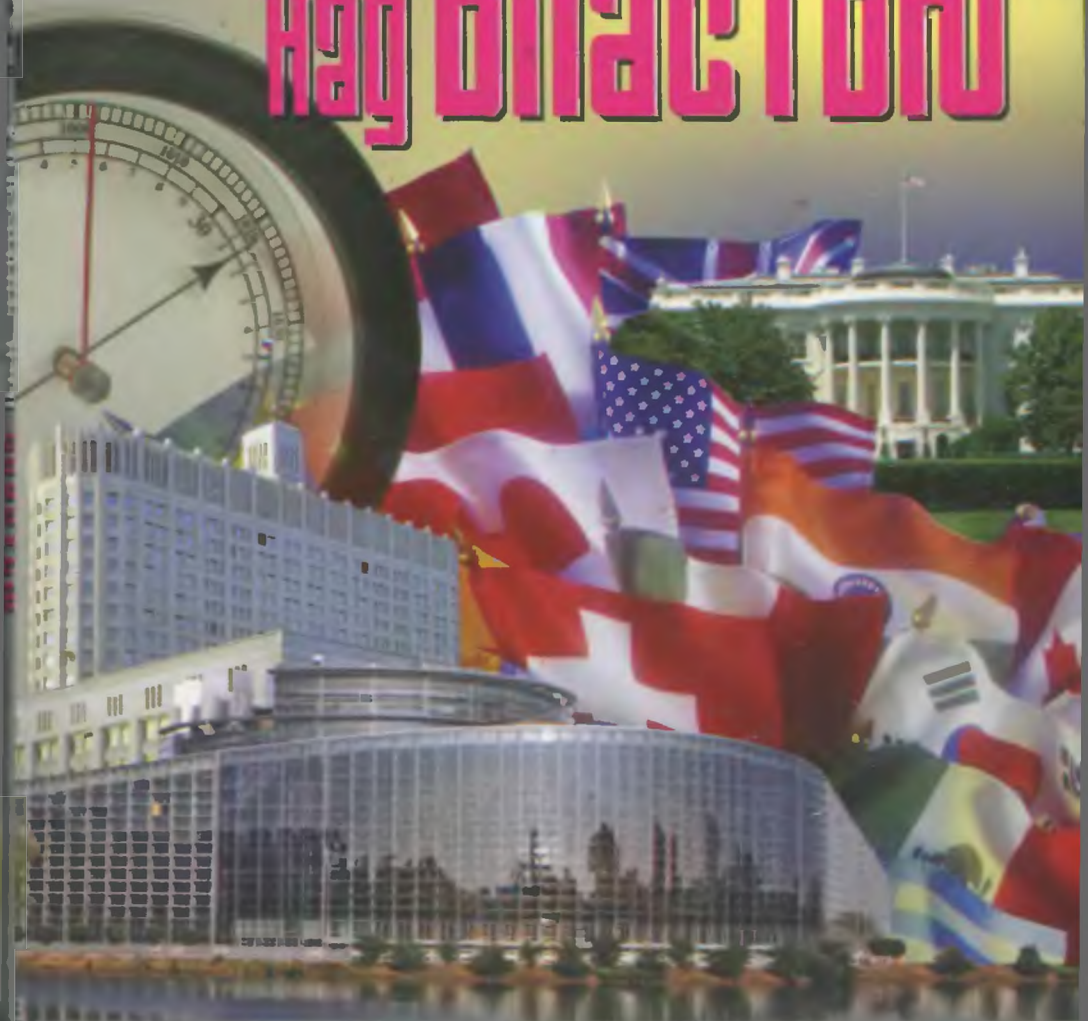


# КОНТРОЛЬ

д о е г о  
о а о а д е е

# над властью



Во все времена и у всех народов соотношение вопросов осуществления власти и контроля в отношении последней занимали центральное место в организации государственной жизни.





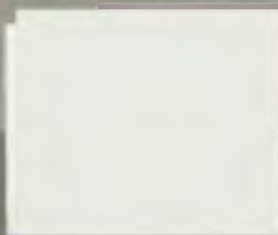
Доктор права от *Универсидада Комплутенсе де Мадрид*.  
Научный сотрудник Института правовых исследований  
Независимого национального университета Мехико (UNAM);  
член Национальной системы исследователей,  
Мексиканской академии языка  
и *Эль Колехио де Синалоа*  
Автор книг «*La dictadura constitucional en América Latina*»  
(«Конституционная диктатура в Латинской Америке»);  
«*La UNAM, formación, estructura y funciones*»  
(«UNAM, формирование, структура и функции»);  
«*La Constitución reformada*»  
(«Реформированная конституция»);  
«*Constitución y política*» («Конституция и политика»);  
«*Derecho de la educación*» («Право на образование»);  
«*Constitución y democracia*» («Конституция и демократия»);  
«*Problemas constitucionales del Estado de derecho*»  
(«Конституционные проблемы правового государства»);  
«*El gobierno de gabinete*» («Кабинетное правительство»).

В книге рассматриваются проблемы политического контроля над властью, входящие в комплекс ключевых вопросов современных конституционных систем.

Автор связывает действенность политического контроля с легитимностью должностных лиц органов власти; соотносит контрольные функции с представительной системой; характеризует различные виды инструментов контроля в парламентарных и президентских системах. Уделяется внимание и проблемам, порождаемым «крайностями контроля».

Это исследование содержит теорию политического контроля над властью, которая позволяет глубже понять, как функционируют различные конституционные системы, и призвана помочь в разработке эффективных демократических институтов.

Политический контроль, полагает автор, нельзя понимать как препятствие для эффективной работы правительства. Оптимальные решения — те, которые гарантируют реализацию гражданских свобод, уменьшают опасность произвола и безответственности при осуществлении власти и обеспечивают необходимые условия демократического управления обществом.





Москва  
Идея-Пресс  
2006



Instituto  
de Investigaciones  
Jurídicas



Universidad  
Nacional Autónoma  
de México

D I E G O V A L D E S

# EL CONTROL DEL PODER

Instituto de Investigaciones Jurídicas  
Universidad Nacional Autónoma de México  
México, 2004

ДУЕГО ВАПАДЕС

# КОНТРОЛЬ НАД ВЛАСТЬЮ

Перевод с испанского языка  
Алексея Автономова и Виктории Гайдамака



Москва  
Идея-Пресс



Instituto  
de Investigaciones  
Jurídicas  
2006



Universidad  
Nacional Autónoma  
de México

УДК 347.1  
ББК 67  
В15

В15 Диего ВАЛАДЕС. Контроль над властью. – М.: Идея-Пресс, 2006. – 248 с.

Проблемы контроля в отношении власти никогда не теряют своей актуальности. Во все времена и у всех народов соотношение вопросов осуществления власти и контроля в отношении последней занимали центральное место в организации государственной жизни.

Особую актуальность данная проблематика приобретает в условиях демократии. Функционирование государства в условиях демократии требует осуществления контроля, но в то же время осуществление контроля имеет свои разумные пределы, в случае выхода за которые эффективность деятельности государства может быть утрачена, что, в конечном счете, подрывает и демократию. Такие пределы не могут быть установлены раз и навсегда. На их установление оказывают влияние самые разнообразные факторы, среди которых можно назвать особенности политической и правовой культуры населения, с одной стороны, и правящего слоя, с другой стороны, социально-экономическую ситуацию в стране, международную обстановку, специфику законодательства и т.д.

Особенно интересно познакомиться с точкой зрения на эти проблемы ученого из Мексики, где имеется довольно длительный для Латинской Америки опыт демократического развития. К тому же книга Диего Валадеса — директора Института юридических исследований Национального Автономного Университета г. Мехико — представляет собой сравнительно-правовое исследование на основе глубокого анализа материалов многих государств современного мира.

ISBN 5-7333-0064-7

ББК 67

© Diego Valades, 2004

© Автономов А.С. (Предварительные соображения; гл. I.A — I), 2006

© Гайдамака В.П. (гл. I.J — L; гл. II — III), 2006

© Идея-Пресс, 2006

Оригинал-макет *Идея-Пресс*

Подписано в печать 16.05.06 г.

Формат 60x90/16. Гарнитура TimesNewRoman.

Печать офсетная. Бумага офсетная № 1. Печ. л. 14,0.

Тираж 1500 экз. Заказ № 6290.

Издательство Идея-Пресс

123056, г. Москва, Тишинская пл., 6, к. 31

Отпечатано с оригинал-макета

в ОАО ордена «Знак Почета»

«Смоленская областная типография им. В. И. Смирнова».

214000, г. Смоленск, пр-т им. Ю. Гагарина, 2.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ СООБРАЖЕНИЯ.....	11
А. Возможен ли контроль над властью.....	11
В. Борьба за власть, борьба против власти, борьба во власти.....	14
С. Виды восприятия власти.....	16
Д. Контроль и контролирующая власть.....	18
I. КОНТРОЛЬ КАК ПРОБЛЕМА.....	23
А. Общие аспекты.....	23
1. Масштабы проблемы.....	23
2. Договорная природа контроля.....	26
3. Власть контроля.....	29
4. Контроль и гарантии.....	30
5. Наднациональное государство.....	31
В. Контроль и власть.....	32
1. Власть и легитимность.....	32
2. Власть: равновесие и сопротивление.....	37
3. Политическая власть и общественная власть.....	39
С. Контроль и легитимность.....	41
1. Легитимность и осуществление власти.....	41
2. Частичная легитимность.....	44
Д. Контроль и демократия.....	46
1. Демократия и поликратия.....	46
2. Консенсуальная демократия.....	49
3. Прямая демократия.....	56
Е. Контроль и представительная система.....	57
Ф. Контроль и президентская и парламентская системы.....	67
1. Контроль как равновесие и как компетенция.....	67

2. <i>Контроль и превращение власти в вотчину</i> .....	75
<b>Г. Политические партии и динамизация контроля</b> .....	78
1. <i>Понятие</i> .....	79
2. <i>Партии и этика</i> .....	84
3. <i>Переизбрание и независимость представителей</i> .....	92
4. <i>Парламентские группы</i> .....	97
5. <i>Партии: стабильность и контроль</i> .....	101
6. <i>Личное взаимодействие</i> .....	106
<b>Н. Контроль и средства коммуникации</b> .....	109
1. <i>Институциональные последствия воздействия коммуникации</i> .....	109
2. <i>«Легитимность через средства массовой коммуникации»</i> .....	111
3. <i>Общественное мнение</i> .....	113
<b>И. Контроль и разделение властей</b> .....	114
1. <i>Исключение из общего правила</i> .....	114
2. <i>Законодательная функция и политический контроль</i> .....	118
<b>Ж. Границы контроля</b> .....	121
1. <i>Неуловимое государство</i> .....	121
2. <i>Неуловимое государство и нормативная конституция</i> .....	127
3. <i>«Упразднение политики»</i> .....	129
4. <i>Контроль в государстве всеобщего благосостояния</i> .....	134
5. <i>Контроль и защита прав</i> .....	136
<b>К. Крайности контроля</b> .....	137
1. <i>Рационализация контроля</i> .....	137
2. <i>Блокирование и самоблокирование</i> .....	141
<b>Л. Контроль и санкции</b> .....	143
1. <i>Контроль и принятие решений</i> .....	143
2. <i>Правовой характер контроля</i> .....	145
3. <i>Контроль-гарантия и контроль-проверка</i> .....	150



4. Контроль-инспектирование и контроль-одобрение.....	152
5. Контроль над властью и эффективность конституции.....	153
<b>II. КОНТРОЛЬ КАК ЯВЛЕНИЕ.....</b>	<b>159</b>
<b>A. Функция контроля.....</b>	<b>159</b>
1. Взаимоотношения между органами власти.....	159
2. Функционирование контроля.....	162
3. Контроль и суверенитет.....	163
4. Контроль и разделение властей.....	165
5. Виды контроля.....	166
6. Извращения контроля.....	171
7. Функции власти и контроль.....	173
8. Новый конституционализм.....	175
<b>B. Контроль и ответственность.....</b>	<b>176</b>
1. Публичная ответственность.....	176
2. Самоконтроль.....	178
3. Восприятие контроля.....	179
4. Развитие форм контроля.....	180
5. Контролирующая власть.....	181
6. Контроль и децентрализация власти.....	182
7. Представительство и контроль.....	185
8. Контроль и политическая эффективность.....	186
<b>C. Контроль и правовое государство.....</b>	<b>188</b>
1. Ограниченность правового государства.....	188
2. Современное государство.....	188
3. Разделение властей.....	189
4. Объем понятия «политический контроль».....	193
5. Право на хорошее управление.....	194
6. Конституционные убеждения.....	196

D. Контроль и порядок.....	198
1. Дробление власти.....	198
2. Стабильность власти.....	200
3. Теория порядков.....	202
III. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ СООБРАЖЕНИЯ.....	207
A. Сфера применения и пределы контроля.....	207
B. Контроль и восстановление значения конституции.....	211
C. Контроль и укрепленные конституции.....	213
D. Размывание понятия контроля.....	218
E. Процессуальный характер контроля.....	220
F. Типы контроля.....	224
1. Контроль фактический и формальный.....	224
2. Контроль однонаправленный и двунаправленный.....	226
3. Контроль организационный и функциональный.....	227
4. Контроль превентивный и корректирующий.....	227
5. Контроль явный и неявный.....	229
6. Контроль конституционный и параконституционный.....	230
7. Другие возможности классификации.....	232
G. Заключение.....	233
ИСТОЧНИКИ.....	235

*Посвящается Патрисии*

## ОТ АВТОРА

Первоначальная версия предлагаемой вниманию читателя работы вышла в Мехико в 1998\*г. Она включает обстоятельный анализ функционирования политического контроля в конституционных системах Испании, США и Мексики («контроль как процесс»). В целях сокращения в настоящем издании эта часть исключена; оставлены лишь теоретические соображения относительно политического контроля над властью.

*Диего Валадес*

## ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ СООБРАЖЕНИЯ

### А. Возможен ли контроль над властью

Выражение «контроль над властью» содержит в себе видимый парадокс. Сама идея власти при обычном употреблении этого термина, казалось бы, оставляет мало пространства для того, чтобы думать о контроле в отношении власти. Благодаря большому диссоциативному усилию укоренилось «распределение» власти, следуя которому делают множественным то, что, по сути, является единым. Постулат о существовании нескольких «властей» позволил весьма творчески использовать целый ряд институциональных приспособлений и устройств, которые обеспечивают обществу определенный уровень спокойствия.

Множественность «властей» означает, несомненно, некоторую формальную истину; это — схема, позволяющая, для достижения организационных результатов, различать части некоторой целостности, как если бы каждая из них была чем-то независимым. Таким образом достигнуты различные практические результаты: в механизм власти внедряются уравнивающие элементы, идея власти становится приемлемой для тех, на кого она направлена.

Вопреки распространенному мнению, институциональные процессы, известные как «разделение властей», основываются не на ослаблении власти, а на ее многократном усилении. Ньютонская теория равновесия вдохновила на создание разумной схемы разделения властей. Одним из эффектов такого соотношения является то, что раскачивающие элементы и противовесы действуют как дополнительное усиление, а не как ослабление. Поэтому в системе уравнивающих элементов, максимально приближенной к идеалу, чем больше полномочий дается органу, который осуществляет власть, тем больше полномочий в добавление к уже имеющимся будет постепенно предоставляться другим органам.

Этот процесс добавления полномочий сочетается с расширением функций, характерным для государства всеобщего благоденствия. Одной из утонченных форм возвеличения сферы власти и уменьшения сопротивления тех, на кого она направлена, было внедрение нового комплекса функций, связанных с благосостоянием и социальной справедливостью. В Мексике указанные вопросы были включены в Конституцию как следствие борьбы против власти (Керетаро, 1917 г.), а в Германии — как результат борьбы за власть (Веймар, 1919 г.). Разные мотивы получили сходное выражение и привели к одному и тому же результату: больше власти, и власти, лучше воспринимаемой.

Данная проблематика должна рассматриваться сегодня с большой осторожностью, так как непродуманное сокращение функций государственной власти подтачивает с нарастающей скоростью один из устоев, обеспечивающих стабильность самой власти. Поэтому все большее значение придается демократическим процессам легитимации власти; ибо интуитивно чувствуется, что государство благосостояния постепенно теряет свои позиции в качестве формы легитимации, успешно действовавшей во многих системах на протяжении не одного пятилетия. Однако если государство благосостояния в конце концов использовалось как предлог для ограничения формальной демократии, то отсюда отнюдь не следует, что они несовместимы.

Очевидно, что при таком искажении появляются две опасности: переместить в сферу политической борьбы все недовольство, проистекающее из оставленных без внимания социальных ожиданий или из преимуществ, существовавших ранее, а ныне отмененных, и потворствовать отлаживанию механизмов регионального обособления, которые были несовместимы с необходимо централизаторскими инструментами государства благосостояния.

С другой стороны, существует мощная тенденция, отражающая притязания на власть в гражданском обществе. Появилась в качестве альтернативы так называемая «демократия участия», сопряженная с комплексом организаций, именуемых «неправительственными», которые добиваются «гражданизации» инструментов власти, от административных органов до участвующих в типично политическом соперничестве институтов, каковыми являются политические партии. В действительности эта альтернатива нацелена на облегчение груза власти.

По существу, здесь сказывается вековая озабоченность тем, чтобы избежать злоупотреблений властью, от которых человечество страдало на протяжении большей части своей истории. Итак, независимо от каких бы то ни было используемых выражений и предполагаемых семантических противоречий, разделение властей или контроль над властью представляет необходимость для существования свободы. Чем больше орбита влияния власти, тем более сужена орбита коллективных и индивидуальных свобод, и наоборот.

Контроль над властью предполагает два разных уровня действия: с одной стороны, действия, которые применяет к себе сама власть, с другой стороны, действия, являющиеся результатом гражданской активности. К первой разновидности можно отнести способы внутреннего контроля, осуществляемого с различной степенью концентрации или деконцентрации. Наибольшей степени концентрации достигают способы контроля, применяемые внутри одного и того же органа; до наибольшей степени деконцентрации доходят способы контроля, практикуемые между органами федеративного государства.

