше, чем простыми смертными" (2, с. 498).

Этот анализ полуторавековой давности не потерял своей остроты; и хотя в нем обрисована не реальность, но доведенная до предела логика эволюции, он противопоставляет индивидуализм неисчислимой "толпы равных и похожих друг на друга людей, которые тратят свою жизнь в неустанных поисках маленьких и пошлых радостей" "гигантской охранительной власти", которая "абсолютна, дотошна, справедлива, предусмотрительна и ласкова" (2, с. 497). Однако перечисленные Токвилем меры противодействия такой власти, отражавшие историческую практику контр-властей в пред-демократических и демократических обществах, несколько не отличаются от тех, которые позволили противостоять тоталитарным режимам XX в. Это религия и нормы нравственности, промежуточные территориальные организмы и образования патриотической интеграции (малых родин и наций, входящих в государство; провинций и регионов, местных общин), промежуточные группы интересов и социальной солидарности (ассоциации, партии, группы управления или давления). Сюда же следует отнести власть общественного мнения, проявляющуюся благодаря информационной власти, а также независимость судебной власти.

Правовое государство и конституционные гарантии гражданских свобод. — Эти "физические" противовесы политической власти исходят из всеобщей констатации: каковы бы ни были претензии политической власти, она не может всецело господствовать над управляемым ею обществом. Указанные противовесы были дополнены нормами позитивного права. Отнюдь не случайно правовые гарантии защиты свобод управляемых от власти управителей появились в то время, когда отправление политической власти начинает социализироваться. Оно уже более не зависит исключительно от религиозной морали, на которую возлагалась забота ограждать управляемых от возможных злоупотреблений носителей власти. Взамен феодальной системы хартий и вольностей для отдельных слоев в XVII в. в Британии в ходе борьбы между Парламентом и Коронаой возникает законодательная защита управляемых с помощью их представителей; ее формируют "Петиция о правах" 1628 г., "Хабеас Корпус Акт" 1679 г., а также "Билль о правах" 1689 г. Веком позже в декларации и конституции американской и французской революций с их духом конституционализма вошли наборы писанных юридических гарантий, которые должны были гласно и определенно установить точные пределы власти. Развитие — на основе юридически закрепленных процедур — демократической легитимации государства, которая укрепляла его авторитет и могущество в глазах управляемых, одновременно необходимо уравновешивалось благодаря юридическому же определению пределов самого государства в том, что касалось его сферы и образа действий. По мере установления все более непосредственной связи между индивидом и государством с помощью получавшей всеобщее распространение избирательной процедуры постепенно исчерпывалась двойная — представительная и защитная — функция промежуточных организмов. Появилась необходимость в том, чтобы эта двойная функция представительства и защиты реализовалась в демократическом индивидуализме; писаное конституционное право стало инструментом такой реализации.

* Майевтика (от греч. — повивальное искусство), метод Сократа извлекать скрытое в человеке знание с помощью наводящих вопросов. — Ред.

Осуществляющее себя таким образом правовое государство имеет единственную, в сущности, проблему — своей эффективности. Очевидные преимущества писаного права

— его определенность и всеобщая о нем осведомленность ("никто не может отговариваться незнанием законов") — недостаточная гарантия его претворения в жизнь. Торжественность деклараций прав не является залогом уважения к ним в реальных действиях членов сообщества. Для того чтобы гарантировать эффективность норм права, необходима совокупность трех условий:

—определенная сообразность писаной нормы ценностям и соотношению сил в гражданском обществе (экзогенное соответствие правовой нормы);

— признание наивысшей ценности в самой правовой системе норм, записанных в декларациях прав и в конституциях или основных законах (эндогенная иерархия правовых норм);

— наличие механизмов и органов, облеченных задачей эффективно обеспечивать указанное иерархическое первенство (контроль конституционности).

Первое условие может оказаться отнюдь не связанным с торжественностью правового акта: есть положения конституционного характера, не имеющие следствий и, напротив, обычные законы или их юридические интерпретации оказываются продуктивными источниками коллективных гарантий. /... /

Второе и третье условия обычно объединяют при утверждении формального верховенства конституционного закона внутри правовой системы. Такой подход ныне наиболее распространен, хотя встречаются и некоторые исключения: в английском праве конституционные положения имеют лишь материальную дефиницию, связанную с суверенностью парламента. /... /

Проблема, возникающая в связи с содержанием деклараций прав и конституционных преамбул, является ключевой по двум причинам: эти тексты содержат обычно самые принципиальные из положений, посвященных гражданским правам и свободам, и имеют целью зафиксировать пределы власти управителей над управляемыми. От природы указанных текстов, зависят действенность, реальность власти управляемых. Существуют три вида интерпретации правовой силы декларации прав и преамбул. Некоторые системы не признают никакой позитивной правовой природы этих текстов допускают их чисто материальную силу как нормы естественного права, не полагаемого в качестве позитивного, а связанного с этическими и философскими принципами. В ряде стран (включая Францию) существуют иные системы. /... / За основными правами и свободами человека, записанными в декларациях и преамбулах, признается полная правовая сила конституционного уровня. Конституционные суды, призванные обеспечить соблюдение этих документов, наделяются широкими полномочиями ввиду того, что основополагающие принципы наших политических систем в их концептуальном формулировании не только предполагают расширительное понимание, но и имеют определенную полисемию. Конституционные суды закрепляют тенденцию обращаться к судье и естественному праву, скорее чем к позитивному законодательству. Третья интерпретация состоит в том, чтобы выявлять различия в содержании рассматриваемых текстов по материальным и неформальным критериям: некоторые положения, годные для непосредственного применения, приобретут полную конституционную силу, другие потребуют вмешательства законодателя для придания им позитивной правовой силы. Из-за неопределенности правового значения деклараций прав и преамбул современные конституции часто повторяют эти гарантии в основной своей части, дабы обеспечить последующее признание их полной конституционной силы (пример — Конституция Испании 1978 г.).

В то же время, после второй мировой войны, получили развитие международные инстанции по защите прав человека, дублирующие и подкрепляющие усилия национальных механизмов, если таковые существуют. Участниками таких международных договоров по преимуществу становятся те государства, где национальный правопорядок лучше всего обеспечивает защиту Прав и свобод их граждан. Примером может служить Европейская конвенция по правам человека от 4 ноября 1950 г. (в рамках Совета Европы). Ее участники взяли на себя ясно выраженное обязательство разрешать своим гражданам непосредственно обращаться в Европейскую комиссию по правам человека (но не в Суд) как в единственный орган, компетентный рассматривать жалобы и обращения по поводу нарушений прав.

10 декабря 1948 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Всеобщую декларацию прав человека, дополненную 19 декабря 1966 г. двумя пактами — одним об экономических, социальных и культурных правах, другим — о гражданских и политических правах. Были предусмотрены три формы их применения: использование текста Декларации во внутреннем законодательстве; учреждение Комитета по правам человека, призванного рассматривать практику применения положений Декларации государствами-членами ООН на основе представляемых ими докладов; наконец, возможность для частных лиц из государств, подписавших факультативное приложение к протоколу о гражданских и политических правах, обращаться в указанный Комитет по поводу нарушения прав, сформулированных в Пакте.

Действенность международной правовой поддержки дела защиты управляемых весьма невелика. В большинстве случаев — это возможность гласного осуждения; гораздо реже, как исключение, — возложение санкций на государство из числа тех, которые согласились на такую процедуру. Но главный эффект здесь не прямой: содействие созданию в общемировом масштабе культуры прав и основных свобод человека.

САНКЦИИ ЗА НЕСОБЛЮЖДЕНИЕ ПРИНЦИПА ОГРАНИЧЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ

Эти санкции могут быть двоякого рода в зависимости от того, опираются ли таковые на позитивное право или только на естественное право. В первом случае они налагаются в правоприменительном порядке (исключение составляет деятельность "омбудсмана" или посредника — редкого и, как правило, ограниченного в своих полномочиях института); во втором — они предполагают коллективное использование управляемыми принципа легитимной защиты от действий управителей.

Правовая защита управляемых. — Такая защита может осуществляться либо путем оспаривания юридических актов, исходящих от государственной власти и полагаемых несоответствующими высшей позитивной норме (контроль конституционности), либо с помощью процедур, имеющих целью привлечь управителей к персональной ответственности за действия, совершенные при отправлении власти (уголовная ответственность представителей исполнительной власти).

Принцип законности и его соблюдение. — Одно из определений этого принципа дает нам статья 5-я Декларации прав человека и гражданина, принятой 26 августа 1789 г.: "Все то, что не запрещено законом, то дозволено, и никто не может быть принужден делать то, что не предписано законом". В статье 8-й этого акта содержится знаменитый образец применения данного положения к области защиты личности управляемых перед лицом власти управителей: "... никто не может быть наказан иначе, как в силу закона, принятого и одобренного До совершения правонарушения и надлежаще примененного". Эта чисто формальная и позитивистская трактовка принципа законности поднимает двойную проблему — связанности права с реальностью (материальная дефиниция принципа) и внутренней связанности всех элементов правового порядка (соблюдение иерархии норм). Материальная дефиниция принципа законности отсылает к иногда оспариваемому понятию естественного права — соответствию позитивного права принципам универсального права, общего для всех людей. Цитированная выше Декларация косвенно и недостаточно ясно, спорно отсылает к указанному определению в статье 2-й, утверждающей, что "целью всякого политического объединения является сохранение естественных и неотъемлемых прав человека. Эти права суть свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению". Возможное противоречие между двумя законностями — позитивно-правовой и естественно-правовой — обнаруживает себя в случаях обращения управляемых к насильственным действиям как крайнему средству защиты от незаконных, с точки зрения естественных права и морали, действий управителей, которые используют инструменты позитивного права в целях притеснения /...

Другой подход к применению принципа законности выявляет по крайней мере необходимость внести порядок в многообразие позитивных правовых норм. Подзаконный акт (регламент, положение) должен быть подчинен общему законодательству, а последнее — конституции. Надзор за конституционностью является, таким образом, высшей формой контроля за соблюдением законности.

Контроль конституционности. — Речь идет о следующем. Орган, наделенный соответствующей юрисдикцией, определяет, соответствует ли принятый каким-либо институтом власти правовой акт (закон, указ, постановление) конституции или другому тексту конституционного уровня. В случае выявления такого несоответствия данный акт объявляется лишенным всякой юридической силы как в отношении непосредственно заинтересованных субъектов, так и субъектов права вообще. Различные механизмы надзора за конституционностью не имеют своей целью сакрализацию текста, либо органа, принимающего на рассмотрение дело. Их задача — предоставить управляемому эффективную защиту перед лицом политической власти. Здесь существуют следующие параметры: право прямого обращения в органы правосудия, открытое для управляемых и ограниченное для должностных лиц; возможность непрямого обращения в судебные инстанции; наличие или отсутствие специального органа с контрольными функциями: учет природы обжалуемого акта: простота или двойственный характер правоприменительной системы. Комбинация этих различных факторов позволяет дать следующее правовое определение контроля конституционности: это рассмотрение в общем судебном порядке или путем исключения, специальным или неспециальным конституционным судом дел о законах (принятых, но еще не обнародованных), о правовых актах, исходящих от исполнительной власти.