В свою очередь, способы внешнего контроля предполагают вмешательство представителей общества, каковыми служат средства коммуникации, гражданские организации и избиратели. Последний пример наиболее типичен; участие избирателей в контроле над властью осуществляется в процессе выборов и проводимых по определенным поводам опросах, таких как плебисциты и референдумы. Что касается способов контроля, применяемых властью к самой себе, то они, в свою очередь, бывают политического или юридического характера; последние зависят от деятельности различных судов.

Способы политического контроля оказываются, без сомнения, наиболее динамичными, понятными и эффективными. Динамичными они являются вследствие минимальной степени формализма в продвижении дела по инстанциям, в отличие от юридических способов контроля; понятными — потому что политический контроль проводят, не прибегая к специальным терминам, что присуще юридическим способам контроля, а эффективными — в силу того что их результат, как правило, проявляется немедленно и они влекут за собой общие последствия.

Из этих политических способов контроля те, которые осуществляются федеративным государством (или региональными органами), значимы не для закрепления пространства свободы, а только для усиления географически распределенных сегментов власти.

Более того: если темпы расширения влияния региональных органов будут сохраняться такими, каковы они сейчас во многих конституционных системах, то нетрудно предвидеть, что сегменты региональной власти, прикрываемые определенным видом местнической демагогии, будут осуществлять свои функции, все больше вторгаясь во внутренние сферы свободы. Это объясняет проявления этнической и языковой нетерпимости, которая уже обращает на себя внимание в различных местах.

Итак, в какой обстановке реализуются политические способы контроля над властью?

### В. Борьба за власть, борьба против власти, борьба во власти

На протяжении всей истории столь же напряженной, как борьба за власть, была борьба против власти. Речь идет о своеобразном парадоксе, который побуждает индивидуумов и группы соперничать в двух направлениях, ведущих к противоположным целям.

В самом общем, схематичном виде можно сказать, что борьба за власть осуществляется в трех основных вариантах: господство старшего по возрасту, господство самого сильного и господство наиболее умелого. Разумеется, это чрезмерное упрощение нужно только для того, чтобы показать, где может иметь место контроль.

Патриархальная организация власти сменилась наиболее близкой к ней формой — автократической монархией, иногда выборной, но, как правило, наследственной. Здесь борьба за власть разворачивалась между действующими лицами, весьма ограниченными по числу, и уже в силу одного этого велась жестоко.

Господство самого сильного требовало другого типа проявлений и действий. Оно охватывало большее количество действующих лиц и предполагало необходимость организации. Доступ к власти открывался, в сущности, через вооруженную борьбу.

В третьем варианте вознаграждается умелость, и главными героями выступают политические партии. Эта борьба в наивысшей степени плюралистична, так как число действующих лиц столь велико, сколько насчитывается граждан, и требует прочной организации.

Причины, оправдывающие борьбу, также варьировались: расширение территории; наведение порядка; преобладание одной идеи, воплощенной в программе.



Не следует путать борьбу за власть с борьбой против власти. Хотя во многих случаях та и другая борьба, похоже, разворачиваются одновременно, на самом деле речь идет о двух разных по выражению формах. Борьба против власти также характеризуется разнообразными проявлениями: либо ставится задачей изменение (совершенствование) внешнего аспекта и содержания власти; либо вынашиваются планы растворения самой власти — для превращения ее в определенный вид скрытой власти групп, которые осуществляли бы ее вне какого бы то ни было типа контроля, опираясь на аргументы об эффективности рынка; либо же планируется подмена одной власти другой посредством насильственного смещения.

Рационалистический дискурс, в который включен широкий спектр идей Просвещения, систематически обновляемых политической и конституционалистской мыслью Нового времени и современной эпохи, всегда был нацелен на перестройку власти; вклад неолиберализма нашего времени заключается в ориентации на тайную передачу власти (Хайек, Нозик). Конечно, проявления борьбы против власти будут становиться все более сложными, и эта схематизация имеет единственную цель — послужить в качестве примера.

Одна из проблем нашего времени состоит в том, что иногда действующие в политике лица путают естественные роли друг друга. Известны случаи, когда политические партии видят функцию оппозиции в нацеленности против власти, тогда как в действительности эта функция предполагает ориентацию против других партий, включая и ту, которой принадлежит власть. Такая путаница контрпродуктивна, как это наблюдается во многих политических системах, поскольку партии, пришедшие наконец к власти, попадают в сложную ситуацию: у граждан в целом уже выработалось столь мощное неприятие власти *per se*<sup>\*</sup>, что они принимаются действовать против тех, кто, как казалось, представлял альтернативу осуществлению власти.

Данная ошибка восприятия весьма распространена во всех системах, построенных на конкуренции; она усугубляется во время избирательных кампаний, в организацию которых все больше включаются технологи и все меньше — политические стратеги, так что, страстно желая победить оппонента, не обращают внимания на

---

<sup>\*</sup> Как таковой, самой по себе (лат.). — Здесь и далее примечания переводчиков. Примечания издателя оговариваются особо.

используемые средства. Сюрпризы появляются позже, когда оказывается, что ущерб нанесен не чему-нибудь, а тонкой материи доверия граждан к осуществлению политики и к жизнеспособности институтов.

Итак, в приведенном кратком, схематичном описании борьбы за власть и борьбы против власти мы можем выявить четко различающиеся аспекты: как понимается власть, кем она осуществляется и кто ее терпит. Несомненно, что те, кто хотят овладеть инструментами власти, должны видеть перспективы, существенно отличающиеся от перспектив тех, кто ей противостоит.

По мере того как мы сможем уточнять формы понимания власти, имея в виду и власть и противостояние власти, мы получим также возможность лучше понять предложения по ее организации. Сегодня выявляется ряд недоразумений, влияющих на функционирование власти, так как осуществляющие ее (Лёвенштейн называет их «удерживающими власть», но у этого названия есть оттенок неодобрения, который мало помогает объяснению функций тех, кто осуществляет власть) чувствуют себя непонятыми, а те, на кого направлена их деятельность, боятся быть униженными. Такие расхождения проистекают из различия позиций, с которых рассматривают власть.

Проблема усложняется наличием во властеотношениях третьего, внутреннего, измерения, где и происходит борьба во власти. Именно в этом пространстве можно обнаружить способы систематического политического контроля, которые, с риском ввести излишний термин, я называю также внутренними.

### С. Виды восприятия власти

Виды восприятия власти можно объединить в три большие группы: восторженное восприятие; восприятие с отвращением и рационалистическое восприятие. Чаще всего позиция, занимаемая в данной схеме, соответствует степени вовлеченности в осуществление власти. Обычно те, кто борются за власть или ее осуществляют, всячески превозносят ее достоинства, тогда как те, которые находятся в прямо противоположной ситуации, стремятся ее дискредитировать. Серединную позицию занимают те, кто изучают феномен власти в юридическом или политологическом плане и стараются просто понять его, а не использовать и не навесить ярлыки.

Вследствие противоположных позиций власть трактуется в манихейском\* духе. Для одних власть — хорошо, для других — плохо. Одни обожествляют и безоговорочно принимают власть, другие демонизируют и категорически отвергают ее. В своем практическом выражении одна из этих экстремальных позиций ведет к тоталитаризму, другая — к анархии, а рациональное течение — к демократии. Гамма оттенков между двумя крайностями, конечно, весьма велика.

Само происхождение слова «власть» («*poder*») указывает на приверженность или противостояние. Индоевропейский корень «*pro-ti*», что означает «могущественный, глава дома», определил судьбу понятия. В Греции глава семьи назывался «*dems-pot*»; отсюда происходит «деспот». И если в классический период латинский язык смягчил произношение слова «власть» — «*posse*», то вульгарная латынь вернула его резкость — «*potere*».

Чем более мы углубимся в историю политической мысли, тем больше примеров полемики вокруг власти мы обнаружим. Первое обобщение принадлежит Аристотелю: все без исключения формы правления представляют собой не что иное, как отклонения от идеального устройства, и поэтому «столько раз все виды государственного устройства сменяются видом противоположным» (*Политика*, 1316 а)\*\*. Крупные новые разработки в отношении власти, которые обусловили нашу форму понимания ее, значительно ближе к нам по времени. Макиавелли и Гоббс в сфере возвеличения власти; Руссо с прямо противоположными взглядами; изыскания Локка и Монтескье в области рационализации власти. Другое выражение различного рода радикализма было достигнуто в XIX в.: с одной стороны — Маркс; с другой — Прудон.

Однако согласовать взаимоисключающие тенденции позволил новый феномен: конституционализм. Когда была признана возможность того, чтобы власть имела юридический статут, и когда интуитивно поняли, что число вариантов настолько велико, насколько позволяет воображение, возникли конституции как великое средство примирения.

---

\* В *манихействе* — религиозно-философском учении, возникшем в III в. на Ближнем Востоке, — признается существование двух вечных, самостоятельных и одинаково реальных противоположных начал: добра и зла, света и мрака (материи).

\*\* Пер. С.А. Жебелева.

Чтобы смягчить последствия борьбы против власти, конституционализм переместил добрую часть этой борьбы в нормативное пространство; он навязал ей правила и границы и назвал ее «разделением властей». Таким образом, сегодня у нас есть третий вид борьбы: борьба во власти.

В этом смысле ключевым является политический процесс во Франции второй половины XVIII в., наивысшей точкой которого стало обсуждение в 1789 г. вопроса о том, должна ли Конституция восстановить прежний порядок или же создать новый. Вследствие победы этого последнего толкования появился конституционализм как инструмент учреждения власти. Поэтому он смог принять договорную идею народного суверенитета и идею закона как выражения всеобщей воли, а также поднять сложные проблемы представительства и конституционной реформы, которые давали пищу для крупнейших политических разногласий в ходе длительного процесса приспособления обществ к их конституциям.

Тенденции к бескомпромиссности сохраняются. Однако зороастрийское противопоставление добра и зла, которое эхом отзывается в макиавеллиевской альтернативе любви—страха в отношении князя и шмиттовском дуализме друга—врага в политике, разрешает мало проблем и приносит много бед. Между тем находящаяся в середине идея консенсуса приобретает с каждым днем все больше сторонников.

## Д. Контроль и контролируемые власть

Выше было сказано о внутреннем и внешнем контроле, что, возможно, упрощает схему горизонтального и вертикального контроля, контроля внутри органов и между органами, по Лёвенштейну. О внутреннем контроле я говорил, что различаются юридический и политический контроль, о политическом контроле — что он идет от концентрации к деконцентрации, затрагивая в основном три сферы: сфера контроля, производимого внутри одного и того же органа, сфера контроля, реализуемого между различными органами, и сфера контроля, осуществляемого на федеральном уровне. В отношении этой последней сферы уже отмечались в общем виде ее пределы; что касается двух других сфер, то наиболее слабым является контроль внутри одного и того же органа, в особенности если речь идет о правительстве. В этом смысле только индивидуальная и коллективная политическая ответственность членов кабинета может представлять

функциональную альтернативу самого концентрированного внутреннего контроля.

В отношении видов внешнего контроля заметим, что наиболее эффективные из них — те, которые осуществляются избирательным корпусом и, при определенных обстоятельствах, средствами массовой информации. Несомненно, эти темы чрезвычайно обширны, в силу чего их можно лишь упомянуть, но не развить в данной работе. Во всяком случае, конституционное регулирование средств информации и средств выражения мнений содержится в главе о публичных свободах, а не в той, где рассматривается регулирование власти.

Что касается процессов выборов, то они порождают наиболее сложную ситуацию, являясь источником возрастающей путаницы, которая делает весьма уязвимыми конституционные системы. Гражданский электоральный образ действий составляет одновременно и некий аспект публичных свобод (избирательное право), и аспект регулирования власти (организация политических партий и их участие в формировании органов государства). Эта двоякая функция помещает партии в сферу, не имеющую четких границ, поскольку, с одной стороны, они включаются во внутренний контроль, а с другой стороны — во внешний контроль.

Ясно, что указанная двойственность влияет на прозрачность деятельности партий и усиливает действие провозглашенного Михельсом железного закона со всеми его последствиями. Концентрирующий эффект власти усиливается, и этим создаются также условия безнаказанности для элит, в результате чего действенность любых видов контроля, внутреннего и внешнего, в той или иной степени ослабляется.

Так происходит потому, что, попеременно формируя правительство или уходя в оппозицию, партии стараются скрыть от избирателей то, что составляет часть естественных соглашений при осуществлении власти. Смена принадлежности власти предполагает особого рода взаимопонимание: должна проявляться терпимость в

---

\* Немецкий социолог Р. Михельс (1876—1936) в работе «Социология политической партии в условиях современной демократии» (Michels R. Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Leipzig, 1911) сформулировал «железный закон олигархии», согласно которому олигархические тенденции внутри политических, профсоюзных и других организаций неизбежны.

отношении возвысившегося и осторожность в отношении утратившего высокое положение.

Упомянутым скрытым соглашениям наносят ущерб, как уже говорилось ранее, избирательные стратегии, которые придают большое значение кампаниям, построенным на показе отрицательных сторон, планируемым все чаще специалистами по коммуникациям, а не политиками. Когда кампании завершаются и политики возвращаются к нормальной жизни, в считанные часы самые грубые оскорбительные слова сменяются самыми горячими выражениями взаимопонимания; то, что выглядит как цивилизованное обхождение, приобретает в глазах обычного гражданина лицемерный вид.

Вследствие этого феномена контрольные функции и пригодность контролеров неразрывны. Наиболее эффективными будут такие виды контроля, которые не парализуют деятельность органов власти, так как в противном случае реализация власти становится частным делом и служит лишь интересам обладателей власти. Когда должностные лица государственных органов заняты только взаимным блокированием, общественные дела отходят на второй план.

Виды контроля имеют весьма ясные функциональные ограничения. Одни ограничения определяются природой контролеров, другие являются следствием необходимости совместить в максимально возможной степени свободу и безопасность для общества с минимально необходимым уровнем эффективности государственных органов. Другими словами, конституционная структура контроля должна отвечать как реальным потребностям общества, так и действительным возможностям государства.

Все это возможно в демократической конституционной системе, в которой власть должна быть: *a)* распределена, *b)* урегулирована, *c)* ограничена, *d)* доступна, *e)* предсказуема, *f)* эффективна и *g)* подконтрольна.

Каждое из названных условий требует определения уровней равновесия. Функциональное распределение власти не должно быть ни настолько глубоким, чтобы привести к атомизации, ни настолько поверхностным, чтобы допустить чрезмерную концентрацию властных полномочий; регулирование должно подчиняться стандартам рациональности, а не следовать моделям недоверия и бюрократизма; ограничение в данном случае относится к временному исполнению полномочий, с тем чтобы пребывание на должностях в органах власти не порождало ни нестабильности, ни косности; доступность определяется избирательными свободами; предсказуемость — устой-

чивостью институтов и, прежде всего, жесткостью конституции; эффективность — возможностями оправдывать разумные ожидания общества; контроль — необходимостью проверять формы деятельности, оценивать полученные результаты и препятствовать превышению полномочий властью и властвующими.

Когда наличествуют все упомянутые условия, следует утвердительно ответить на поставленный в начале книги вопрос. Да, контроль над властью возможен. Цель данной работы — выделить ряд связанных с ним проблем, охарактеризовать явление, какое он собой представляет, и процесс, которого требует его применение.

Настоящее исследование включает три главы: в первой изучаются проблемы, поднимаемые контролем над властью; во второй контроль рассматривается как неотъемлемая часть власти; в третьей излагается опыт трех конституционных систем: североамериканской, мексиканской и испанской. В первых двух случаях стоит задача проанализировать функционирование контроля в президентской системе, начиная с системы Соединенных Штатов, которая считается образцовой для своего типа; изучается также парламентарная система, явившаяся следствием успешного перехода и достигнутого консенсуса. Кроме того, испанская система упорядочивается с учетом опыта немецкой, французской и итальянской парламентарных систем, сложившихся в период после Второй мировой войны.

Мой интерес к мексиканской системе и ее изначальная связь с североамериканской системой и с испанской системой, установленной Кадисской конституцией, объясняют сравнительное описание трех указанных моделей. В то же время мексиканская конституционная система нацелена на переход, который, вероятно, позволит преодолеть остатки авторитаризма президентской системы. Поэтому инструменты контроля в мексиканской конституционной системе изучаются в сфере позитивного права и притом в процессе их исторического формирования. Выраженное доминирование исполнительного органа делает необходимым обращение к хронологии, так как авторитарная традиция постепенно преодолевается путем изменения обычаев, пустивших глубокие корни.

В отношении Конституции Соединенных Штатов исторические отсылки неизбежны, поскольку ее сегодняшнее состояние — результат длительного развития, начиная с 1787 г.; то же самое произошло и в Мексике. Конституция 1917 г., разработанная Учредительным собранием, реформирует Конституцию 1857 г. Хотя в действительности это текст, совершенно независимый от текста XIX в.,

члены Учредительного собрания постарались не разорвать связей с предшествующей Конституцией. Этому обстоятельству мы обязаны тому, что различные правила и установления, включенные в действующий Основной закон, явно имеют своим источником конституционные процессы XIX столетия.

При анализе испанской Конституции отсутствуют отсылки к историческому процессу ее формирования: хотя в ней и отражен некоторый конституционный опыт XIX в. и 1931 г. в том, что касается элементов либерализма и парламентаризма, но принятый в результате учредительного процесса 1978 г. текст нацелен на то, чтобы не впасть в прежние ошибки, преодолеть нормативные рамки франкизма и присоединиться к обновленческому течению европейского конституционализма. Конституция является, можно сказать, оригинальной, и с ее принятием начинается новый период.

При исследовании упомянутых конституционных систем будут рассмотрены и такие аспекты, как инициирование законов или их санкционирование. Можно было бы возразить, что данные аспекты сами по себе не составляют контрольных функций, и это верно; однако верно и то, что они выражают аспекты отношений между органами власти, обычно используемые политическими деятелями для постановки вопросов, относящихся к политическому контролю. Эти аспекты я затрону, анализируя контроль как концептуальную проблему и как политическое явление.