Непосредственное обращение управляемых в органы правосудия. — Речь идет о процедуре, позволяющей при определенных условиях частным лицам обращаться в конституционный суд. Подобная процедура предусмотрена Основным законом ФРГ от 23 мая 1949 г. Федеральный конституционный суд рассматривает обращения конституционного характера, которые могут подаваться лицом, считающим себя ущемленным в одном из его основных прав. /... / Немецкие конституционные судьи принимают иски индивидуальных лиц в том случае, если исчерпаны другие пути обращения во внутренние судебные инстанции. /... / Такой же механизм установлен Конституцией Испании от 29 августа 1978 г., в соответствии с которой всякое физическое или юридическое лицо имеет право обратиться в Конституционный суд по поводу любого ущемления своих прав и свобод. Жалоба может касаться только мер по применению закона (административных или судебных актов), а не самого закона, причем она принимается к рассмотрению лишь тогда, когда истец исчерпал все другие возможности судебного разбирательства. /... /

Ограничение возможности обращения управителей в судебные органы. — Конституционная система ФРГ кумулирует процедуры в области контроля за конституционностью, поскольку в ст. 93-й, ч. 2, уточняется, что "в случаях, расхождения мнений или появления сомнений о согласованности по форме и по содержанию федерального права или права земель с настоящим Основным законом федеральное правительство, правительство земли или одна треть членов бундестага могут обратиться в Конституционный суд. Предметом обращения, таким образом, является обнародованный и вошедший в силу закон, содержание которого оспаривается в виду его предположительного несоответствия Основному закону. Подобная процедура предусмотрена статьей 161-й, п. 1, Конституции Испании. В единой процедуре проверки конституционности законов, предусмотренной Конституцией Франции 1958 г., обнаруживается такой же механизм ограничения права обращения в суд представителей как исполнительной, так и законодательной властей. /... / Речь может идти только о законе, принятом путем голосования, но еще не промульгированном. /... /

Процедура исключения, с участием или без участия особого правоприменительного органа. — Контроль конституционности путем исключения осуществляется судом общей Юрисдикции, чаще всего в ходе судебного процесса. Сам судья или одна из сторон, участвующих в процессе, ставит вопрос о том, соответствует ли конституции закон, применяемый в споре. Судебная система США уже два века дает блестящие образцы применения подобной процедуры. Известно, что в соответствии с отделом 1-м ст. 3-й первоначального конституционного текста Верховный суд является высшим судебным органом Федерации. Известно также, что вынес решение по делу Медисона против Мербери в 1803 г., он стал брать на себя в правоприменительном порядке контроль за конституционностью федеральных законов. Начиная с 1810 г. этот контроль распространился на законы штатов, а в 1816 г. в целях обеспечения юрисдикционной гармонии на всей территории США Суд возложил на себя функции апелляционной инстанции для верховных судов штатов. С тех времен устанавливается простой механизм: любой Судья высказывает свое суждение относительно соответствия закона Конституции; в случае отрицательной квалификации закона судья принимает решение о его неприменении в рассматриваемом деле. Такую процедуру и называют "исключением по

причине неконституционности" (*l'exception d'inconstitutionnalité*). Рано или поздно в апелляционном порядке спор, а вместе с ним правовая проблема попадает в Верховный суд, который и решает ее окончательно.

Итальянская система отличается от американской тем, что в ней существует особый Конституционный суд. /... / Судья общей юрисдикции приостанавливает разбирательство и ставит правовую проблему перед Конституционным судом (ст. 134 Конституции Италии 1947 г.). Такую процедуру называют "предсудебным вопросом". Смысл ее — доверить разрешение правовой проблемы специализированному органу правосудия с тем, чтобы суд общей юрисдикции смог возобновить процесс и решить спор между участвующими в нем сторонами. Такая процедура, в отличие от американской, позволяет избегать противоречий в правоприменительной деятельности. /... /

Особенностью французской системы правосудия является ее разделение на две части. Наряду с органами общей юрисдикции существуют органы административной юстиции (административные суды, апелляционные административные суды и Государственный Совет). Эти последние институты гарантируют управляемым соответствие подзаконных актов закону и Конституции. Обращаться в административный суд может любое заинтересованное лицо, требующее отмены акта как незаконного и жалующееся на превышение власти (незаконность понимается здесь очень широко, ибо концепция охватывает не только общее законодательство, но также Конституцию, договоры, общие принципы права и практику его применения). Кроме того, любой истец в ходе процесса в суде общей юрисдикции имеет право поднять вопрос о несоответствии нормативного акта закону или Конституции. Если судья примет во внимание представленный довод, он может отказаться от применения в деле акта, поставленного под сомнение, используя процедуру "исключения по причине незаконности" (*"exception d'illegalité"*). Однако не имеют силы определения судьи относительно действительности самого акта или относительно актов нерегламентарного характера.

Отрешение от должности управителей путем специальной уголовной процедуры. — Объектом ее являются не юридические акты, исходящие от власти, но сами лица, являющиеся носителями исполнительной власти, которые в рамках своих политических функций действовали вопреки законности (превышение или злоупотребление властью) или нанесли ущерб государству (государственная измена, заговор против государства). Исторически воплощенная в британском импичменте (*impeachment*), такая уголовная процедура направлена против политиков. Она повсеместно входит в конституционные системы, но также почти повсеместно не используется на практике. Объясняется это просто: процедура несовместима с чувством братства внутри политического класса, в котором возобладал дух компромисса. Не является ли указанная процедура матрицей, с помощью которой начал формироваться в XVIII в. в Великобритании механизм политической ответственности министров как главной пружины парламентского режима? Поэтому эффективность импичмента с точки зрения защиты прав управляемых весьма слаба.

Импичмент основан на принципе феодального правосудия: знатных людей должны судить равные им. В Великобритании эта процедура, предусматривающая два этапа, применяется только по отношению к министрам. Палата общин формулирует и голосует за обвинительное заключение. В случае его принятия там Палата лордов превращается в судебное присутствие и также путем голосования высказывается по существу обвинения. Ее решение окончательное. США приняли такую же систему в 1787 г. /... /

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ВЛАСТИ МЕЖДУ УПРАВЛЯЕМЫМИ

/... / Соответствие аристотелевой типологии политических режимов современности. — Плюралистические демократические режимы нашего времени большей частью соответствуют модели смешанного государственного устройства. Иными словами, они представляют собой смешение аристотелевых типов монархии, аристократии и демократической республики, причем из первых двух концептов изъят принцип передачи власти по наследству. В 1965 г. У. Бенени описал британскую политическую систему как систему с "избираемым монархом" (*Electe monarch*): уже с давних времен монархическую функцию исполняет премьер-министр, а не королевская власть. "Демократия канцлера" в ФРГ, "императорское президентство" в США — все это сходные проявления того процесса, который принято называть усилением исполнительной ветви власти в современных демократиях.

В том же смысле V Республика во Франции означала возвращение принципа монархии в политическую систему, которая около двух веков была обречена на альтернативу: либо республика, но без исполнительной власти, либо исполнительная власть, вытесняющая республику. Причины такой ситуации объяснялись условиями перехода от Старого порядка к Революции: любую исполнительную власть подозревали в органическом пороке — она напоминала о Старом порядке, т. е. об абсолютной наследственной монархии /... /, что рождало идею о необходимости надзора за ней. /... / Таким образом, в 1958 г. во Франции произошла самая настоящая монархическая реставрация, но она в никакой мере не означала возвращения к наследственной королевской власти или личного присвоения власти, которая должна была, как и во времена Империй, "скользить" к принципу наследственности власти /... / Вот слова де Голля, сказанные уже после 1958 г. * генералу Флоику: "Я восстановил монархию в свою пользу". Как в британской, германской или американской системах, речь идет отнюдь не о личной, не о наследственной, не об абсолютной монархии, но об умеренной республиканской монархии. В ней правит один человек с помощью аристократически-олигархических коллегий, образуемых на основе принципов выборности и кооптации (парламент, министры, Верховный суд, партии и их приверженцы и т. д.) Эти же коллегии играют одновременно роль противовеса, тормоза его власти. Народ принимает участие в отправлении власти через механизмы представительной и полупрямой демократии.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНО-ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ТИПОЛОГИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕЖИМОВ

Три функции и три ветви власти вокруг закона. — Среди читателей Монтескье встречаются люди, приписывающие ему открытия и тезисы, которые не он придумал — хотя бы знаменитую французскую теорию разделения властей. Монтескье написал II—VII книги труда "О духе законов" еще до своего путешествия в Англию, читая "Политику" Аристотеля. Различия между исполнительной, законодательной и судебной властями были предметом исследования в "Политике". /... / Каждая из властей определяет себя на основе выполняемой ею функции, а сама эта тройная функциональность определяется актом, трактуемым в качестве центрального для любой политической власти: законом. Таким образом, имеются организмы, создающие закон, применяющие закон, и следящие за его соблюдением.

Нынешнее признание этого разделения властей и вытекающей отсюда теории политических режимов показывает, что без него не обойтись. Хотя описанное разделение властей некоторые авторы считали неполным и время от времени стремились добавить к нему четвертую власть. Конечно же, воспитывающая и информирующая власть — система образования и средства массовой коммуникации (медиа) — кажется определяющей в наполнении содержанием этого процедурно законодательного подхода к задачам политической власти в целом. Функции "тайного законодателя", вдохновителя, материального законодателя, наверно, более важны, чем функции формального законодателя, равно как и функции исполнительной власти. Таким образом, если бы понадобилось придерживаться трехэтапного цикла принятия" политического решения, он мог бы быть следующим: внушение, исполнение, распространение, причем исполнение соответствует процедурной фазе политической власти (законодательной/исполнительной/судебной), а внушение и распространение обеспечиваются в основном системами образования и социальной коммуникации. Однако такая интерпретация в целом предполагает, что главным и центральным актом политической власти является закон. Но политическое решение отнюдь не сводится к закону. Юристы интеллектуально лукавят, привязывая "исполнительную власть" к функции исполнения законов. В современных государствах большинство решений в области внешней политики ускользает от "законодателя". Власть, занимающаяся административным регулированием, имеет, как правило, статус, подчиняющий ее закону, но тем не менее она обладает широкой автономией. Упор на закон объясняется намерением деперсонализировать власть, но не может скрыть тот факт, что осуществление власти не обязательно и не всегда сводится к действию законодателя. Политическое решение проводится в жизнь различными методами, закон — один из них. В результате ставится под сомнение уместность использования "трилогии", восходящей к Аристотелю, для объяснения политической власти во всей ее полноте. Политическая практика показывает, что закон представляет собой самую торжественную форму политического решения. Он в то же время легитимирует другие решения, вроде бы прямо не относящиеся к нему, но принимаемые в его рамках. Из всего этого следует, что классификация политических режимов, главным критерием в которой выступает закон, представляется одновременно и полезной, и неполной.