# І. КОНТРОЛЬ КАК ПРОБЛЕМА

## А. Общие аспекты

### 1. Масштабы проблемы

С полным основанием Педро де Вега («En torno al conserpto...») утверждает, что в конституционной доктрине четко обозначилась тенденция обсуждать темы, вместо того чтобы вплотную браться за проблемы. Меткое и глубоко критичное замечание. Конституционные инструменты контроля над властью — один из вопросов, ожидающих разрешения с самого зарождения конституционализма.

Проблема стара, и принимаемые решения весьма разнообразны. Можно с уверенностью сказать, что проводились эксперименты с различными конституционными инструментами контроля и при этом достигались только частично удовлетворительные результаты. Труднодостижимое равновесие при осуществлении власти зависит как от юридических решений, так и от политических факторов. Если мы сосредоточим внимание на нормативных аспектах, стремясь к чистоте доктринального анализа, мы рискуем остаться с фрагментарным видением проблемы; если будем всего лишь разбираться в политическом поведении, то упустим все относящееся к его нормативному регулированию.

Проблема контроля над властью в наше время представляет собой ось институциональной жизни. Другие аспекты, как то: права человека, социальные отношения, избирательные процессы, административная и политическая децентрализация, достигли судебного урегулирования, более долговременного и в определенной мере менее подверженного колебаниям политики. А вот осуществление контроля обусловлено многочисленными факторами, причем факторами, связанными с борьбой за власть и борьбой во власти.

От формы, в какой применяются конституционные инструменты контроля над властью, зависят степень слаженности или энтро-

пии системы; уровень свободы или угнетенности граждан; реальная способность править или невозможность принимать решения.

Виды контроля функционируют как одна система. Каждый из инструментов влияет на функционирование остальных. Однако сумма воздействий, оказываемых всей совокупностью конституционно признанных видов контроля, не обязательно приводит всегда к одним и тем же результатам. Конституционный и политический опыт не позволяет поставить задачу так, чтобы определенная система контроля или конкретный инструмент обеспечили во всех случаях в любой сфере и в любой момент достижение одного и того же результата. По своей природе, зависящей от политической обстановки, в которой они применяются, инструменты контроля представляют собой наиболее подвижную часть конституций.

Проблема инструментов контроля, следовательно, имеет многосторонний характер: она включает их нормативное оформление; непостоянство в их применении; объединение позиций политических сил (партий, движений, средств массовой информации, лидеров), наполняющих их содержанием; коллективные ожидания в отношении эффективности правительственных действий; уровни доверия или сдержанности относительно политической деятельности; чувство целесообразности у правящих и их способность пойти на демократический компромисс.

Контроль как проблема возникает в трех измерениях политического феномена: то, что есть, то, что будет, и то, что должно быть. Контроль над властью нельзя понять, рассматривая его лишь в одном из указанных аспектов. В силу своей динамичной природы он простирается на всю область политики и, безусловно, требует в первую очередь определиться с тем, что есть. Это — операция, требующая соотнесения нормативных предписаний с политическим поведением. Только так можно получить приблизительное представление о том, что такое контроль.

Благодаря упомянутому представлению появляются многочисленные возможности, и именно здесь в обязательном порядке подключаются иные измерения политики. Оказывается, что одни и те же виды контроля не всегда функционируют в одинаковой форме, даже внутри одной и той же конституционной системы. Это, возможно, объясняется многими факторами: от сознательного или случайного искажения в применении инструмента до утраты согласованности между конституционной системой и конкретным инструментом контроля.

У власти в высшей степени динамичный характер. Инструменты для контроля за осуществлением власти, следовательно, не могут быть статичными. Было бы бессмысленно пытаться применять в отношении власти, подвижной в своих множественных проявлениях, механизмы контроля, которые не были бы приспособлены к этим различным проявлениям. Роль конституции как раз и состоит в том, чтобы зафиксировать формы проявления власти и установить контроль над ними. Оставленная на произвол судьбы, власть изменялась бы с такой быстротой, что была бы непредсказуемой, и это нанесло бы ущерб стабильным, надежным, свободным и справедливым социальным отношениям.

Исследуя функционирование контроля, надо рассмотреть его историческое развитие и предсказать его будущую эволюцию. Результаты изучения прошлого излагаются не затем, чтобы вывести закономерности, а лишь затем, чтобы констатировать, к каким последствиям приводил контроль. Бейме (*Teoria...*, р. 32) и Хобсбаум (р. 13) правы в том, что прошлое не обуславливает с необходимостью настоящего и еще меньше позволяет предсказать будущее. Изучать, как реализовался контроль в прошлом, надо не для того, чтобы принять решение об использовании его в настоящем или предугадать его возможности в будущем, но лишь для получения информации, которая позволила бы решить, при каких обстоятельствах он был полезным или перестал быть таковым.

Надобность в изучении истории не вызвала сомнения у классиков. Гоббс, Боден, Альтузий, Макиавелли, Монтескье, Руссо, Липсий следовали в этом великой средневековой традиции (Фома Аквинский, Данте, Марсилиус Падуанский, Николай Кузанский, Уильям Оккам). Не во всех случаях можно говорить об особой исторической строгости; но они и не претендовали на систематичное изложение истории. В истории они искали примеры функционирования институтов. Такое использование истории не намного изменилось и позднее, даже у Вебера, хотя он полагал обязательным глубокое и методичное знание великих исторических процессов.

С инструментами контроля может получиться так, что открытие их происхождения послужит только для повышения уровня эрудиции и не просветит нас относительно их возможной полезности сегодня, но вместе с тем это может облегчить изучение их политической функции и, кроме того, вызванных ими побочных или даже обратных эффектов. Вокруг инструментов контроля, как правило, развивается практика, которая их укрепляет или обесценивает, и даже вырабатываются механизмы, им противодействующие. Указанные аспекты не всегда остаются в сфере политического поведения;

во многих случаях, будь то вследствие ошибочных знаний об институтах или избранного образа действий, в конституционные положения входят взаимоисключающие механизмы контроля.

Итак, по своей собственной природе (инструменты выражения мнения, высказывания критики, проведения оценки и принятия политического решения) системы контроля не располагают элементами измерения их эффективности. Конечно, можно разрабатывать механизмы эмпирической оценки их последствий во мнении граждан, но в любом случае оценка может быть выражена лишь косвенно: большая или меньшая удовлетворенность решениями органов власти и лучшее или худшее восприятие преобладающих условий свободы. В любом случае, невозможно отделить представление о конституционной системе в целом от представления об инструментах контроля в частности.

## 2. Договорная природа контроля

Великолепный критический аппарат, использованный Альтузи-ем (XXVII, 34), позволил ему обнаружить своеобразное свидетельство римского сенатора Марка Валерия, для которого «едва ли есть что-либо более полезное для защиты целостности и свободы республики, чем привлечение народа к рассмотрению [государственных] дел, [так что] управление республикой построено на взаимно сдерживающих началах и власть не отдается ни исключительно аристократам, ни только плебейам». Опираясь на этот аргумент, Альтузий пришел к выводу, что такое равновесие позволяет избежать того, чтобы одна узкая группа или сословие (речь идет о дворянстве, клире и народе) «законодательно устанавливала нечто в ущерб другим или к их ненависти». Здесь обращается внимание на договорный характер контроля, проявившийся позже во время Французской революции.

В работе «Пределы суверенитета» Сиейес\* (р. 249) вводит различие между политическим контролем и юридическим контролем и в связи с этим последним впервые говорит о контроле за конститу-

---

\* Сиейес (Сьейес) Эммануэль-Жозеф (1748—1836) — деятель Великой французской революции. До революции — аббат. Был избран депутатом от третьего сословия Парижа в Генеральные штаты в 1789 г. По предложению Сиейеса собрание представителей третьего сословия провозгласило себя 17 июня 1789 г. Национальным собранием. Сиейес участвовал в создании Декларации прав человека и гражданина; был одним из основателей Якобинского клуба. — *Прим. изд.*

ционностью. Обращаясь к процессу представительства, Сиейес доказывал, что оно должно доверяться «выдающимся людям из масс», тем, кто должен ощущать «присутствие народных масс и влияние их моральной и физической силы, без которой они быстро избавились бы от конституционных норм».

Итак, поскольку такого «присутствия масс» следовало избегать только за пределами избирательных процессов, на практике оно вело бы к проблемам, которые не мог разрешить Руссо, и затемняло бы саму идею представительства. Поэтому Сиейес усилил тезис, утверждая, что «Конституция должна возлагать на моральную и физическую силу народных масс или на какое-либо представительство этой силы необходимый контроль, с тем чтобы законы, одобряемые большинством, не нарушали Конституцию».

Так Сиейес разрешил проблему контроля за конституционностью законов, который мог бы иметь только юридическую природу. Он оставил нерешенной проблему контроля в отношении правительства. Здесь его точка зрения весьма оптимистична: «Что касается исполнителей закона, то решение просто, поскольку они обязаны подчиняться ему [закону] и вследствие этого в случае неисполнения их легко проверить». Решение, однако, не столь просто, как его видит аббат.

Фихте (pp. 234 ss.) представил более точную разработку договорной интерпретации контроля: эфорат не мог появиться, когда «большинство людей находилось в состоянии варварства» преддоговорного периода. В дополнение он подчеркивает, что принятие государственной должности подразумевает взятие на себя обязательств и ответственности «в связи с осуществлением этой власти» перед судом сообщества. Разумное основание контроля над властью состоит в сохранении свободы, чья единственно возможная сфера существования — общественная жизнь; поэтому Гегель (*Diferencias...*, p. 95), толкуя фихтевскую систему, утверждает, что «если бы сообщество разумных существ было, по сути, ограничением для подлинной свободы, то оно было бы в себе и для себя высшей тиранией».

Развитие идеи договора у Фихте привело его к выделению подвида общественного договора — договора передачи. Это такой договор, который позволяет взяться за осуществление государственной власти на условиях временности, невозможности отречения, неотменяемости и подконтрольности. Досрочное прекращение полномочий является не формой отмены договора или отречения, а лишь

формой санкции, налагаемой за нарушение договора передачи. Здесь и вмешивались эфоры.

Несмотря на логическую строгость, в конструкции Фихте (р. 241) есть нестыковка: эфоры не исполняют властных функций. С этим положением спорит Гегель (*Des manières...*, р. 48), отмечая, что только власть может действовать в отношении власти. Хотя критика Гегеля правомерна, надо иметь в виду, что Фихте предложил наименование эфоров для лиц, осуществляющих контроль органов государственной власти, отойдя от изначальной формулировки. В самом деле, Аристотель (*Политика*, 1271 а и 1313 а), расходясь с Платоном в том, что касается происхождения эфората, приписывает создание этого института спартанскому царю Феопомпу и недвусмысленно признает за ним властные функции. Рассказ, воспроизведенный греческим философом, к тому же весьма показателен:

Говорят, что это он [Феопомп] ответил своей жене, которая сказала ему, не стыдно ли ему, что он передает своим сыновьям царскую власть в меньшем объеме, нежели сам унаследовал от отца: «Нисколько не стыдно, так как я передаю ее им более долговечной»<sup>\*</sup>.

Стало быть, Фихте опирался совсем не на ту информацию; его концепция эфората целиком оригинальна и заимствовала из Греции только понятие, но не структуру.

В конце XIX столетия Эсмен (I, 288) писал: теория общественного договора «в XVIII в. имела всемирное влияние, а в настоящее время практически забыта». Весомый авторитет работы Эсмена, первое издание которой увидело свет в 1895 г., снова привлек внимание к доктрине общественного договора. Создавая свой труд в конце столетия, французский профессор сделал обзор тенденций конституционализма на протяжении всего XIX в., отправляясь от двух исходных пунктов: английской Конституции и Французской революции. Его цель была достигнута в полной мере, и идея договора вновь стала объектом изучения. Он доказывал, что без этой концептуальной основы был бы необъясним народный суверенитет, а без народного суверенитета без опоры оказались бы форма государства, выборы, представительная система и ответственность «государственных чиновников или выборных должностных лиц».

---

<sup>\*</sup> Пер. С.А. Жебелева.

### 3. Власть контроля

Контроль осуществляется при помощи разнообразных и динамичных инструментов. Не всегда использование одних и тех же инструментов приводит к одинаковым последствиям, в том числе и в рамках одних и тех же конституционных систем. С другой стороны, именно взаимодействие инструментов контроля придает реальный смысл конституционной системе. Ни один из инструментов контроля не применяется сам по себе. Инструменты контроля надо рассматривать как буквы алфавита или ноты: их многочисленные сочетания дают разнообразные результаты.

Можно обнаружить, что список инструментов контроля более или менее ограничен. Однако богатство возможностей контроля заключается не в их количестве, но лишь в комбинациях, которые образуются в каждом конкретном случае, и в нюансах, которые запечатлеваются. Значение сравнительного исследования инструментов контроля состоит не в предположительной юридико-политической эрудиции, а в попытке показать, что даже институты, в точности перенесенные из одной системы в другую, не будут иметь одинакового действия.

Адекватным и возможным является исследование действия каждого инструмента контроля в каждой конституционной системе, но единственный способ получить полную картину — изучить действие системы инструментов контроля в конституционных системах. Вопросы доверия, например, нельзя отделить от типа установленной ответственности, индивидуальной или коллективной; от принятых форм порицания; от механизмов вопросов и интерpellаций<sup>\*</sup>; от структуры и функционирования избирательной системы и системы партий, наряду со всем прочим. Именно взаимодействие всех элементов конституционной системы и системы инструментов контроля позволяет оценить их преимущества и пороки.

Контроль над властью по определению представляет собой акт властвования. Власть не контролируется ни вне власти, ни без власти, ни против власти. Контроль над властью — это проявление власти. Поэтому, поскольку инструменты контроля над властью состав-

---

\* В практике российского законодательства используется термин «запрос», являющийся синонимом термина «интерpellация». Последний используется в тех случаях, когда речь идет о зарубежном законодательстве, и в переводах юридической литературы. — *Прим. изд.*

ляют часть власти, они по своей природе должны иметь двойственную направленность. Иначе контроль над властью превратился бы в единственную бесконтрольную власть и стремился бы к трансформации в то, чего надо избежать: в единую власть без противовеса и, значит, сопряженную с произволом.

Это объясняет, почему Кризафулли (*Stato...*, p. 227) утверждает, что в настоящее время существуют две «власти» — править (включая реализацию нормативной функции) и контролировать. Первая принадлежит большинству, вторая — меньшинству. В демократической конституционной системе можно, таким образом, преодолеть ограничение, выявленное Руссо (III, xv): граждане (намек на англичан) свободны лишь в тот момент, когда отдают свой голос.

Утверждение, что власть контролирует власть, восходящее к Монтескье (XI, iv), соответствует неопровержимому факту. Если бы контроль за властью осуществлялся извне, то это означало бы в действительности существование двух властей, что противоречит логике; если бы контроль осуществлялся против власти, это предполагало бы его саморазрушительность, что прямо противоположно цели контроля. Контроль над властью решает двоякую задачу: в интересах управляемых — защита свобод, в интересах власти — сохранение ее легитимности. Контроль, следовательно, осуществляется не для разрушения власти или ее подмены; он осуществляется самой властью для ее поддержания.

В соответствии с интересом власти, все, что ослабляет или стремится ослабить инструменты контроля, затрагивает легитимность власти. В этом плане, несмотря на различные исходные позиции и отличающиеся цели, как те, на кого направлена власть, так и ее носители должны быть бдительными, чтобы не допустить, насколько это возможно, такого поведения политических деятелей, которое наносило бы ущерб осуществлению контроля. «Враг народа», выражаясь словами Ибсена, не тот, кто противостоит власти, стремясь к ее ограничению, а тот, кто является сторонником избыточной власти, что объективно приводит к утрате властью легитимности и тем самым к ее коллапсу.

#### 4. *Контроль и гарантии*

В доктрине различаются контроль и гарантии; под последними понимается обеспечение «условий сохранения нормального конституционного порядка в функционировании государства», тог-



да как быть под контролем означает «отвечать перед парламентом за реализацию какой-либо функции» (Manzella. *Il Parlamento...*, pp. 341, 355). Проводимое Мандзеллой различие между гарантиями и контролем позволяет ограничить контроль отношениями между правительством и парламентом, но отношениями односторонними, так как он отмечает, что именно парламент контролирует правительство, хотя мы знаем, что есть действия (к каковым принадлежит и роспуск парламента), которые даже в слишком узкой концепции Мандзеллы включались бы в контроль. Другие деления касаются разницы между функциями политического руководства и функциями контроля.

Различение гарантий и контроля понятно и даже приемлемо для парламентарной системы, если мы обращаемся исключительно к функции контроля, но если мы рассмотрим конституционные инструменты контроля, то увидим, что они используются в одинаковой степени как в отношении контроля *stricto sensu*<sup>\*</sup>, так и в отношении гарантий и политического руководства. С другой стороны, различие уже не будет столь четким, если мы перейдем к президентской системе, в которой связь между органами власти ослабляется с точки зрения частоты контактов, но усиливается с точки зрения строгости распределения функций между ними. Функция политического руководства в парламентарной системе весомее, чем в президентской, а гарантии в президентской системе ближе к контролю по сравнению с парламентарной.

Концептуальная проблема, стало быть, может привести к двусмысленности, если попытаться применить одну и ту же идею контроля в разных системах правления. Поэтому, не сужая содержания и объема функций контроля, мы взяли прямо противоположный курс, стремясь определить урегулированные функции власти, устанавливающие отношения взаимного ограничения и надзора.

## 5. Наднациональное государство

По той же логике, согласно которой возникновение государства привело к демонтажу средневековых преддемократических институтов, похоже, действуют новые формы так называемого наднационального государства. Там, где раньше была построена мировая империя, фундаментом которой служила монархия, сейчас старают-

---

\* В собственном смысле слова (*лат.*).

ся создать глобальную империю, внешне демократическую. Европейский опыт может оказаться образцовым и подталкивать к созданию иных, аналогичных по своим масштабам формирований в различных частях мира.