Классическая типология политических систем, исходящая из законодательного акта. — В отличие от двух других ветвей власти судебная власть имеет неизменную функцию — обеспечивает соблюдение юридически установленного политического порядка. Из этого вытекает, что она не является элементом, определяющим весь политический режим, ибо не участвует непосредственно в осуществлении законодательного акта. Поэтому в основе классификации политических режимов — президентский, парламентский, режимы ассамблеи и авторитарный — лежит структура отношений между представительной и законодательной властями. Имеются и режимы с различием этих двух властей, и режимы, характеризующиеся их смешением. В первом варианте указанное различие может принимать форму строгого разделения. Тогда налицо президентский режим. Если же разделение является гибким или обе ветви власти сотрудничают, то мы имеем дело с парламентским режимом. Баланс в режимах смешанного типа может склоняться в пользу органа — носителя законодательной власти (режим ассамблеи) или в пользу органа — носителя исполнительной власти (авторитарный режим).

Режим с различием ветвей власти:	при разделении властей	президентский режим
	при сотрудничестве властей	парламентский режим
Режим со смешением ветвей власти:	в пользу законодателя	режим ассамблеи
	в пользу исполнительной власти	авторитарный режим

Президентский режим и президенциалистский* режим. Прототип президентского режима содержится в Конституции США 1787 г. Главной его чертой является строгое отделение законодательной власти от исполнительной, каждая из которых обособленно выполняет соответствующую функцию. Это обеспечивает определенный баланс властей или, по меньшей мере, их взаимный противовес. Разумеется, есть некоторые исключения в системе разделения, которые, сохраняя ее, в то же время соединяют обе власти (законодательные полномочия президента, надзорная функция Сената, к примеру). Общая тождественность власти и ее функций совершенно логично обуславливает простоту органов в каждой ветви: президент США одновременно является главой государства и главой правительства, он один олицетворяет исполнительную власть и в этой миссии ему помогают государственные секретари, назначаемые индивидуально и увольняемые по воле президента. Двухпалатность Конгресса оправдана лишь федеральной структурой государства. Это хорошо подтверждает давняя попытка ввести чисто президентский режим в такой стране с унитарным государственным устройством, как Франция. Статья 20-я Конституции от 4 ноября 1848 г. гласила: "Французский народ делегирует законодательную власть единому Собранию". Рассмотренные две черты американского режима (разделение функций и простота органов) дополняет третья — требование конституционного разграничения соответствующих компетенции каждой власти, учитывая невозможность для них в конституционном порядке предъявлять друг другу претензии (исключение составляет редчайшая гипотеза использования Конгрессом процедуры импичмента против президента в частично политических целях).

* В отношении этого режима более употребительны понятия "полупрезидентского" или "смешанного президентско-парламентского" режимов — Ред.

По сравнению со структурой президентского режима президенциализм выражается в усилении полномочий президента, в результате чего ослабляется первоначальная и историческая тождественность данной ветви власти и исполняемых ею функций. Преимущество президентской власти не находит более конституционного противовеса. Такой процесс может быть обусловлен конъюнктурой (как в случае с президентом Ж. Помпиду во Франции) или структурно (в южноамериканских или африканских моделях). Опорой президенциализма являются системы сторонников партий, от доминирующей до единственной партии. Но здесь простая ссылка на типологию режимов недостаточна; необходимо ее дополнить анализом культурной специфики, связанной с историей континентов. При таком подходе вероятен вывод о том, что центральной структурой президенциализма являются не конституционные формы его реализации, а скорее общий для таких режимов феномен политического лидерства.

Теория парламентского режима: от реальности к модели. — Рождение парламентского режима связано не с реализацией какой-то заранее обдуманной модели власти. Он явился следствием исторической практики акторов британской политической системы, по меньшей мере с XVII по XIX в. Нет нужды говорить об успехе этого режима. Уже в течение двух веков во всем мире ему подражают, правда, порой неумело. На основе

анализа исторической родословной режима можно выделить его фундаментальные черты. Главное преимущество парламентской модели кроется в том, что она позволяет согласовывать две функции, одинаково необходимые в политике: преемственность и изменение. Техническое решение, обеспечивающее совмещение этих взаимопротиворечивых целей, состоит просто-напросто в органическом удвоении функций властей: на базе различения исполнительной и законодательной ветвей, сотрудничающих друг с другом, каждая из них образует по два органа, один из которых обеспечивает функцию преемственности, другой — изменения. Двумя органами, на которые возложена функция преемственности, являются глава государства и верхняя палата. Симметрия их комплектования подчеркивает родство двух институтов. Наследственность королевской власти возрождается в наследственном или пожизненном пэрстве, что может в условиях полной политической маргинализации института королевской власти завершиться учреждением второй палаты на основе не прямых выборов. При республиканском парламентском режиме, как в III Республике во Франции, президент, исполнявший функцию главы государства, избирался на продолжительный срок — на семь лет, с правом переизбрания. В том же духе определялась продолжительность мандата сенатора — девять лет (заметим, что в первые годы III Республики еще сохранялась норма, в соответствии с которой 75 мест в Сенате были пожизненными). Оба органа в политическом смысле друг перед другом не были ответственны: главу государства нельзя было низложить, верхнюю палату — распустить. Наконец, Конституция Франции 1958 г., предусмотревшая включение некоторых структур парламентского режима, обнаруживает точку соединения этих двух институтов: возможность временного замещения президента председателем Сената.



Напротив, правительство или кабинет министров воплощают функцию изменения в системе исполнительной власти благодаря своей политической ответственности, которая может быть простой — перед главой государства или перед нижней палатой (очень редко — перед верхней палатой), либо двойной — перед обоими институтами сразу. Продолжительность деятельности правительства в силу этого не определена, может быть различной. Симметрично нижняя палата выполняет в системе законодательных органов ту же функцию изменения, ибо возможен ее роспуск.

Разновидности парламентского режима. — На основе исторического анализа можно выявить дуалистическую, монистическую и рационализированную модели парламентского режима. Для первой из них характерно относительное равновесие между исполнительной и законодательной властями. Оно проявляется в том, что имеются два центра принятия решений — глава государства и нижняя палата. При такой модели существование правительства основано на их двойном доверии как итоге их согласия. По мнению некоторых авторов, подобная модель принадлежит к ушедшей эпохе эволюции парламентского режима в сторону его монистической формы. Но дуалистический режим может вновь проявлять себя — либо в силу умысла, либо по фактическому стечению обстоятельств — в его современных версиях, как при V Республике во Франции. 27 августа 1958 г. в Государственном Совете премьер-министр М Дебре заявил, что "правительство хотело возродить парламентский режим", а затем добавил: "У меня есть даже искушение сказать, что мы хотим такой режим установить, ибо в силу различных причин Республике никогда не удавалось его учредить". А фактически дуалистический режим существовал в период сосуществования президента-социалиста и правого парламентского большинства с 1986 по 1988 гг.

При монистическом парламентском режиме правительство несет ответственность уже только перед нижней палатой (иногда монистическим называют порядок, при котором правительство ответственно только перед главой государства, но есть резон сомневаться в том, что такой режим имеет характер парламентского). Таким образом, здесь возникает институциональный дисбаланс в пользу законодательной власти. Восстановление

противовесов и взаимосвязи властей осуществляется вне узких рамок рассматриваемой типологии, с помощью партийной системы и в процессе рационализации режима. Британский парламентский режим опирается в равной, если не в большей, мере на двухпартийную систему, чем на писанные и неписанные конституционные нормы. Это позволяет понять его стабильность и логику: механизм чередования у власти заменяет собой принцип специального уравнивания властей, а синхронная "проба сил" в пользу какой-либо из них замещается возможностью унаследовать властные полномочия через промежуток времени. Во французской версии этой формы парламентского режима (III и IV Республики) была полностью скрыта или упущена важная роль, которую играют в таких обстоятельствах политические партии. На практике это вылилось в еще одну форму парламентаризма — режим ассамблеи. Попытки рационализировать Конституцию 1946 г. с тем, чтобы затормозить подобный дрейф, оказались безуспешными. И только благодаря Конституции 1958 г. удалось его остановить, хотя и не произошел переход к подлинно парламентскому режиму. Таким образом, рационализация парламентского режима имеет целью обеспечить сцепления в парламентских механизмах путем конституционного регулирования, при невозможности этого добиться на основе логики партийной системы.

Режим ассамблеи. — Специфика его заключается в сосредоточении власти у единственного собрания, представляющего суверенный народ. Современный пример такой системы дает Швейцария, поскольку ее Федеральное собрание осуществляет высшую власть Конфедерации, ограниченную правами народа и кантонов (ст. 71-я Конституции). Историческими примерами могут служить начало I Французской Республики с не введенной в действие Конституцией от 24 июня 1793 г., а также, с некоторыми вариациями, режим Конвента (сентябрь 1792 — сентябрь 1795 г.), парадоксально породивший временную диктатуру Общественного спасения (с лета 1793 по лето 1794 г.). Но в неявном виде к режиму ассамблеи тяготеют все французские Республики, вплоть до 1958 г., из-за укоренившейся со времен Революции 1789 г. идеи: новый режим, рожденный Революцией, должен строиться на основе его противопоставления Старому порядку; республиканское устройство в любом случае должно иметь своим центром законодательное собрание, ибо именно оно противостояло исполнительному аппарату абсолютной монархии. Несмотря на разделение властей при президентском режиме, установленном в 1848 г., политическая реальность трех лет существования этой Республики непрерывно толкала к увеличению суверенности Национального Собрания. Оно пыталось даже контролировать министров, которые, по Конституции, несли ответственность только перед президентом. За парламентскими фасадами конституционных уложений 1875 г. (дуалистический режим) вплоть до Конституции от 27 октября 1946 г. (монистический парламентский режим) мы наблюдаем постоянное стремление вернуться ко всевластию палаты, избранной народом. Она не перестает нейтрализовать и контролировать исполнительную власть или то, что находится на ее месте. Как и в 1793 г., с 1918 по 1958 г. во Франции фактически господствовал режим ассамблеи (исключение — вишистский период). Из-за угрозы падения в итоге он всякий раз приводил к легитимации своей противоположности — персонализированной, если не личной, власти военного деятеля. И именно ему поручалась или на него взваливали задачу спасения Республики.