Возникает проблема, повлияет ли или нет эта новая империя на национальные демократии, подобно тому как в свое время абсолютистская монархия разрушила жизнь средневековых преддемократических сообществ. Этот вопрос — не умозрительный, он имеет институциональное значение. Для проявлений национальной власти предусмотрены знакомые инструменты контроля. Выход за пределы аппарата национальной власти повлек бы за собой ненужность соответствующих конституционных инструментов контроля.

Те же партии предназначены для деятельности на национальном уровне. Вне исторически сложившихся границ национальные руководители начинают действовать практически без надлежащего эффективного контроля, оправдываясь тем, что их работа подчинена обязательствам и целям высшего порядка. Среди других последствий, если обращать внимание прежде всего на выравнивание финансового и экономического положения, следует назвать то, что социальное содержание внутренней политики перестало быть значимым для многих политических формирований прогрессивных традиций и направленности. Эрозия, таким образом, в первую очередь затронула национальное государство, но не замедлит сказаться и на политических партиях.

Этот разрушительный для доктринальных постулатов процесс и эта частичная утрата боевых позиций могут отразиться и на других аспектах отношений между политическими партиями и, в частности, повлиять на инструменты контроля. В результате контроль может превратиться в номинальное явление. Постепенно усиливается автономизация правительственных решений по вопросам, касающимся сообщества, — в Европе, или же имеющим просто коммерческий характер — в других частях мира, в том числе в Мексике и Соединенных Штатах.

## В. Контроль и власть

### 1. *Власть и легитимность*

Гульельмо Ферреро, представив достойную внимания рациональную схему социополитических реакций, предложил в 40-е годы

XX столетия подвижную классификацию политических систем по их легитимности. Легитимность, по словам Ферреро (р. 271), состоит в молчаливом соглашении «между правящими и управляемыми, устанавливающим некоторые принципы и правила в качестве нормы для закрепления полномочий и пределов компетенции, с которыми [должны] сообразоваться в своих действиях носители власти». Прежде чем прийти к такому выводу, Ферреро изучает на протяжении всего своего труда один из наиболее значимых элементов отсутствия легитимности: страх узурпатора (правителя без легитимности), склоняющий его к подавлению свободы.

Рассуждение Ферреро убедительно: у кого отсутствует легитимность, тот узурпатор, узурпатор держится у власти только при помощи репрессий, репрессии — продукт страха, вызванного сознанием собственной нелегитимности. Есть, конечно, различные аспекты такого рассуждения, которые оставляют место для предположений. Если узурпатор осознаёт отсутствие у него легитимности и действует со страхом, это, по-видимому, соответствует этической заботливости, не имеющей отношения к акту узурпации.

Нечто похожее происходит с шекспировскими персонажами. Ричард III — яркий пример человека, исполненного страхом, — может рассматриваться и как пример человека, терзаемого угрызениями совести, а угрызения совести свидетельствуют о наличии некоторого минимума этики. В любом случае узурпатор — это субъект деятельности, чьи этические принципы терпят поражение при столкновении с его собственными амбициями, что и приводит к разладу.

Однако Ферреро, несомненно сознавая, что его рассуждения могут быть прочитаны как объяснение «хорошего узурпатора», совершает умственный поворот и указывает, что источник страха — не отягощенная совесть узурпатора, а только скрытое или явное недовольство управляемых, которые не давали ему своего согласия на осуществление власти. Таким образом, Ферреро (pp. 281 ss.) отождествляет легитимность с двумя принципами — суверенитетом и представительством; последнее, в свою очередь, выражается двойкой: в праве на оппозицию и в свободе выборов.

В этих понятиях построение Ферреро (р. 168) приобретает следующий смысл: легитимна только та власть, которая происходит из демократического процесса («Демократия — это принцип делегирования, применяемый в обществе посредством выборов с единственной целью разрешения проблем власти»).

Дойдя до этого места, мы получили разумное теоретическое построение, однако немедленно появляются беспокоящие вопросы. Например, если демократия «разрешает проблемы власти», почему же при осуществлении власти, основанной на легитимности, возникают отклонения, которые, несмотря на отсутствие страха у правящего, порождают тенденцию ущемлять свободы? Следуя тому же методу исторического анализа Ферреро, мы обнаруживаем, что правительства демократического происхождения могут не испытывать страха и тем не менее представлять угрозу для свободы индивидуумов и общества.

Еще раз обратимся к самому Ферреро для того, чтобы развеять сомнения, порожденные его же теорией. Ферреро старательно выстраивает два понятия, параллельных понятию легитимности: предлежитимность (pp. 142, 187) и квазилегитимность (pp. 216, 231). Если мы примем во внимание, что легитимность объединяет правящих и управляемых благодаря молчаливому пакту, то увидим, что имеется элемент общественного согласия на осуществление власти; если же мы вспомним, что цель этого пакта — подчинить точным правилам деятельность правительства, то обнаружим элемент легитимности.

Понятие легитимности у Ферреро содержит, таким образом, две дополняющие друг друга идеи: законность и согласие. Законность характеризует действия правящего, а согласие — позицию управляемого. Именно соотношение этих двух факторов определяет облик власти. Ален (*Politique*, p. 88) показывает, что его убедило то, как Ферреро объясняет, почему правительства его времени утратили авторитет (поскольку не были нацелены на единение, на согласие) и приобрели исполнительную мощь («*puissance*»).

Ясно, что в случае отсутствия легитимности правление незаконно и управляемый не дает своего согласия. Но Ферреро, как отмечалось выше, обнаруживает еще две категории, иллюстрируя свои исследования историческими примерами: предлежитимность, которая появляется, когда власть имеет легитимный источник, но общество ее не принимает и ей не повинуется; и квазилегитимность, когда источник власти нелегитимен, но получает общественное признание, как будто он легитимен.

В этих условиях можно выработать следующую схему:

<i>Источник власти</i>	<i>Осуществление власти</i>	<i>Согласие</i>
легитимность	законность	благосклонность
нелегитимность	незаконность	враждебность
предлегитимность	законность	враждебность
квазилегитимность	незаконность	благосклонность

Хотя Ферреро не говорит отдельно о законности, не подлежит сомнению, что он признает легитимность основой соответствия позитивному праву, и поэтому в представленной схеме мы не совершаем никакой интерполяции по отношению к мыслям автора. С другой стороны, мы хотим разобраться в его идеях, чтобы применить их к нашему исследованию контроля.

Как видно из схемы, благосклонное согласие превращает нелегитимную власть в квазилегитимную, а враждебное восприятие может низвести легитимную власть до предлегитимной. Такие возможности в теории Ферреро указывают на риски, коль скоро отсутствие согласия может разрушить легитимную власть или поддержать нелегитимную. Поскольку в любом случае речь идет не о какой-либо форме оценки власти, а лишь об эмпирических данных, приведенная классификация, прежде всего, показывает текучесть категорий.

Фридрих (*El hombre...*, p. 260) занимает критическую позицию по отношению к постулатам о легитимности, отстаиваемым Ферреро и Вебером. Что касается первого, то Фридрих называет его воззрения «курьезным эхом» революционных противоречий прошлого, так как тот отстаивает фундаментальность легитимности при осуществлении власти, и считает его доводы «довольно запутанными». Приговор взглядам Вебера не лучше: его понятие харизматической легитимности также происходит из «очень запутанной идеи».

Однако, держась в стороне от доктринальной оценки, Фридрих (*El hombre...*, p. 260) обрушивается только на типологию легитимности Ферреро, указывая на ее неясность, но не углубляется в понятия предлегитимности и квазилегитимности, с которыми, не говоря этого прямо, в конце концов соглашается: «Возможно, — пишет он, — чтобы некое сообщество было основательно разделено во взглядах по многим аспектам в отношении того, что составляет право, и, однако, в нем существовала бы преобладающая вера в то, что составляет действующий мандат на власть». Далее он добавляет: «Возможно также, чтобы в некоем сообществе имелось базовое со-

гласие в отношении того, что составляет право, несмотря на разногласия в отношении того, что составляет легитимное правительство».

В принципе ничто не препятствует тому, чтобы в одном и том же процессе властвования различные коллективные позиции вели к разному группированию. Деление власти на легитимную, предлежитимную и квазилегитимную опирается на историю, а история, по своей сути, динамична. И Ферреро, и комментирующий его Фридрих находят в европейской истории примеры, позволяющие им обосновать и разъяснить свои утверждения.

В этом плане власть, в определенный момент считающаяся легитимной, может в дальнейшем утратить коллективное согласие; и наоборот, власть, которой не хватает легитимности и которая враждебно (в этих терминах) воспринимается обществом, может благодаря разным обстоятельствам получить общее согласие. Наконец, указанные тенденции могут колебаться и переходить в противоположные.

На примере Мексики упомянутое явление можно проиллюстрировать, обратившись к диктатуре Антонио Лопеса де Санта-Ана, которая существовала, с перерывами, между четвертым и шестым десятилетием XIX в. Одиннадцать раз он приходил к власти; иногда в результате применения адекватных конституционных процедур. В отдельных случаях вступал в должность с коллективного согласия, чтобы позднее утратить его вместе с властью.

Утрата и завоевание согласия вводят нас в таинственную область. Не напрасно Ферреро дал своему произведению подзаголовок: «Незримые гении города». Как, когда, почему действуют эти гении? Ферреро об этом не говорит; ни он, ни кто-либо другой не может этого знать. Разумеется, есть некоторые закономерности, есть и гипотезы. Однако не всегда при наличии сходных стимулов повсеместно и во все эпохи получаются одинаковые результаты.

Изучая падение демократий, Хуан Линс проследил черты, наиболее близкие к разрушению легитимности. Однако некоторые аспекты остались в тени, так как есть много факторов, образующих различные комбинации. Одним из таких факторов является время, которое сам Линс считает ключом для оценки целесообразности какой-либо политической меры. Проблема состоит в том, что своевременность решения может быть оценена *ex post facto*<sup>\*</sup>, поскольку любое предварительное рассуждение строится исключительно на

---

\* После произошедшего события (лат.).

предположениях. Не оспаривая ценность научного знания в изучении политики, не надо забывать и о важности интуиции в осуществлении политики. Вебер, как видно из его работы «Ученый и политик», ясно сознавал указанное различие.

Весь этот процесс имеет важные последствия для оценки функции контроля над властью. Осуществляя контроль, общество получает двоякий результат: действия власти становятся предсказуемыми и пользуются доверием. Конечно, речь идет о предсказании не в значении «угадывания», что должно произойти, а лишь в том смысле, что в результате обоснованных предположений можно ожидать определенного соответствия между нынешним поведением и поведением будущим. Доверие проистекает буквально из «вероятности хорошего функционирования чего-либо».

Оказалось, что упомянутое отношение между правящим и управляемым складывается только на основе легитимности. Однако случается также, что осуществление власти искажает процесс доступа к власти. Поскольку не может быть процедуры, которая полностью исключала бы такую возможность, существуют конституционные механизмы, позволяющие устанавливать разумный политический контроль над властью. «Разумный» означает способный привести к коллективному согласию в отношении актов власти. Эта форма оценки является относительно изменчивой в каждой конституционной системе.

## 2. Власть: равновесие и сопротивление

Власть, отмечает Константино Мортати (*Le forme...*, pp. 81 ss.), вытекает из соотношения между функциями государства и теми конституционными органами, которые наделены полномочиями и обладают компетенцией по осуществлению власти. Данное разделение сделано лишь с описательной целью, но оно оказывается полезным для изучения локализации контроля. В схеме Мортати выделены два элемента власти: органический и функциональный. Функция политического контроля возлагается на исполнительный и законодательный органы государства. Как мы увидим, речь идет о двунаправленной функции. Обычно считается, что контроль проводит только представительный орган в отношении правительства, однако все конституционные системы закрепляют функции контроля, действующие в обоих направлениях.

Доказано, что контроль — неотъемлемый элемент осуществления власти; всякое проявление власти может быть объектом контроля. Государственный орган, не подлежащий контролю, существует только в случае абсолютистской власти. Конечно, пределы контроля изменчивы, и интенсивность его осуществления соответствует принятой конституционной схеме. Не во всех случаях достигается симметрия, и вследствие несовершенной схемы или же обдуманного решения между органами власти нередко существуют отношения, благоприятствующие одному из двух политических органов власти.

Для Алена (*Politique*, p. 109) «всякая власть абсолютна». Его аргумент весьма прост: только власть заставляет повиноваться себе. Ему не удастся разрешить парадокс: в конституционной системе власть, для того чтобы заставить повиноваться себе, должна быть легитимной, а если она легитимна, то должна подчиняться нормам, которые ее ограничивают. Если это так, она уже не абсолютна. Намерение Алена, однако, состояло в том, чтобы высказать нечто более весомое: осуществление власти благоприятствует склонности к абсолютизму. В этом он прав; поскольку система организует власть так, чтобы ее различные органы подчиняли себе друг друга посредством взаимного контроля, она смягчает последствия, о которых говорил Алэн.

Всякая власть поэтому имеет тенденцию к тому, чтобы быть ограниченной. Ее границы служат элементами равновесия или формами сопротивления. Среди первых центральная роль принадлежит конституции; что касается вторых, то они — следствие самой структуры власти.

Кроме институционального равновесия, власть порождает сопротивление, которое компенсирует инерцию ее расширения. Наиболее ясно это отношение власть—сопротивление обнаруживается в контрасте между понятиями народного суверенитета и народного представительства. Педро де Вега (*La reforma...*, pp. 17 ss.) обращает внимание на то, что демократии идентичности (народа, который подчиняется только самому себе, согласно радикальной формулировке Руссо) противостоит представительная демократия. Две формы проявления демократии соответствуют различным способам осуществления власти. Первый случай подтверждает концепцию народного суверенитета как власти без границ, тогда как во втором случае радиус действия народного суверенитета сокращается путем введения функциональных рамок.



С другой стороны, представительная система, которая не соотносилась бы с народным суверенитетом, превратилась бы автократию, в том смысле что осуществляемая власть казалась бы происходящей из автономного решения. Понятия суверенитета и представительства содержат антиномию, которая может быть преодолена только благодаря традиционному пониманию обоих, каковым мы обязаны одному из величайших усилий разума — конституционализму.

Только с возникновением конституционализма стало возможным разрешить парадокс власти. Де Вега (*La reforma...*, p. 29) утверждает, что учредительная власть (типичное выражение народного суверенитета) «неограниченна не только в содержании своей воли, но и в формах своего осуществления». Совершенно верно. Парадокс заключается в следующем: до того как действовать в качестве учредительной власти, суверенитет существует, но не проявляется, а как только он проявился, он с необходимостью устанавливает для себя ограничения. Наиболее значительным из таких ограничений в конституционализме является представительная система.

Представительная система выдвигает два фундаментальных требования: существование инструментов самовыражения и инструментов самосохранения. К первым относятся избирательные и партийные системы, ко вторым — политический контроль. Без первых прервалась бы связь между суверенной властью и ее представительными органами; без вторых появилась бы тенденция к обособлению представительных органов от источника их легитимности. Поэтому контроль входит как составная часть в механизмы, изобретенные конституционализмом с целью предотвратить раздробление суверенной власти, без которой учрежденная власть, в свою очередь, лишилась бы поддержки.

### 3. Политическая власть и общественная власть

То, что Лоренц фон Штейн назвал вторым законом взаимодействия государства и общества, а именно: в каждом государстве представители преобладающих интересов стремятся взять политическую власть в свои руки, но если это не удастся, то пытаются сделать независимой общественную власть (Веуме. *Teoría...*, p. 75) — также порождает существенные проблемы, связанные с инструментами контроля. С тех пор как Штейн сформулировал свой закон, практика показала и продолжает показывать, что общественная власть приобретает явные черты «неправительственных организа-

ций», через которые она стремится взять на себя осуществление типично правительственных полномочий. Одно из ее притязаний состоит в том, чтобы подменить собой конституционные инструменты контроля, не становясь, в свою очередь, объектом публичного контроля в совершаемых ею действиях публичного характера.

Хотя «гонения» на политическую власть описаны на многочисленных исторических примерах, можно сказать, что со времен Средневековья никогда не было ни таких возможностей, как в наши дни, ни такого успеха, который, как представляется, достигнут сегодня. А если мы рассматриваем этот процесс начиная с современного государства, то можем сказать, что не было прецедентов. Как затрагивает этот феномен политический контроль? Поскольку предусмотренные конституционным строем инструменты контроля над политической властью являются сами по себе частью этой политической власти, каждый акт, последствия которого означают определенное ослабление или ограничение политической власти, относится также и к контролю над ней. Вряд ли возможно, чтобы лишь какая-то часть власти претерпевала определенное сокращение, в то время как другая, предназначенная как раз для контроля за осуществлением самой власти, сохранялась бы в целостности. Конституционная система предусматривает механизмы действия власти, которые включают и контроль, так как его осуществление есть еще одно выражение политической власти. Политический контроль принадлежит государству, а не является независимым от государства или чуждым ему.

В связи с этим возникает парадокс, нежелательный для противников государства: чем больше сужается его власть, тем меньше становится его контроль. Таким образом, хотя власть сокращается, снижается и уровень подконтрольности. То, что получают в результате уменьшения власти со стороны государства, теряют вследствие ослабления контроля над государством, продолжающим существовать. Соотношение между умалением власти и ослаблением контроля над властью не было измерено эмпирически. Речь идет о незавершенном практическом занятии, которое позволит подтвердить, что интенсивность воздействия контроля соответствует интенсивности осуществления власти.

Само собой разумеется, что мы обращаемся к контролю в демократической конституционной системе. При авторитарном строе инструменты контроля не сохраняют пропорционального соотношения с объемом политической власти. В этом случае поистине — чем больше власти, тем меньше контроля.

Итак, мы знаем, что бывает, когда контроль сокращается, а политическая власть возрастает. В таком случае можно дойти до самых ярких проявлений абсолютизма. Как бы то ни было, можно обнаружить некоторое соотношение между средневековыми процессами децентрализации власти с последовательной утратой контроля над властью и ответом на это в эпоху Возрождения, что выразилось в построении государства Нового времени, постепенно дошедшего до абсолютизма. По объяснимым причинам восстановление власти происходило более быстрыми темпами, чем восстановление контроля над ней. Прежде чем встанет проблема контроля за определенной формой выражения или осуществления власти, должна появиться эта форма выражения или осуществления.

Когда государственная власть сокращается или расширяется, контроль следует в том же направлении, однако, не совпадая во времени. Это включает в себе опасность: поскольку невозможно предусмотреть тип требуемого контроля для конкретного случая, могут появиться ростки авторитарной власти, способные поставить под угрозу конституционную структуру демократического государства.

## С. Контроль и легитимность

### 1. Легитимность и осуществление власти

Будучи осмысленным как аспект конституционной процедуры, политический контроль может рассматриваться также как элемент легитимности. Однако нужно следить за тем, чтобы твердо придерживаться этой точки зрения. Постмодернистское мышление все еще сохраняет идею легитимности, обретаемой через процедуру, причем последняя понимается как соглашение о правилах политической игры. (Beume. *Classe...*, p. 179). Можно ли включить сюда контроль как часть упомянутых правил? Ответ будет утвердительным, если такие соглашения могут претворяться в нормативные положения.

Но существование контроля в виде одной из процедур легитимации власти не предполагает, что результат осуществления этой функции — только разработка процедуры, принятой вследствие консенсуса. Понимая это таким образом, необходимо учитывать, что в случае недостижения консенсуса относительно типов и объема контроля взамен мог бы появиться другой вид соглашений между политическими деятелями, причем контроль тогда уже не был бы неотъемлемым элементом власти и превратился бы в применяемый от

случая к случаю выборочный вспомогательный инструмент и потому, вероятно, малозначительный.

Мнение, что политический контроль над властью представляет собой малозначительный инструмент, предполагает тоталитарную концепцию власти. Можно доказывать, что дискреционный\* характер соглашения, которым устанавливается контроль, касается только типа принимаемых инструментов и способов их применения, но не существования контроля как такового. Однако в этом случае не получила бы объяснения постмодернистская идея легитимации посредством консенсуса, и ее доказательная база осталась бы без применения.

В соответствии с уже сказанным, можно видеть в контроле инструмент легитимации, но этим он не ограничивается. Контроль есть также проявление рациональности власти. Без контроля власть была бы непонятной и неприемлемой; без контроля высшая власть перешла бы к должностному лицу или должностным лицам органов власти, превратилась бы в то, что советская теория права (*Vyshinsky*, р. 321) назвала бы «государственным суверенитетом»; без контроля конституционализм не имел бы фундамента и поэтому правовое государство утратило бы действительность и позитивность.

Итак, контроль является элементом легитимации, и нужно провести различие между видами контроля и их нормативным закреплением. В демократической конституционной системе политические деятели уполномочены предлагать типы контроля и принимать их конституционным путем; установив формы контроля, их следует применять в пределах, предписанных самой конституцией. Политические деятели не должны заключать соглашения, которые затрагивали бы нормативную базу контроля и превращали бы контроль, пусть даже частично и временно, из реального в номинальный. Одна из проблем консоциативной демократии состоит в том, что в ее рамках не различаются нормативные соглашения и соглашения неформального характера. К первым, которые применяются в силу их нормативного содержания, конституционализм относит и соглашения о контроле; вторые, сугубо оперативные, направляют политическое поведение.

---

\* Дискреция (от лат. *discretion* — «различение», «разделение») — решение должностным лицом или государственным органом какого-либо вопроса по собственному усмотрению.

Нормы, принятые органами государства, могут рассматриваться в фазе, предшествующей их формализации, как соглашение между политическими деятелями. Разумеется, если бы к такому выводу пришел Руссо, он только усилил бы свои доводы против представительства. Политическое деяние в виде достижения соглашения нормативного характера, тем не менее, имеет последствия, совместимые с конституционной системой. Вот еще одна причина различать обычные законодательные процедуры и процедуры учредительного характера. Непрочность соглашений не должна затрагивать конституционную структуру власти, чтобы не сделать власть изменчивой и тем самым непредсказуемой, что превратило бы ее в постоянную угрозу свободе общества и индивидуумов.

Соглашения политического характера, принимаемые для придания динамичности конституционной норме, обычно включают вопросы, связанные с контролем над властью. Это чаще встречается в парламентских системах, чем в президентских, потому что в первых вступление в высшие должности и нахождение у власти в большей степени зависит от соотношения политических сил, чем во вторых. Такие соглашения, даже если они заключены тайно, имеют публичные последствия. И эти последствия, в конце концов, представляются на суд общественности и учитываются при вынесении решений избирателями. Поэтому в открытом обществе упомянутые соглашения не могут не влиять на контроль за органами власти, и независимо от наличия или отсутствия соглашения о его изначальном установлении и его последовательном проведении контроль является инструментом легитимации в отношении осуществления власти.

Из сказанного можно сделать вывод, что контроль имеет договорную структуру в том смысле, что для лиц, входящих в органы власти, он является источником их прав и обязанностей, благодаря реализации и исполнению которых эти политические деятели сохраняют легитимность, обретенную в процессе избрания или назначения. Как было показано выше, контроль также может служить инструментом легитимации, составляя часть соглашений относительно осуществления власти посредством соответствующих процедур.

Альтузий (XIX, 8) так определяет источник стабильности: чем меньше будет «полномочий у отдающих распоряжения, тем дольше и с большей стабильностью они останутся у власти». Фраза не случайна: в переводе на язык современного конституционализма выражение «меньше полномочий» означает более высокий уровень контроля, уменьшающий дискреционность. Альтузий приходит к выводу

о том, что, уменьшая трения, возникающие вследствие своеволия, повышают вероятность длительного и стабильного осуществления власти. Конечно, есть и другие факторы, которые способствуют стабилизации правления; но не вызывает сомнений, что если бы отказались от политического контроля, то потеряли бы фактор легитимности в осуществлении власти со всеми вытекающими отсюда последствиями.

## 2. Частичная легитимность

Вопрос в отношении легитимности, который еще не получил разъяснения, состоит в том, что в одной и той же системе зоны легитимности могут сосуществовать с зонами нелегитимности. В веберовской и кельзеновской теориях, как и в теории Ферреро, аппарат власти понимается в его цельности. И это понятно. Ферреро (р. 235), к примеру, прямо ведет речь о должностном лице правительственного органа и косвенно о парламенте — когда раскрывает электоральные хитрости, к которым Джолитти прибег, чтобы обеспечить удобное ему представительство.

Теоретическая концепция не допускает возражений. Боббио (*De senectute*, р. 212) объединяет позиции Вебера и Кельзена: «Для Кельзена только легитимная власть эффективна, для Вебера власть легитимна, когда она также эффективна. Власть и легитимность идут рука об руку. Власть становится легитимной через право, в то время как право становится эффективным через власть». Невозможно не согласиться с этими утверждениями.

Тем не менее, необходимо помнить: Ферреро признает, что процессы легитимности меняются во времени. Отсюда и проистекают предлежитимность и квазилегитимность. По аналогии можно было бы поискать для этих процессов пространственное измерение. Если к ним применимы временные характеристики, как то: «сейчас нет», «сейчас да», то можно использовать и пространственные — «здесь нет», «здесь да».

В свете знаний о составе органов власти в современном конституционализме представляется недостаточной теория, которая объясняет легитимность власти как единого целого. Как политический феномен власть есть единое целое без различий; однако как правовой феномен власть есть то, что регулируется конституцией. Органическая дифференциация власти не обязательно соответствует ее абстрактной оценке, но именно с ней связана конституционная система.

В соответствии с этими рассуждениями, может оказаться чрезмерно строгой квалификация в качестве нелегитимных всех органов власти, предусмотренных конституцией, если лишь один из них страдает этим пороком, в частности тот, который осуществляет правительственную деятельность. Явно или неявно, за основу для характеристики легитимности или нелегитимности власти в комплексе берется только один из конституционных органов власти — правительство. Такая недифференцированность несовместима с представительной системой, легитимность элементов которой была бы неосновной или вторичной, зависимой от легитимности должностных лиц правительства.

Фактически известны случаи, когда часть органов власти обладает легитимностью, а другая нет, и здесь речь идет об историческом явлении, которое может неоднократно повторяться. Необходимо иметь в виду, что если парламент, например, легитимен, то он не может не передать легитимность и главе правительства. Однако такое совпадение легитимности уже не столь ясно, когда речь идет о президентской системе. Возможно, что в какой-то стране корпус народных представителей сформирован в соответствии с процедурами, его легитимирующими, но к должностному лицу правительства это не относится.

Можно было бы сказать, что когда легитимный орган вступает в институциональные отношения с другим органом, не легитимным, он утрачивает свою собственную легитимность. Это, в любом случае, не является гипотезой, рассматриваемой в какой-либо теории. С другой стороны, это означало бы, что легитимный орган должен превратиться в судью, оценивающего легитимность иного органа, чего не предусматривают конституционные системы. Кроме того, любое действие одного органа по определению легитимности другого органа власти, а также по подтверждению своей собственной легитимности было бы сопоставимо с государственным переворотом.

Проблема заключается в том, что конституционные системы устанавливают инструменты и процедуры для контроля конституционности, но не для контроля легитимности. Мексиканская Конституция в статье 97 предусматривает для такого контроля легитимности зачаточный институт под эгидой Верховного суда государства. Речь идет о простом расследовании (результаты которого не имеют обязательной силы) нарушений, ставящих под сомнение «законность» всей процедуры выборов «одной из властей». В данном

случае важно то, что мексиканская Конституция признает дифференциацию легитимности органов власти.

Теоретически органом, компетентным осуществлять контроль легитимности, должно быть само общество. Речь идет в этом случае об ином подходе по сравнению с тем, когда говорят о праве на революцию или о политической обязанности в том смысле, какой ей придает англосаксонская доктрина.

«Право на революцию» так или иначе предполагает две вещи: право и, следовательно, правоотношение и революцию и, значит, акт насилия. Мы знаем, что, когда осуществляется это гипотетическое право, не возникает такое правоотношение и что смещение правительств под давлением народа не всегда сопровождается актами действительного насилия. Что касается «политической обязанности», понимаемой как форма сопротивления, то это реакция на произвол, но она не направлена с необходимостью на восстановление легитимности.

Итак, если мы допускаем, что возможно существование зон легитимности во власти и что не существует конституционной процедуры контроля легитимности ни со стороны представительных органов, ни со стороны правительства, то легитимно образованный орган должен осуществлять по отношению к себе или к другим органам контрольные действия, которые предписывают ему в условиях нормальной конституционности. Политический контроль функционирует не как инструмент контроля легитимности, а как инструмент защиты коллективных интересов в противостоянии гипотетически нелегитимному органу.

## Д. Контроль и демократия

### 1. Демократия и поликратия

После окончания Второй мировой войны Герман Файнер опубликовал наводящую на размышления работу о будущем правительства. Рассмотрев непосредственно предшествующий опыт, сопоставив жесткость нацистского тоталитаризма, проблемы французского парламентаризма Третьей республики, преимущества британского парламентаризма и ожидания результатов «нового курса»\* в Северной Америке, Файнер (pp. 166, 170) заключает, что будущее

---

\* *Новый курс (new deal)* — система мероприятий правительства Ф. Рузвельта, направленных на преодоление экономического кризиса.



предсказуемо, что перед лицом неопределенностей войны существует возможность выбора в пользу усиления демократий и для этой цели важно участие партий и общественности, если хотят, чтобы демократии находились под адекватным контролем.

Жизнь показала точность прогноза Файнера. Демократии расширили пространство свобод для общественности, укрепили сферу ответственности государственной власти согласно с предписаниями и гарантиями конституционной системы.

Удачный термин «полиархия», введенный Робертом Далем (р. 19), напоминает о плюралистических демократических системах и позволяет избежать субъективизма, часто возникающего в дискуссиях о понятии демократии. Разумеется, дело не в том, чтобы спорить о понятии; важно, что найден другой термин для обозначения иного явления. Демократический плюрализм касается совпадения многочисленных волей с целью установить формы доступа к власти и осуществления власти.

Однако есть другой феномен, вследствие которого один сегмент власти оказался отделенным от этих демократических форм доступа к власти и осуществления власти. Чтобы охарактеризовать упомянутый феномен, мы можем использовать выражение «поликратия», которое касается не плюралистичности, лежащей в основе определений власти, а только вершины ее реализации. Речь не идет и о феномене простой децентрализации власти, которая является не чем иным, как одним видом ее осуществления, однако всегда внутри единого конституционного государства.

Греческие корни «kratos» (могущество, сила, власть) и «archē» (господство, управление) позволили составить такие слова, как «демократия» или «аристократия», «монархия» или «анархия». Этим словам придается обычный смысл. Например, «монархия» и «демократия» — явно противостоящие понятия. Первое означает передачу властных полномочий одному человеку, а второе — передачу властных полномочий общности, именуемой народом. Сегодня, однако, существуют демократические монархии.

Различаются также монархия и монакратия. Хотя семантически эти слова означают одно и то же, выражение «монакратия» используется для обозначения абсолютизма генералов, «сильных людей» и диктаторов XX в.

В том же ряду стоят полиархия, которую мы понимаем как **власть** на плюралистической основе, и поликратия, которую можно **понимать** как плюралистично осуществляемую власть. В первом

случае предполагается демократия; во втором случае демократия не исключается. В первом случае плюрализм выступает как характеристика отношения между управляемыми и держателями власти; во втором случае плюралистичность характеризует отношение между держателями власти и управляемыми. В первом случае речь идет об условии избрания должностных лиц органов власти; во втором случае имеется в виду форма увеличения количества органов власти. В первом случае органы политического представительства контролируют (в двунаправленном процессе) тех, кто работает в правительстве; во втором случае эти органы не знают природы и расположения некоторых зон действия власти. В первом случае правительство — это орган, которому передали власть; во втором случае правительство — орган, передающий власть. Поликратия, таким образом, есть политическое проявление неуловимого государства, о котором мы будем говорить далее.

Феномен поликратии обнаружил еще Карл Шмитт (*La defensa...*, p. 154), усмотрев его в процессе перехода к экономическому государству; на этот феномен он ссылается в своей критике парламентарной системы. Парламент «есть только сценарий и отражение плюралистического государства партий, образующих неустойчивые коалиции» такое государство, которое порождало недостаток единообразия и последовательности в экономической деятельности «плюралистичность и субъективное вмешательство в сферу государственной экономики». Шмитт связывал свое понятие поликратии с областью государственной экономики, в то время как здесь это понятие идентифицируется с политическим аспектом.

Рост числа автономных центров принятия решений не эквивалентен демократии. Речь идет о процессе децентрализации власти, главное последствие которого состоит в том, что на часть этой власти не распространяются институциональные возможности политического контроля.

Мануэль Гарсиа Пелайо (*Las transformaciones...*, pp. 113 ss.) выделяет два идеальных типа политических систем, исходя из отношений между организациями. Один из них — моноцентричный тип, в котором одна организация доминирует над другими, устанавливая отношение господства и подчинения. В этом случае нет никаких сомнений. Плюрицентричный тип более сложен, поскольку предполагает, что каждая организация сама себя поддерживает, действует в сфере, охраняемой правом, сама определяет свои расходы и принимает решения относительно результатов своей деятельности.

Опасность плюрицентричной системы, отмечает Гарсия Пелайо, кроется «в блокировании способности государства определять свои расходы для закрепления своей политики и поэтому в подмене его в исполнении функции руководителя общества». Такой плюрицентризм, переходящий при более широком размахе в рассеивание центров осуществления политической власти, является не чем иным, как поликратией.

## 2. Консенсуальная демократия

Контроль, установленный демократическим конституционализмом, похоже, имеет соперника в некоторых демократических концепциях. Этот парадокс идет дальше просто формального заявления. Многочисленные сторонники консенсуальной демократии признают за политическими соглашениями функции раздела, децентрализации и ограничения власти (Lijphart, «Presidentialism...», p. 92). Другими словами, установленные пределы власти, которые в значительной мере преобразуются в контрольные действия, могут перейти из сферы конституционных норм в сферу политических соглашений.

Понятно, что использование форм контроля является предметом политических решений со стороны политических деятелей, и нет ничего удивительного в том, что более динамичное применение этих инструментов имеет метаюридическую обусловленность. Инструменты контроля предусмотрены конституционно, однако их активация соответствует мотивам, действиям и прогнозам, чуждым праву. Это не лишает инструменты их правовой природы. Более того: нормативное регулирование контроля — следствие политического решения о его применении.

Проблема, коренящаяся в консенсуальной демократии, состоит в возможности по меньшей мере двоякого толкования консенсуса. Если бы политические деятели решили осуществить конкретный акт контроля в конкретном случае, то их решение было бы результатом консенсуса. При этом если бы речь шла о факультативном контроле, таком как направление запроса или выдвижение проекта резолюции, консенсус не мог бы исказить конституционно предусмотренную функцию контроля.

Но возможен и другой тип соглашений — при котором проведение контроля было бы обусловлено политическим взаимобменом между деятелями. Тогда инструмент превратился бы в лучшем случае в средство понуждения, а в худшем случае — в средство давле-

ния, в том числе и шантажа. Очевидно, что здесь было бы неясно, в чем состоит конституционная функция контроля, и задача контроля смешивалась бы с задачей простого механизма борьбы за власть.

Как только допускается использование инструментов контроля как части регулирования осуществления власти, возможность искажений значительно возрастает. Такие отклонения могут сказаться на уместности контроля как фактора рационализации осуществления власти и ориентировать его в прямо противоположном направлении: сделать его элементом, применяемым для прикрытия соглашений, заключенных в противоречии с конституционной нормой и общественной этикой. Далекий от вклада в рационализацию власти и от сохранения ее легитимности, контроль стал бы для политических деятелей средством тайного получения уступок, иным путем недостижимых.