Авторитарный режим. — Симметрично противоположный режиму ассамблеи, он характеризуется сосредоточением властных полномочий в руках одного лица, представляющего исполнительные структуры. Такой режим, как правило, старается закрепить исчезновение республики, т. е. институциональной власти, подчиненной безличности и всеобщности правовой нормы. Разворачивается процесс персонализации власти, завершающийся иногда попыткой ее наследственного закрепления. История Франции последних двух веков, изобилующая конституционными изменениями, дает немало наглядных примеров того, как происходило юридическое оформление личной власти. Так, статья 39-я Конституции VIII года (плебисцит 7 февраля 1800 г.) не только содержит структуру правительства, но и перечисляет конкретные имена тех лиц, которым поручены обязанности консулов. /... / Составленный в той же манере Конституционный закон от 18 июня 1940 г. содержит прямое упоминание личности Маршала Петена. /... / Очень широкие полномочия на случай кризиса предоставляет президенту Республики ст. 16-я Конституции Франции 1958 г. Но они отличаются от приведенных выше исторических примеров отсутствием персонализации и предусматриваемой конечной целью. Речь здесь идет о модели республиканской диктатуры во имя общественного спасения, подобной той, которая могла быть введена в античной Римской республике: личная, но временная власть, ибо ее объем соответствует исключительности обстоятельств.

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ

Центральная власть и местная власть. — Отправление власти осуществляется из какого-то географического центра, но в то же время этот процесс не может осуществляться только из центра. Функционирование политической власти предполагает определенную возможность наблюдения и некоторую "кучность" аппаратов управления (то, что ныне называют "штаб-квартирой" государственной власти). Такая локализация может быть подвижной (у кочевых народов, к примеру), но, как правило, сегодня почти повсеместно местопребыванием власти является политическая столица. При разделении одного государства на несколько независимых государств (как в случае с Австро-Венгрией в результате первой мировой войны), создаются и новые центры власти, число которых соответствует числу появившихся политических образований. При формировании федерации, объединяющей ранее независимые государства, часто происходит географическая концентрация атрибутов нового федеративного государства в каком-то одном особом месте (федеральный округ). Вместе с тем, хотя у политической власти обычно есть какой-то центр, она не может быть там сконцентрирована полностью. Всегда сохраняется периферия, имеется местная власть, даже в государствах с весьма малой территорией. Все это позволяет сделать вывод о том, что политическая власть распределяется по территории и относительно ее населения по принципу неравной множественности. В соответствии с характером ее пространственного рассеивания можно выделить следующие модели политического устройства: унитарное государство, слабо или сильно деконцентрированное и децентрализованное; федеративное государство и федерированные государства (субъекты федерации); конфедерация; международные организации мирового и регионального масштабов, с низкой или высокой степенью интеграции.

Унитарное государство, деконцентрация и децентрализация. — Для унитарного государства характерно сосредоточение всех внутренних и международных полномочий в руках общенациональной власти. Местные власти существуют лишь благодаря воле центра, который передает в их ведение определенные функции и отвечает за их выполнение. Если унитарное государство из своего политического центра само руководит и управляет местными территориальными единицами, то имеет место деконцентрация. Она выражается в том, что государственная администрация систематически направляет на места некоторых своих агентов (на первой стадии исторического развития они были разъездными). К их числу со времени Наполеона, в соответствии с французской традицией, принадлежат префекты; еще при Старом порядке существовали королевские интенданты. Объем компетенции таких представителей деконцентрированного ведения территориями отражает уровень централизации, т. е. показывает, какую долю задач прямого управления в общем объеме государственных функций в данной стране берет на себя ее центр.

Но даже самое централизованное государство не может обеспечивать с помощью своих представителей в центре и на местах всю совокупность нужных политических функций. Всегда сохраняются наследие местных автономий, желание определенного административного и политического самоуправления в сообществах людей, живущих рядом, имеющих общие интересы, иногда даже межличностные связи. Поэтому унитарное государство прибегает к децентрализации, передавая различным сообществам (отличным от него самого, но созданным им) некоторые полномочия, контролируя их реализацию. Во Франции это коммуны, департаменты, регионы; в Испании — коммуны, провинции, области. Сходные названия могут скрывать большую специфику этих единиц, связанную с различным их происхождением. Если в Италии областные образования являются результатом признания географической и исторической самости земель, обладающих политической самостоятельностью еще до образования единого национального государства (1870 г.), то регионы во Франции — это сформированные государством административные образования, получившие в 1982 г. статус территориальных регионов, существовавших еще до образования унитарного государства; во втором — напротив, региональное самосознание отсутствует. Несмотря на это явное отличие, в обоих случаях именно "единая и неделимая Республика" формально и юридически наделяет полномочиями указанные подгосударственные (инфрагосударственные) политические и административные субъекты.