Когда изучают большие или меньшие преимущества президентской и парламентской систем, указывают в основном на политические регуляторы, которые включают политические силы в процесс правления или же отстраняют их от него: чем шире достигнутое соглашение, тем больше возможности стабилизации политической системы. Главным предметом заботы является процедура создания и укрепления таких политических регуляторов, но упускается из виду необходимость поддерживать контроль над органами власти.

В определенной степени получается так: чем больший консенсус, тем меньший контроль. Преобладающая забота о недопущении политического конфликта приводит к уменьшению роли, которую играет контроль в условиях демократии. Система, в которой консенсус достиг наивысшего уровня, — система минимально контролируемая. В этом ли состоит подлинный выбор демократии?

Хотя всегда будут проявления контроля, можно отметить парадокс, состоящий в том, что уровни контроля снижаются в той мере, в какой осуществление власти становится более жестким или более консенсуальным. В любой из крайних позиций способность органов власти сохранить определенную степень независимости уменьшается. В сфере контроля можно прийти к тому, что не будет различия между автократией и демократией, построенной на широком консенсусе. В первом случае контроля мало из-за репрессий, во втором случае — из-за заторможенности процессов; в первом случае контроль осложнен высокой степенью концентрации полномочий, взятых автократически, во втором случае контроль затрудняется вследствие большого объема полномочий, полученных демократическим путем.

Ярким примером того, что происходит с контролем в консенсуальном процессе, является решение испанских законодателей относительно резолюции порицания. Принятый механизм соответствует тому, что учредительный орган и доктрина охарактеризовали как «рационализацию» парламентаризма. Подразумевается, следовательно, что «рационализировать» значит смягчить контроль; и к соглашению о смягчении пришли благодаря схеме широкого консенсуса, обеспечивающего успех правительства.

С другой стороны, если принять во внимание влияние партий на контроль, о чем речь пойдет в другом разделе книги, мы увидим, до какой степени соглашение оппонентов может уменьшить эффективность контроля. В целом считается, что склонность к консенсусу более характерна для парламентарной системы, чем для президентской. Примем эту посылку. Признается также, что условие достижения указанных соглашений — существование в высшей степени представительных партий. Примем и эту вторую посылку. Если учесть, что чем более сплоченными являются партии, тем меньше автономии оставляют они своим членам, в том числе и тем, которые входят в состав конгрессов\*, можно прийти к выводу, что демократический консенсус, характерный для парламентаризма, сужает демократический контроль, тогда как в президентской системе в меньшей степени требуется консенсус, что оставляет больше пространства для контроля.

Консенсус лежит в основе процессов легитимности при доступе к власти, а контроль составляет ядро легитимности при осуществлении власти. Понятно, что легитимность изначально порождает серьезную озабоченность и предъявляет высокие требования к политическим системам и их конституционной составляющей, но конституционная система, не содержащая способных работать механизмов контроля, — это нелепость. Вот уже около трех столетий периодически возвращаются к обоснованию «разделения властей», в рамках которого одно из нынешних течений состоит в формировании эффективных инструментов контроля; поэтому не нужно доказывать, что построение систем с бездейственным контролем может произвести отрицательный эффект.

Будет трудно доказать, что возможно укрепление демократии без признания ценностей современного конституционализма. Хуан

---

\* Конгрессом автор называет законодательное собрание в президентской системе, в остальных случаях используется термин «парламент».

Линс и Альфред Степан (р. 30) подчеркивают важность конституции для того, чтобы можно было говорить о прочной демократии. Но конституционализм не может ограничиться старой моделью правового государства. В сфере контроля могут формально исполняться конституционные нормы, однако это может оказаться не чем иным, как литургическим действием, не имеющим реальной политической значимости.

Театральный эффект контроля, производимый во время громких сессий по контролю, лишен какого-либо реального политического значения. Он не служит ни для создания, ни для улучшения проектов, не помогает удерживать власть в установленных пределах, не знакомит власть с реальностью, с которой ей приходится иметь дело; бесполезен он и для закрепления ответственности должностных лиц органов власти. Контрольные действия превращаются в парламентскую церемонию и не столько упрочивают демократию, сколько приводят к эрозии восприятия конституции обществом.

Понимание конституции как альтернативного проекта, призванного восполнить пробелы, остающиеся после заключения политических соглашений влиятельными силами, грозит исказить сущность конституционной системы. Во многих планах, нацеленных на укрепление демократии, недооцениваются конституционные инструменты контроля над властью, и потому эти планы отводят верховной норме вспомогательную роль.

Демократический консенсус начинает строиться с уменьшения разногласий и даже различий; политический контроль обосновывается защитой таких различий. Подпиткой консенсусу служит политическое выражение интересов, имеющее тенденцию с максимальной широтой представлять большинство населения; контроль ориентируется на обеспечение влияния меньшинства. Консенсус сосредоточивается на стабильности; контроль ориентируется на свободу.

Свобода также вызывает озабоченность у тех, кто отстаивает ценность консенсуальной демократии, но усматривает инструмент ее защиты в другом органе государства — судах. Этот подход направлен на юрисдикционную гарантию индивидуальной свободы, а не на политическую гарантию коллективного действия. С точки зрения политической гарантии свободы избирательные процессы не могут считаться постоянно эффективным инструментом. Поэтому парламент продолжает существовать преимущественно как орган для защиты политической свободы общества.

Можно утверждать, что инструменты контроля присутствуют в каждом властном процессе. Эксплицитно или имплицитно, будь то как результат принятого решения или как последствие некоторого действия, контроль как политический феномен появляется с неизбежностью. Тем не менее среди различных проблем, порождаемых контролем, есть и проблемы телеологического характера. Формы, в которых применяется контроль, и цели, которых надеются достичь с его помощью, ставят фундаментальные вопросы об определении в каждом случае требуемого инструмента контроля.

Демократия является более сильной системой, чем автократия, как это показал на основе интеллектуального анализа Дюркгейм (Веуме. *Teoría...*, p. 80). Аргументация весьма проста: демократия объединяет индивидуальное сознание, коллективное сознание и сознание правящего, в то время как автократия их разъединяет. В этом плане контроль в условиях демократии качественно отличается от контроля в условиях автократии. Однако тип проблем, которые возникают в связи с принятым типом демократии, показывает, что этот вопрос намного сложнее. Например, нужно рассмотреть последствия контроля, зависящие от того, принимаются ли схемы демократии, основанной на решениях большинства (о них писал Дюркгейм), или консоциативной демократии.

В общем, демократия, основанная на решениях большинства, позволяет более четко определить цели и процедуры, принятые правительством, и создает условия, чтобы политические позиции, занятые в конгрессе, сохраняли относительное постоянство и, значит, были предсказуемы. Когда же мы сфокусируем наше внимание на действиях консенсуального характера, самое большее, что можно предвидеть, — это то, что в ходе развития событий могут возникнуть или не возникнуть соглашения по определенным вопросам, которыми занимаются политики. В первом случае применение контроля является более жестким, а во втором случае он в определенной степени зависит от условий заключенных соглашений.

Мы утверждали, что контроль имеет договорную природу. Вследствие этого также ясна связь контроля с понятием суверенитета, принятым на конституционном уровне. В общем, конституции признают, что суверенитет коренится в народе, и в этом случае органы власти выполняют функции, вытекающие из полномочий обладателя суверенитета. Когда органы власти осуществляют полномочия представителя, их действия приписывают суверену, так как они совершаются от его имени. Среди этих действий есть и акции

политического контроля. Проблема в том, насколько широко надо понимать представительство и можно ли дойти до крайней точки: запретить осуществление контроля.

Вот что происходит, когда принимают решение руководствоваться только специфическим консенсусом. Когда политические деятели заключают, что все различия будут преодолены политикой соглашений, которая может быть связанной или не связанной с обсуждавшимся во время избирательных кампаний и представленным на выбор гражданам, рождается другой тип контроля, отличающийся от контроля, учрежденного сувереном. Такой контроль служит не интересам представляемых, а лишь интересам представителей. Контроль как функция сохраняется, но меняет свою природу. Чем более автономной делается представительная функция, чем более она приближается к осуществлению правления на консенсуальной основе, тем слабее становится связь между политическим контролем и сувереном.

Несмотря на это, контроль, практикуемый сторонами политических соглашений, также тяготеет к договорной природе, ведь он определенным образом гарантирует выполнение указанных соглашений. Такой контроль может быть или не быть предусмотрен конституцией, могут сочетаться разные виды контроля по решению сторон. Однако если речь идет о видах контроля, предусмотренных конституцией, их применение является уже не следствием исполнения верховной нормы, а лишь результатом соглашения политических деятелей.

Если, как, например, в Британии, признается, что суверенитет пребывает в парламенте (Marchall, pp. 61, 70), — явление, не удивлявшее Лейбгольца (p. 26), — то функция контроля ассоциируется с деятельностью кабинета и парламента и как таковая составляет часть осуществления суверенитета. Здесь не идет речь о замене воли представляемых волей представителей — речь идет лишь о тех, кто в парламенте непосредственно выполняет высшие функции, которые когда-то принадлежали монарху. Очевидна, в частности и в этом случае, договорная природа контроля. Когда парламент задает вопросы, к примеру, главе правительства или министрам, то осуществляются акты контроля, нацеленные на обеспечение властных полномочий, принадлежащих парламенту, как условие сохранения тех полномочий, которые в этой связи осуществляют общество и составляющие его индивидуумы.

Одно из самых тонких исследований Возрождения проведено Якобом Буркхардтом. У первой части его труда удивительное название: «Государство как произведение искусства». Хотя историк не



ссылается на Руссо и, вероятно, сходство прошло для него незамеченным, следует также вспомнить, что в одной из глав «Общественного договора» (III, xi) сказано: «...государственное устройство — произведение искусства». Для Буркхардта (р. 86) «большинство итальянских государств были по своей внутренней структуре произведениями искусства, другими словами, сознательными творениями, детищами разума, и опирались на зримые, точно рассчитанные фундаменты». Как произведение искусства эпохи Возрождения государство должно соответствовать правилам пропорций, симметрии, равновесия, гармонии и перспективы. Если не оценивать его таким образом, есть опасность слишком однозначного понимания проявлений власти, без всякого участия воображения.

Использование инструментов контроля — лишь одна из функций власти в демократической конституционной системе. Но власть чрезвычайно сложна, и разбираться в ее поведении или пытаться понять ее только при помощи неизменных понятий — научное упражнение, обреченное на неудачу, а кроме того, проявление наивности. Механизмы власти требуют непрерывных наладок для придания определенных форм, с тем чтобы, в сущности, соблюдать интерес общества и индивидуумов. Располагая существующим пространством свободы и гарантий для ее сохранения, конституционная система не препятствует тому, чтобы власть осуществляла столько наладок, сколько потребуется для ее реализации.

Благодаря такой гибкости конституционализм расширил сферу компетенции сегодняшнего государства, для того чтобы оно могло развивать политику социального благосостояния без нарушения изначального объема индивидуальной и коллективной свободы. Очевидно, что более широкая компетенция предполагает более высокий уровень ответственности. Но речь идет о компетенции, которая расширяет сферу деятельности государства, не расширяя пределы дискреционности государственного аппарата. Для того чтобы это обеспечить, конституционная система усиливает инструменты контроля. Параллельно демократическая система требует, чтобы политика благосостояния, несмотря на отклонения, вызываемые временными обстоятельствами, претворялась в жизнь и чтобы государство стремилось избегать актов насилия.

Заменяют акты насилия меры, принятые посредством консенсуса. Поэтому они присущи правовому демократическому и социальному государству. Чтобы уменьшить зоны политических трений, необходимо выработать критерии консенсуса, которые бы предот-

вращали, не допускали, смягчали или разрешали конфликты, и не доводили до применения принудительных, крайних, мер. Искусство государства отчасти состоит в том, чтобы готовить объединяющие решения, разряжать напряженность и устранять антагонизмы. Это — обязательная функция политики.

Проблемой для контроля является не политика консенсуса, а утрата чувства равновесия, подразумеваемого у государства как произведения искусства. Предположим, что проводится политика минимального консенсуса, при которой разногласия во власти и с властью обычно разрешаются только через механизмы контроля. Возникающая вследствие этого жесткость до такой степени влияет на исполнение функций государства, что контроль лишь все более и более затрудняет достижение его целей.

Отношение контроль/консенсус порождает проблемы, которые можно разрешить исключительно на практике, избегая чрезмерных контрастов и принимая критерии компенсации, не сводящие контроль к фикции и не препятствующие консенсусу. При осуществлении власти нельзя делать упор только на один из элементов; необходимо, чтобы демократический конституционный порядок действовал как система, а не как совокупность взаимоисключающих положений; надо, чтобы антиномии разрешались с помощью того же основополагающего для современного государства критерия эпохи Возрождения: государство — произведение искусства.

### 3. Прямая демократия

В наиболее крайнем проявлении демократии — прямой демократии, как она описана в Афинах в период Клисфена (Rodriguez Adrados, pp. 81, 192), «народ осуществляет контроль»; афинская демократия дошла до предвосхищения цареубийства, приняв декрет об иммунитете для тех, кто убил тирана. Опыт Афин показывает, что функция контроля, как и законодательная функция, проистекает из договорной природы общества. На агоре проходили обсуждения перед голосованием об одобрении или отклонении нормативных предписаний правящих, выслушивались их отчеты и, возможно, их судили. Контроль не был делегирован; он осуществлялся непосредственно теми, ради чьей пользы был установлен.

Сегодня осуществление народом указанной функции невозможно, если только не склоняются к тому, что Хабермас (*Más allá...*, p. 63) именует «трибунализацией» общества. Смещение поли-

тической деятельности и судебной работы привело к так называемой «политизации» правосудия, состоящей в доведении некоторой наклонности до втягивания членов судейского сообщества в политику; в других случаях происходит «судизация» политики, проявляющаяся в стремлении превратить политические вопросы в судебные дела. Общественная «трибунализация», о которой говорит Хабермас, представляет собой нечто более сложное и содержит в себе некую атавистическую тягу общества, а именно: коллективную склонность занять, как правило, осуждающую позицию в отношении определенных людей, обычно на основе интуиции, под влиянием средств массовой информации, партий или лидеров общественности.

Такая «трибунализация» не имеет ничего общего с конституционными инструментами контроля, но иногда она обуславливает их функционирование. Создается, таким образом, замкнутая цепь, в которой коллективные предрассудки подкрепляют друг друга и способствуют соответствующим институциональным акциям. Результат получается отрицательным для средств контроля, поскольку они перестают быть инструментами политической рациональности и трансформируются в механизмы манипуляции. Те руководители или партии, которые поддерживают судилищные наклонности коллектива, обычно делают это не столько чтобы выполнить эффективные действия по контролю над властью, сколько с намерением приобрести симпатии и голоса избирателей.

Отсюда вовсе не следует, что демократия находится в разладе с возможной объективностью и рациональностью политического контроля; это лишь указывает на то, что формы прямой демократии вообще влияют на возможности рационального осуществления и на объективность функций власти. Осуществление власти настолько сложно, что какое-нибудь обострение, вызванное всплеском эмоциональности, может сделать осуществление власти по-настоящему опасным. Афоризм лорда Эктона применим не только к отдельным лицам, но и к группам людей. Абсолютная власть развращает абсолютно, независимо от того, осуществляют ли ее абсолютным образом некоторые или многие.

## Е. Контроль и представительная система

Эффективность конституционных инструментов политического контроля теснейшим образом связана с представительной системой. Политическое представительство оказывает воздействие на всю

структуру власти, и контроль не является исключением. Известны факторы, которые обуславливают, положительно или отрицательно, функционирование представительных институтов в конституционной демократии: избирательные системы, партийный режим, средства коммуникации, неправительственные организации, переплетающиеся интересы, политическая культура и прочее. Каждый из этих факторов становится объектом внимания со стороны доктрины и позволяет выявить препятствия, к которым следует внимательно отнестись, чтобы улучшить условия развития представительной системы.

Представительная демократия требует, по определению, процедур, которые позволили бы народному представительству сорганизоваться в условиях наибольшей прозрачности. С другой стороны, конституционная демократия предполагает, что органы власти действуют в установленных пределах. Мы знаем, что последнее возможно в той мере, в какой эффективны политический контроль и юридический контроль. И если по своей природе юридический контроль не связан с представительной системой, то представительная система имеет неразрывную связь с политическим контролем.

Мы уже говорили о значении деятельности партий в осуществлении парламентского контроля. Поэтому, если от эффективного или непродуктивного функционирования представительной системы зависит демократия (разумеется, если речь не идет о прямой демократии), нет ничего странного в том, что оно также влияет решающим образом на закреплённые конституцией формы контроля над властью.

Если осью политического контроля является отношение между конгрессами-парламентами и правительствами и если функционирование коллегиальных органов, в свою очередь, характерно для представительных систем, то нужно сделать вывод, что существует прямая связь между представительной системой и инструментами контроля.

Всякая власть есть объект контроля, но не всякий контроль над властью служит гарантией свобод. Здесь нет никакого автоматизма, поскольку контроль только тогда является гарантией свобод, когда осуществляется внутри конституционной демократической системы, т.е. внутри представительной системы.

С этих позиций полезно перечитать статью 16 Декларации прав человека и гражданина 1789 г., утверждённую французскими конституциями 1791, 1946 и 1958 гг. Согласно этой известной формулировке, «общество, где не обеспечена гарантия прав и нет разделения властей, не имеет конституции».

Статья 16 составляет часть блока, который посвящен представительной системе (например, статьи 6, 14 и 15), опирающейся на принцип суверенитета (статья 3) и на пакт о политическом союзе (статья 2). Так с систематичной строгостью Декларация 1789 г. путем пошагового приближения привела к упомянутой статье 16.

Простое применение принципа разделения властей превратилось (прежде всего, для конституционализма XIX в.) в механизм централизации власти. Поскольку представительной системе для развития требовался такой инструмент, как всеобщее избирательное право, способы господства позволили открыть концептуальную основу конституций, но закрыли элементы ее динамизации. В хорошо выстроенных конституциях XIX в., а также в североамериканской конституции было адекватно сформулировано разделение функций власти, а представительная система по-прежнему подвергалась двум важным ограничениям: первое, нормативного характера, — число избирателей, второе, относящееся к политической культуре, — уважение к праву голоса.

Что касается первого ограничения, то всеобщее избирательное право впервые было реализовано в 1893 г. в Новой Зеландии. Именно с этого времени в этой стране применяется избирательное право без ограничений по признакам пола, расы, религиозной принадлежности, богатства и образования; соблюдается только принцип разумности в отношении возраста. Даже те страны, которые традиционно считались наиболее передовыми конституционными демократическими государствами, ввели всеобщее избирательное право позже Новой Зеландии. Самым значительным шагом вперед было признание гражданских прав за женщинами, что может считаться характерной чертой XX столетия.

Что касается различного рода фактических ограничений права голоса, временных ухудшений в этой сфере, то это была эндемическая болезнь XIX и XX вв., и хотя были предприняты важные меры, чтобы избавиться от нее, и сегодня в типично демократических странах подобных фактов отмечается сравнительно немного, нельзя забывать, что это оказало глубокое влияние на функционирование представительных институтов.

Другие ограничения, связанные, как и предыдущее, с политической культурой, плохо влияют на представительные системы и поэтому имеют последствия, обуславливающие применение инструментов контроля. Последствия эти, разумеется, не таковы, чтобы

сделать инструменты контроля неприменимыми, но все же их надо принимать во внимание.

Номинальный конституционализм получил поддержку и прикрытие в результате отрывочного толкования Декларации прав человека и слишком акцентировал, чтобы отвлечь внимание от других проблем, так называемое разделение властей. Начавшаяся политическая дискуссия вокруг данного принципа глубоко проникла во все общества, которые вводили у себя западную конституционную модель. Тем самым были скрыты недостатки представительной системы и их исправление было надолго отложено. Такое исправление является не слишком масштабным. Уже хорошо изучены пределы (в том числе и непреодолимые) представительных систем (De Vega. «En torno»..., pp. 20 ss.), так что здесь достаточно упомянуть эту проблему и не развивать ее.

Нельзя не заметить, что политические процессы нередко вновь и вновь становятся централизаторскими и что в этом плане функции контроля относятся к сферам борьбы за власть и борьбы против власти, несмотря на необходимость использования инструментов контроля, в силу их природы, исключительно во власти. Можно подчеркнуть, что состав и функционирование конгрессов-парламентов, динамика политических партий, оказывающих им поддержку, и гражданская активность, которая, в свою очередь, проявляется через партии, определяют основные черты и ориентации контроля.

Контроль представляет собой конституционный инструмент и, как таковой, соответствует природе системы, в которую входит. Контроль не имеет автономных атрибутов, благодаря которым он во всех случаях давал бы одни и те же результаты. Поэтому ошибочное изложение статьи 16 Декларации может привести к негативным последствиям: система балансов может быть построена очень хорошо, но если она окажется заключенной внутри представительной системы с более серьезными отклонениями, чем разумно приемлемые, то результаты в лучшем случае будут весьма скромными.

Когда дело обстоит наоборот и система вполне открыта, но контроль весьма нестабилен или недостаточно хорошо выстроен, то представительная система плохо работает. Пусть избирательная система приближается к оптимальному варианту и партийная система вписывается в конституционную схему: если организация контроля не предусмотрена или не гарантирует, что на высшем уровне власти поддерживается тот же курс на открытость, тогда контроль начнет работать против представительной системы и в той или иной степени

затронет ее достоинства. Когда на вершине власти реальный контроль станет слишком слабым, уже не будут обеспечены те минимальные пространства свободы, которых требует представительная система.

Не так уж мало примеров конституционного опыта, демонстрирующих провал, потому что не была обеспечена теснейшая связь между системой контроля и представительной системой. Когда обе системы функционируют, они могут реализовать свои преимущества и в какой-то мере компенсировать свою ограниченность; когда одна из них не функционирует или плохо работает, она тянет за собой и другую, даже если та тщательно сформирована.

В данном случае неважно, является ли система правления президентской или парламентарной. Это различие второстепенно, потому что реальная узловая проблема заключается в том, есть ли у граждан право выражать свое мнение и право доступа к власти, а также есть ли реальные возможности для контроля над властью. Принятая форма может быть более привлекательной или менее привлекательной, но она — только один из аспектов политической эстетики. Осуществляется ли власть президентом или премьер-министром, конгрессом или парламентом, это не меняет сущности власти. Модифицирует сущность власти степень открытости конституционной системы и ее элементов.

Пример Британии красноречиво свидетельствует о том, что, даже сохраняя средневековые ритуалы и формально аристократические структуры, было возможно построить типичную демократию. Со своей стороны, французский опыт Третьей республики доказывает, что представительная система, доктринально не вызывающая возражений, но сопровождаемая непропорциональной системой контроля, ведет к неизбежному крушению.

Актуальная проблема представительной системы заключается в тенденции к превращению избранного гражданами лица в двойного представителя: с мандатом представительного характера от народа и мандатом императивного характера от партии. Опасность превращения парламентов в ратифицирующие собрания может лишить представительную систему ее природы и изменить локализацию функций контроля. До тех пор пока акцентируется способность политических партий принимать решения по институциональным вопросам (таким, как контроль), передача контрольной функции будет осуществляться через политическую практику.

Не нужно обладать большим воображением для того, чтобы спрогнозировать, что такая передача увеличит разрыв между конс-

титущонной нормой и нормальной политической практикой в ущерб обеим: конституция станет номинальной; политическая практика отдалится от источника легитимности в результате нарушения связи с конституцией.

Партии не могут безразлично наблюдать за расширением их реальной власти. Логика власти уже начала генерировать элементы равновесия, в данном случае определяемые как «неправительственные организации»; эти организации завоевывают доверие граждан и постепенно занимают в их сознании место, принадлежавшее в течение нескольких десятилетий исключительно партиям.

Неуправляемый процесс, которому способствует ничем не сдерживаемая деятельность партий, приводит к искажению конституционной системы. Много было сделано, начиная с конституционализации политических партий, для обеспечения им важной роли в институциональной жизни. Однако партии конца столетия создают для конституционной системы проблемы, отличающиеся от тех, которые существовали после Первой мировой войны. Новое поколение партий выходит за рамки классического понятия о партиях; все более широко участвуя в правительственных соглашениях, партии на практике осуществляют действия правительства.

Явление это не ново, но столь выраженную направленность и такие масштабы оно приобрело относительно недавно. За пределами предписанного конституционной нормой сфера реальных решений постепенно перемещается от традиционных институтов к политическим партиям. Этот процесс особенно ощутим при осуществлении политического контроля. В определенной мере стабильность парламентарных систем обеспечивается за счет нормативной эффективности конституции.

Когда парламенты обнаруживают тенденцию превратиться в подмошки, где разыгрываются роли, предварительно согласованные партиями, члены которых должны утвердить решения, нередко принятые без их участия или против их воли, достигается цель обеспечения стабильности, но искажается то, что относится к нормативной эффективности конституции.

В экстремальных ситуациях конституционные предписания могут стать для партий чем-то вроде стратегического резерва: их приводят как *ultima ratio*\* для устранения колебаний противоположной стороны в процессе переговоров. Применение нормы в этом

---

\* Решающий довод (лат.).



случае служит только в качестве элемента убеждения или разубеждения или даже в качестве заменителя при возможном провале политических соглашений. Таким образом, нельзя сказать, что норма перестает применяться, но она сохраняется лишь в резерве. Однако контроль не может опираться на резервные нормы.

Мандат, навязанный партиями своим членам вместе с правом голоса в парламенте, реализуется посредством дисциплинарных мер, направленных против тех, кто уклоняется или сопротивляется. Поскольку внутренние разногласия поставили бы под сомнение способность руководителей к диалогу, вертикальное построение партий превратилось в форму одобрения лидеров и утверждения их решений. Подобно тому, как глава правительства использует вотум доверия как инструмент давления на парламент, лидеры оппозиционных партий располагают инструментом отставки как видом минимального доверия для весьма успешного использования внутри собственных партий.

В парламентских голосованиях по вопросам контроля обычно отмечаются привходящие меньшинства, определяемые не всегда по численности. Одно дело — меньшинство, складывающееся при голосовании в парламенте, другое дело — меньшинства, заявляющие о себе внутри партийных фракций или парламентских групп, позиция которых не постоянна. Когда принимаются решения, эти последние меньшинства присоединяются к доминирующей позиции своих политических формирований и превращаются в парламентское меньшинство или большинство, в зависимости от ситуации.

Важно, что при решении определенных вопросов практикуют тайное голосование, для того чтобы осуществление контроля соответствовало представительству, опирающемуся на народный суверенитет. Также принимается во внимание, что конституционализация политических партий дошла только до половины пути. До настоящего времени функции, закрепленные конституционной нормой за партиями, ограничены избирательными вопросами, включая и вопросы финансового характера; будет разумным, если новое конституционное регулирование партий установит основы организации и функционирования партий.

Хотя имеется много второстепенных законов, в которых уже изложены организационные и функциональные основы партий, необходимо подчеркнуть, что деятельность партий оказывает непосредственное влияние на образ действий конституционных институтов. Речь идет, следовательно, о вопросе конституционного значения. Партии, регулируемые только законом, соответствуют

перспективе обособления их от государства; в случае регулирования их конституцией признавалось бы, что они осуществляют собственно властные действия.

Если конституция является юридическим статутом власти, она должна быть таким статутом власти в целом, а не только той или иной ее части. Цель современного конституционализма состоит в установлении регуляторных границ власти, чтобы таким способом гарантировать индивидуальную и общественную свободу. Это — неоспоримый факт, по крайней мере в настоящее время.

Итак, сформулируем альтернативу: либо конституция уже не будет регулировать власть, и в этом случае мы присутствуем на похоронах современного конституционализма; либо конституция и впредь останется совокупностью норм, регулирующих организацию, формирование и функционирование власти. Если это так, нет другой возможности, как рассматривать партии в качестве органов власти.

Если продолжается регулирование партий второстепенными законами, регламентами парламентов и уставами самих партий, это означает одно из двух: либо поступают политически наивно, полагая, что партии реально не участвуют во власти, либо соглашаются на определенное отступление в области права и, вопреки самому смыслу борьбы за конституционализм, закрепляют различие между органами власти, функционирующими на конституционной основе, и органами власти, функционирующими на основе закона.

Последняя позиция, разумеется, ставит под вопрос конституционализм как главный фактор защиты свобод и правового государства, как важнейшее из понятий, относящихся к государству. Если власть осуществляется конституционными органами и другими формированиями, не регулируемые конституцией, то надлежит либо закрыть глаза на реальность, либо переработать право.

Очевидно, что если бы в XVI в. были такие же партии, какие нам известны сегодня, Макиавелли рассматривал бы их как часть государства. Если бы в XVIII столетии Монтескье располагал сведениями о современных партиях, он, несомненно, поместил бы их среди уравнивающих элементов, а также элементов, требующих уравнивания в ходе осуществления власти. Когда то, что мы можем рассматривать как теорию государства, разрабатывалось в текстах, которые связывались с историей, политикой и правом, этой теории был свойствен более интегративный подход и влияние ее на нормативные решения осуществлялось более прямым и ясным путем; после выделения юридической, политической и исторической

наук одни и те же явления рассматриваются под разными углами зрения и имеют различные последствия.

Современный конституционализм иногда, кажется, не видит политического содержания; анализ политики, в свою очередь, исходит из недостаточности права и даже не придает праву значения. Больше, к чему можно прийти, — это поддерживать раздельное существование научных знаний и далеких от них возможных решений.

Нет теоретического исследования, в котором не обращалось бы внимание на тонкости применения инструментов политического контроля, связанных с реальной деятельностью партий. Сегодня реальная деятельность партий видится в парламентской перспективе, и партии кажутся историко-политической аномалией; так же наверняка воспринимались парламенты и конгрессы с монархической точки зрения до английской, американской и французской революций.

В любом случае, речь идет о видении, обусловленном более или менее естественным неприятием перемен. Несмотря на неоспоримые заслуги современного конституционализма, ему не приписывают предвещающий характер. Требования свободы предшествовали классическому конституционализму, так же как требования справедливости — социальному конституционализму. Конституции создали новый строй, но требование такого строя предшествовало конституциям.

В отношении партий нам не пришлось бы обращаться к Макиавелли или Монтескьё, чтобы объяснить их отсутствие среди предметов внимания при организации жизни государства; достаточно было бы вернуться к периоду, предшествовавшему Второй мировой войне. Еще шестьдесят лет назад партии не значились в списке осуществляющих власть, хотя уже в начале второго десятилетия XX в. была опубликована столь значительная работа, как исследование Михельса<sup>\*</sup>.

Партии, однако же, вошли в конституции через наименее подозрительную дверь: дверь легитимности. Не приняв во внимание последствия, к которым это могло привести, партиям конституционно не предоставили властные функции, но сделали их основой процессов легитимации власти. А инструментом легитимации партии могут быть, только если они сами обладают легитимностью. Конституционный парадокс нашего времени заключается в том, что есть органы власти, легитимность которых обусловлена партиями, тогда

---

<sup>\*</sup> См. примечание на с. 19.

как партии, «помазанницы» легитимности, не являются органами власти.

Доктрина исчерпывающим образом исследовала проблему власти без легитимности, но не обратила внимания на легитимность без власти. А это как раз относится к партиям. Разумеется, они не имеют власти формально; реально же они ее осуществляют, и это всеми признано. Итак, мы оказались в странной ситуации: партиям предоставлены электоральные инструменты легитимности, и они признаются внеконституционными органами власти, но им не переданы конституционные властные функции.

Учитывая инструменты контроля, можно расценить ситуацию так, что партии, не будучи органами власти, контролируют органы власти. Проблема состоит в том, что, поскольку они не являются органами власти, не существует инструментов для контроля над ними. Таким образом, продолжая игнорировать на уровне конституции свершившийся политический факт, мы оставляем в качестве углубляющейся проблемы то, что само должно было бы служить решением.

С зарождением парламентов происходило нечто более или менее похожее. Прежде чем они были признаны формальными органами власти, им открыли доступ к источнику электоральной легитимации. Наиболее показательной была аккредитация представителей третьего сословия. Недели, предшествовавшие 14 июля 1789 г. во Франции, помогают понять, что значит сила легитимности, противостоящая замкнутости институтов. Когда депутаты третьего сословия осознали, что они представляют двадцать пять миллионов человек, они по собственному решению провозгласили себя Национальным собранием. Монархия допускала, что с течением времени и через Генеральные штаты могло бы проявиться осуществление власти, но без признания этого условия. Потребовалось революционное потрясение, чтобы было принято то, что уже существовало.

Конституционная схема контроля над властью всегда будет неполной, пока не признаётся, что политический субъект может осуществлять властные функции и контролировать органы власти, не будучи, в свою очередь, подконтрольным. Помимо того, что обладание легитимностью без полномочий включает в себе противоречие, на которое мы обращали внимание, вся структура инструментов контроля, а значит, и структура гарантий свободы ставится под угрозу вследствие невключения партий в систему органов власти.

В XX в. мы были свидетелями масштабной исторической трагедии Второй мировой войны, за которую ответственна нацистская

партия, разрушившая конституционную систему. Было бы наивным говорить, что ход истории можно было бы изменить, если бы существовали инструменты контроля над политическими партиями, но, возможно, что-то удалось бы предотвратить.

В общем, эксцессы, наблюдающиеся в однопартийных системах, связаны с тем, что партии как источник легитимности не являются объектом контроля. Даже в политических системах с одной господствующей партией имелись инструменты контроля, но применялись они исключительно к органам формальной власти.

Контроль над властью не следует понимать только как контроль над формальной властью. Под контролем должны находиться все, кто осуществляет властные функции, независимо от того, получили они власть формально или нет. Иначе наряду с властью, контролируемой конституционно, мы будем обнаруживать, как это и происходит, власть, чуждую контролю. Данный феномен означает упущение, которое в комплексе угрожает современному конституционализму.

## Г. Контроль и президентская и парламентарная системы

### 1. *Контроль как равновесие и как компетенция*

С точки зрения ответственности, можно было бы утверждать, что о ней нельзя говорить в президентской системе, и тогда контроль нежизнеспособен; с точки зрения значимости большинства, можно было бы сослаться на то, что с ним считаются в парламентарной системе, и тогда контроль теряет смысл. Таким образом, согласно особенной логике каждой из систем, можно было бы сделать один и тот же вывод: нет возможности контролировать правительство. Разумеется, этот вывод был бы скоропалительным, как мы увидим ниже.

Проблема контроля привлекла внимание одного из наиболее дальновидных и сведущих авторов XIX в. — Баджота. Его труд об английской Конституции является не только классическим в данной области; в нем также содержатся глубокие размышления о власти вообще, подкрепленные сравнительным исследованием и, прежде всего, анализом североамериканской Конституции. Что касается проблемы, как контролировать власть, он принимает гоббсовский

принцип, согласно которому в любом государстве всегда есть «верховная власть». Где она пребывает и как действует, зависит от конституционной структуры, но в любом случае ее задача одна и та же, а именно: сбалансировать функционирование власти. Баджот (pp. 214 ss.) останавливается на этом вопросе и рассматривает особенности североамериканской президентской системы и британской парламентарной системы; он приходит к выводу, что в первом случае система контроля более эффективна, чем во втором, так как в этом последнем случае один орган власти превалирует во всех сферах, а в президентской системе существует органическая и функциональная дифференциация, которая позволяет избежать концентрации власти и содействует контролю.

В свете размышлений о практике контроля в президентской и парламентарной системах заслуживает внимания резкое утверждение Кельзена (*El Estado...*, p. 133), что парламентаризм — это «единственно возможная форма демократии». Хотя статья опубликована в 1930 г., нельзя было не увидеть важности контроля как части демократической системы и не учесть североамериканский конституционный опыт в его целостности. Возможно, центральный аргумент Кельзена («борьба против парламентаризма [есть] в действительности борьба против демократии»), в чем он прав, был обусловлен критикой парламентарной системы у Шмитта. Но одно дело — обосновывать демократический смысл парламентарной системы, и другое дело — утверждать, что только такая система является демократической.