Децентрализация может быть ограниченной, как во Франции, или, напротив, гораздо более широкой, как в Италии или Испании. Степень децентрализации можно измерить, выявляя нормативную и финансовую самостоятельность. Так, в Италии система законодательной власти является двухуровневой, с гармоническим подчинением низшего уровня национальному законодательству. Во Франции государство сохраняет монополию

на законотворчество, подчиняющую более низкое по своему положению, чисто регламентарное местное нормотворчество. Финансы распределяются путем закрепления за общностями их собственных средств и/или выделения общих для всех или целенаправленных дотаций из государственной казны. Наконец, характеристикой этих местных сообществ является прямое демократическое комплектование их исполнительных учреждений, которые формируют и перед которыми ответственны их исполнительные органы. Данное обстоятельство подтверждает политический, а не просто административный характер местных образований. /... /

Федеративное государство, федерированные государства. — Существование независимых государств, которые решают создать федеративное государство, не является специфической чертой последнего, ибо в некоторых случаях такой процесс может происходить и в рамках унитарного государства. Но черта, присущая только федерации, — это наличие одновременно двух постоянных и формальных государственных уровней. С содержательной точки зрения, однако, не может быть раздвоения государства. Или государство есть, или его нет; в рассматриваемом случае оно существует как федеративное. Распределение полномочий между двумя формально государственным уровнями сводится к тому, что федеративное государство обладает всей полнотой внешнего суверенитета и частью внутреннего суверенитета; участник федерации (федерированное государство) сохраняет лишь некоторые атрибуты внутреннего суверенитета. Такое распределение является одновременно плодом конституционного урегулирования, развития правоприменительной деятельности верховных или конституционных судов и реального соотношения сил. Вообще говоря, можно легко убедиться в том, что существуют страны с двумя конституционными уровнями, в которых конститутивная власть субъектов федерации имеет мало оригинальных институциональных черт.

Пример с американским федерализмом достаточно сложен, ибо 13 из 50 штатов обладали своими конституциями еще до образования Федерации, а остальные штаты появлялись или признавались позднее, в разное время. Таким образом, если конституции первых штатов могли быть образцом для Конституции США, то последняя, в свою очередь, могла вдохновлять конституции новых членов федерации.

Исторически вектор эволюции федеративных систем был направлен на расширение власти федеративного государства в ущерб прерогативам субъектов федерации. Сравнительный анализ территориального распределения властных полномочий во Франции и в США за два последние века показывает, что процесс этот развивался в двух странах по противоположным законам. Во Франции, одной из самых централизованных стран мира, — поздняя и медленная децентрализация; в США, явившихся прототипом федерализма, — постепенная централизация, в основном в пользу федерального института, наилучшим способом символизирующего единство нации в образе одного физического лица — президента.

Конфедерации государств и международные организации. — Принцип распределения политических полномочий между государствами—членами и самим конфедеративным государством противоположен применяющемуся в федерациях. Участники конфедерации сохраняют основную часть своих государственных прерогатив и передают конфедеративному государству, которое они решили учредить, лишь некоторые специфические общие предметы ведения, чаще всего относящиеся к внешнему суверенитету, вроде дипломатии, обороны. До настоящего Времени в мировой истории конфедерации были явлением редким и преходящим. Чаще всего конфедеративное устройство предвосхищало будущую федеративную систему. /... /

Международные организации напоминают своими слабыми формами объединения конфедеративное устройство. Государства, учреждающие такие организации, сохраняют свой суверенитет, передавая им лишь некоторые общие функции. Соблюдение двойного правила — равенства государств-членов организации и единогласного принятия решений — позволяет их участникам в любой момент полностью обладать своим суверенитетом. Разумеется, этот общий принцип видоизменяется в соответствии с объемом обязательств, которые берут на себя государства-члены. В этом плане есть значительные различия между членством в ООН и в Европейском Сообществе.

Европейское Сообщество: периферия, которая стремится стать центром. — Мнения относительно устройства этого сообщества различны. Иногда его квалифицируют как

наднациональное. В действительности же ЕС одновременно имеет черты объединения: а) федеративного типа — в том, что касается внутреннего рынка и общей политики (собственное нормотворчество прямого действия, правило большинства голосов для некоторых решений, наличие совещательного органа, избираемого прямым всеобщим голосованием); б) конфедеративного типа - в области дипломатии и внешней политики (единство представительства государств-членов в рамках ГАТТ и СБСЕ и т. д.); в) международной организации классического типа (наличие общих институтов, не именуемых государственными). Наблюдая хаотичное, но успешное развитие этого типологически смешанного комплекса в течение продолжительного периода, можно очертить его нынешнюю функциональную роль с точки зрения территориального распределения политических полномочий. Представляется, что Европейское Сообщество по отношению к государствам-членам играет роль, симметричную той, которую выполняют местные инфрагосударственные образования. Государство-участник ЕС в данном смысле конституируется как двойная периферия децентрализованного типа. С одной стороны — внутренняя децентрализация (даже в федерациях вроде Германии) с передачей полномочий местным — подчиненным и дополнительным — сообществам, удовлетворяющим потребности в демократии людей, живущих в одной местности; с другой — внешняя "децентрализация", с передачей полномочий наднациональным институтам, что принципиально позволяет сэкономить общие силы для становления масштабной — в рамках всего ЕС — экономики. В обоих случаях можно увидеть относительную самостоятельность в нормотворческой и финансовой областях, демократическую легитимность, параллельную легитимности государства. Совет министров ЕС играет роль представителя власти в децентрализованном государстве в ее отношениях с местными сообществами. Обе эти "периферии", как представляется, сегодня не конкурируют с национальным государством; напротив, косвенным образом они помогают ему извлекать из данной ситуации определенные преимущества. Благодаря передаче части своих полномочий, в области политического управления государство получает эффект, которого собственными силами не смогло бы добиться, причем самое основное в государственном суверенитете не отчуждается.

1. Руссо Ж. -Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права. М., 1938.

2.Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992.