Критика Карлом Шмиттом парламентаризма, направленная в основном против Веймарской конституции, получила широкий резонанс, она отразилась в сложившемся начиная с третьего десятилетия XX в. отрицательном отношении к парламентам, как учреждениям, имеющим, по предположению, сомнительную полезность.

Проблема, которую поднял Шмитт (*The Crisis...*, p. 39), была связана со старым пониманием разделения властей и с конкуренцией, понимаемой как соперничество, в особенности между законодателями и правительством. Тем не менее он сам внес некоторые коррективы, ссылаясь на различия между понятиями «решать после обсуждения» и «действовать» (p. 45). Возможно также равновесие, которое характеризуется гибкостью и способностью к посредничеству в отношениях между органами власти (p. 46); это то, что именуется «органической теорией» — в отличие от «механической теории» равновесия. Как бы то ни было, Шмитт делает лапидарный вывод:

«мало таких, кто верит, что справедливых законов и адекватной политики можно достичь посредством статей в газетах, обсуждений, манифестаций и парламентских дебатов» (р. 50).

Сразу же отметим упущение Шмитта. Он не обратил внимания на то, что огромная стабилизирующая роль парламентов состоит не в дискуссиях относительно принимаемых норм, а в контрольной деятельности. В этом плане парламенты уже не являются просто органами для принятия решений после обсуждения, но обладают способностью к действию, чего Шмитт не разглядел.

Примечательно, что в критике, которую дал Рихард Тома (Schmitt. *The Crisis...*, pp. 77 ss.), внимание сосредоточено на идеологических аспектах, подробно рассматриваемых в работе Шмитта, а не на трудностях понимания роли парламента в современной конституционной системе.

В значительной части доктрины утверждается, что парламентарная система более способна к заключению соглашений между обладающими властью. С другой стороны, мы видели, что в президентской системе органам власти предоставлено больше возможностей осуществлять взаимный политический контроль. Остается эмпирически найти ответ на вопрос, существует ли какое-либо отношение между контролем и консенсусом, и если существует, то не является ли оно обратно пропорциональным: чем больше контроля, тем меньше консенсус.

В демократическом конституционализме все системы ставят себе целью предвидеть и разрешать конфликты и организовывать коллективную жизнь. Достижение этой цели предполагает высокий уровень способности к заключению соглашений, без чего невозможна ни одна демократическая политическая стратегия. Независимо от того, о какой системе идет речь, способность заключать соглашения, которые делают гибкими отношения власти, является одним из атрибутов политики. Собственные характеристики парламентарной системы выделяют не столько склонность к консенсусу, сколько необходимость консенсуса в зависимости от расстановки сил, востребованных для управления. Когда располагающая большинством партия может управлять сама по себе, как, например, в Вестминстерской модели, наблюдается тенденция к сокращению числа соглашений.

В реальности трудно обобщить, как это делают многие авторы, опыт всех парламентарных систем, ибо их образ действий в отношении соглашений, необходимых для управления, связан с при-

нятой избирательной системой. Там, где, как в Британии, используется мажоритарная система, вероятность образования большинства выше, чем в странах, где применяется пропорциональная система (Nohlen. «La Trilogia...», p. 44). В области контроля такая ситуация имеет значение, потому что напряженность, возникающая между партиями, усиливается до тех пор, пока не удастся прийти к консенсусу по вопросу о формировании правительства.

Мы уже видели, что консенсуальная демократия облегчает достижение соглашений, но ограничивает контроль. В этом смысле парламентарная система, в которой не сложилось устойчивое большинство, склонна к выработке консенсуса, но также и к ослаблению строгости контроля. В свою очередь, в президентской системе консенсус естественным образом влияет на всякий демократический политический процесс, но не имеет решающих последствий для стабильности правительства. Применение или неприменение контроля может быть следствием многих факторов, но не обусловлено договоренностями о составе правительства. Итак, хотя в президентской системе частично уменьшаются стимулы к достижению консенсуса, отмечается склонность к более интенсивному применению контроля. Именно из-за отсутствия соглашений политические деятели вынуждены чаще обращаться с вопросами к своим противникам и с этой целью использовать, наряду с другими средствами, инструменты контроля. Понятно, как это происходит. Не имея ни взаимных обязательств, ни общих интересов, политические деятели получают автономию относительно друг друга, что отражается на политическом контроле.

Политические коалиции создаются в основном в парламентарных системах и лишь от случая к случаю — в системах президентских. В обеих системах вследствие этого происходят важные изменения в структуре инструментов контроля. Пока существуют коалиции, возможно, чтобы какая-то часть инструментов контроля, предусмотренных на конституционном уровне, утратила свою нормативность и приобрела чисто номинальный характер; в то же время могут возникнуть другие способы контроля как часть соглашений, лежащих в основе коалиции.

Для целей политического контроля коалиция трансформируется в консенсуальное формирование, привлекающее политическую элиту и исключаяющее гражданское большинство. Сглаживая разногласия и подчеркивая или симулируя совпадение взглядов, создают процедуры контроля, обеспечивающие союзникам выполнение обя-



зательств и подменяющие процедуры, предусмотренные конституцией для того, чтобы гарантировать индивидуальные и общественные свободы. При таких процедурах контроля уже ничто не выносится на открытое обсуждение хотя бы в пределах парламента; они проводятся в недоступных публике рабочих кабинетах и даже в гастрономических заведениях закрытого типа.

Трансформация политики большинства в политику соглашений производит эффект приватизации контроля, вопреки конституционной схеме. Контроль остается как данность, как неотъемлемый элемент власти, но функция его меняется в соответствии с переменной цели. Поскольку контроль является инструментом, позволяющим обеспечить выполнение общественного договора, он имеет общий, публичный и демократический характер. Однако когда он превращается в инструмент, обеспечивающий исполнение отдельных соглашений, характер его становится частным, секретным и олигархическим.

Итак, поскольку не все политические силы заключают соглашения или вступают в коалиции, конституционный контроль существует для тех сфер, которые остаются вне договоренностей. Очевидно, что его миноритарная природа не позволяет придать динамизм всей совокупности инструментов контроля, однако в такой ситуации особую значимость приобретают те инструменты, которые хотя и не могут вызвать кризис доверия к правительству и не способны, например, препятствовать или содействовать назначениям на определенные должности, передаче законодательных функций или утверждению отчета по бюджету, все же могут породить общественные течения, внимательно следящие за поведением коалиции.

Демократическая система расширила пространство действия инструментов контроля. Нельзя осуждать коалиции, поскольку они являются результатом демократически принятого решения, но как факт политической жизни они частично ограничивают реальные возможности контроля над властью, включая и правительственную власть. Тем не менее, когда сохраняют полную силу все остальные демократические институты, есть возможность вернуть эффективность инструментам контроля или пустить в ход некоторые из них, хотя бы всего лишь как элемент свидетельства, который убедил бы силы, вступившие в коалицию, не ломать конституционный строй.

В целом можно заметить, что, когда политические инструменты контроля вступают в период минимальной реальной действительности вследствие создания политических коалиций, юридические ин-

струменты приобретают легитимирующую функцию, подобную той, какую на них стараются возложить при замене конституционного государства неуловимым государством. Считается, что функция правосудия достаточна, чтобы обеспечить пространство свободы, которое должно охраняться посредством политического контроля; при этом забывают, что судебные решения ограничивают только тех, кто оказался под судом, за исключением контроля конституционности законов, а также случаев, когда решения имеют обязательный характер для всех — *erga omnes*<sup>\*</sup>, что не принято в Мексике.

Когда в целом функция контроля над властью политически передается судам, они берут на себя не предусмотренную конституцией ответственность, а это ставит под угрозу общую структуру конституционной системы. По своей политической природе контроль над властью в демократической конституционной системе представляет собой в основном функцию принятия решения после обсуждения (Ameller, pp. 301, 331 ss.), так что пространство, занимаемое конгрессами и правительствами, не могут занять вместо них суды, являющиеся таким сегментом власти, объем компетенции и техническое назначение которого не позволяют ему стать фундаментом легитимности всей власти в целом.

Рационализированный парламентаризм, согласно понятию, выработанному Миркиным-Гетзевичем, преодолел присущие асамблеям недостатки, характеризующиеся неустойчивостью правительств. С другой стороны, хорошо известно, что такая рационализация позволила омолодить парламентарные системы, но с большей дозой правительственного влияния полномочия парламента оказались переданными правительству. Одним из таких полномочий, что весьма существенно, было ограничение законодательной деятельности, другим — введение ограничительных условий для применения в полном объеме политического контроля, осуществляемого посредством резолюции порицания.

Опыт имел политически функциональные последствия; если и появился баланс, то теперь он стал нарушаться в пользу правительства. Усиление влияния правительства обернулось длительным пребыванием на должностях, со всеми неблагоприятными последствиями этого явления. Среди таких последствий — коррумпированность чи-

---

\* *Erga omnes* — акт, который обязывает всех, или всем запрещает, или воздействует на всех иным способом. Букв. перевод: «перед всеми» (лат.).

новников, стимулируемая ощущением безнаказанности, связанной с очень длительным занятием должностей; превращение политики в рутину; угасание обсуждений из-за их слабой эффективности в том, что касается реальных возможностей влиять на решения; концентрация власти в руководящих органах оппозиционных партий как единственная возможность удержаться в политически влиятельных кругах; тайные соглашения между партийными элитами, заключаемые под предлогом нежелания затруднять работу правительства, а на деле прикрывающие взаимный обмен одолжениями. Все это вместе имеет еще одно, дополнительное, последствие: всеобщий скептицизм в отношении функции политики.

Разумеется, у отмеченных отрицательных последствий есть много нюансов, которые их обостряют или притупляют, и наряду с ними выявляются также важные положительные последствия. Среди них — большая эффективность правительственной деятельности; преемственность программ; активизация политически наиболее слабых слоев общественности, что благоприятствует социальной гармонии; расширение области частных капиталовложений, что требует высокого уровня стабильности, и соответственно общее улучшение условий жизни.

Итак, если проблема парламентарных систем коренилась в недостаточной стабильности правительств и их рационализация произошла в основном за счет контроля, осуществляемого органами власти в отношении друг друга, и, как следствие, возрастающего участия политических партий, то напрашивается вопрос, не может ли контроль сыграть такую же роль в рационализации президентских систем.

Надо начать с того, что рационализация по природе своей не может быть исключительным преимуществом одной политической системы. До тех пор пока существуют сходные основы деятельности — конституция и институциональный строй, придающий ей динамичность, — все системы поддаются рационализации, если понимать под нею приспособление структуры и функционирования системы к тому, чтобы сферы свободы и политической власти сосуществовали, гарантируя первой максимально возможную широту, а второй — минимальный уровень эффективности.

Если мы это так и понимаем, не будет никакой трудности концептуального или технического порядка для осуществления рационализации президентских систем также путем политического контроля. В то время как проблема парламентарных систем, которую на-

до было решить, заключалась в их недостаточной стабильности, проблема президентских систем состоит в их излишней дискреционности. Речь идет не о количестве полномочий, а только о форме их осуществления.

Со всех точек зрения лучше изменить поведение системы, чем заменить саму систему. С другой стороны, возможно, что недостатки системы, оцененные именно так в определенный момент, окажутся достоинствами в другой исторический момент.

Одна из характеристик президентской системы — осуществление внутри нее контроля без ответственности. Речь идет поэтому о контроле с последствиями менее жесткими, чем в парламентарной системе. Этот факт подчеркивает полезность контроля как конституционного инструмента, созданного, чтобы удерживать осуществление власти в разумных границах.

Рубио Льоренте (*La forma...*, p. 209) обращает внимание на новое направление парламентского контроля как в президентской, так и в парламентарной системе: публичность политики и контроль над администрацией. Для того чтобы достичь этого нового измерения, отмечает автор, необходимо признать, что классический парламентский контроль, рассматриваемый как инструмент ответственности, заменен действиями партий.

Важность рассмотрения политических партий в аспектах, связанных с контролем над властью, подтверждается впечатляющей картиной, нарисованной Санчесом Наварро (pp. 224, 253). В парламентарной системе одно и то же большинство господствует и в законодательном органе, и в правительстве, вследствие чего материальный контроль смещается в сторону меньшинства или меньшинств. В этом случае, собственно говоря, кроме отношения контроля между парламентом и правительством порождается отношение контроля между большинством и меньшинствами.

Возможность того, что глава правительства лишится своей должности в результате действий его сторонников, — это политическое затруднение, имеющее отношение к конституции. В Великобритании в 1990 г. произошел случай, когда «одна группировка одной партии» отправила в отставку премьер-министра, а другая группировка той же партии назначила преемника. Все это было признано самими действующими лицами (Clark, pp. 348, 353) как акт, для которого нет полномочий, полученных путем выборов, и конституционной основы (Wade, p. 92). Речь идет, следовательно, о процедуре контроля, которая, не вступая в явное противоречие с какой-либо

конституционной практикой, позволяет разрешить реальную проблему политического контроля. С другой стороны, выявились также некоторые слабости парламентарной системы. Предполагалось, что оппозиционные партии с удовлетворением воспримут смещение главы кабинета и в этом смысле сложится своего рода скрытое большинство; но в случае с назначением нового руководителя правительства речь недвусмысленно шла о решении меньшинства. Однако этот второй аспект не касается политического контроля.

## *2. Контроль и превращение власти в вотчину*

Исполняющий государственную должность часто склонен отождествлять себя с властью с точки зрения достоинства. Речь идет об атавистической наклонности. Известны эпохи, когда эта наклонность усиливается или ослабляется, и есть системы, в которых вотчинное отношение между властью и ее носителем выражено в большей или меньшей степени. Но оно существует всегда. Конституционализм стремится создать условия и выработать инструменты, чтобы свести на нет это отношение, которое привносит неясность в осуществление власти и служит одной из причин концентрации власти.

Две главные политико-конституционные системы, организующие сегодняшнее государство, — президентская и парламентарная — не избежали формирования вотчинных сетей в отношении власти. В демократической сфере можно максимально фрагментировать указанное отношение, для чего привлекаются такие институты, как гражданская служба, а также надзор, анализ и критика со стороны общественности, и используются механизмы регулярной сменяемости класса руководителей. Свободная, открытая политическая борьба с наибольшими гарантиями беспристрастности в плюралистичной системе — другой механизм, стимулирующий постоянное обновление групп руководителей и способствующий ослаблению вотчинного отношения к власти.

Президентская система склонна к укреплению такого отношения у небольшой группы людей, включающей президента и круг лиц, внутри которого намечается политическая линия и действительно принимаются правительственные решения. Парламентарная система, более ориентированная на формирование и усиление политических партий, порождает иной тип отношений присвоения вла-

сти, который связан не с пользованием, как в президентской системе, а с лидированием. Как бы то ни было, вотчинное отношение существует всегда, меняются только степень его глубины и распространения.

Такое отношение к власти не всегда осознанно. Тем не менее следует помнить, что оно существует как элемент, обуславливающий контрольную деятельность. Тот, кто контролирует, подчиняется нормативным предписаниям, публичной ответственности, политическим убеждениям, моральному обязательству, коллективному проекту, но также цели своего переназначения и отстранения от власти чужого. Развивающиеся владельческие отношения между властью и носителем власти превращают в соперника того, кто, входя в другую оппозиционную группу, преследует ту же цель и действует в той же сфере.

Данный аспект может рассматриваться как одно из патологических явлений власти. Мотивации, чуждые нормативным предписаниям и общественной этике, временами вызывают перекосы в осуществлении власти, которые могут вести к различным крайностям, в особенности если для этой цели используются влиятельные инструменты контроля, предоставляемые политическим деятелям конституциями. Когда это происходит, появляется трудноразрешимая проблема, так как смещаются цель и функция контроля, который конституции вверяют органам власти для предотвращения эксцессов, для максимально возможного уменьшения дискреционности в действиях правительства, для защиты общества и каждого индивидуума от произвола и для гарантии наибольшей возможной широты личной и общественной свободы.

Когда видение власти как вотчины присутствует при осуществлении контроля, публичный интерес, которому он призван служить, подменяется частным интересом, с которым он должен бороться. Так возникает парадокс: инструменты, предназначенные для защиты общества, превращаются в механизмы обеспечения привилегий узкой группы лиц.

В закрытой системе, в которой контроль сведен до минимума, подход к власти как к достоянию неоспоримо реализуется партией, группой или главенствующим деятелем. В открытой системе подход к власти как к достоянию практикуется более широким кругом политиков. Круг гипотетических «собственников» власти расширяется, но не исчезает. Особая тонкость упомянутого процесса присвоения

состоит в том, что в большинстве случаев он не афишируется и даже не осмысливается, а просто принимается и практикуется интуитивно.

Представление о власти как о вотчине опирается на два главных аргумента: принципиальность перед лицом противника, основанная на реальном или предполагаемом следовании букве закона, и разоблачение, направленное на привлечение противника к ответственности за эксцессы, юридически или политически наказуемые. В обоих случаях использование конституционных инструментов контроля делает привычными перекосы, которые имеют многообразные последствия: создается впечатление, что эти инструменты служат весьма узким группам лиц и затрудняют взаимопонимание между политическими деятелями; рецидивы в поведении приводят в конце концов к изменению самого смысла институтов и превращению их в частично бесполезные; общественность в конце концов начинает чувствовать себя чуждой реальным заботам политических деятелей, так что не признает своими интересами, отстаиваемые и гарантируемые действиями этих деятелей; публичная функция инструментов контроля над властью утрачивает свою природу: они трансформируются в средства борьбы за власть.

Функции контроля, как уже говорилось, осуществляются между правительственными и представительными органами в двух направлениях. Если бы дело обстояло иначе и была возможность осуществления контроля только в одном направлении, возникла бы асимметрия, несовместимая с конституционной системой, и остались бы неподконтрольные зоны власти, что концептуально противоречит демократической конституционной системе.

Самое важное в данной проблеме то, что крайности и перекосы при осуществлении функций контроля не могут быть предметом конституционного регулирования. Мотивация политических деятелей не поддается регулированию, если только не сделать нормы настолько казуистичными, что они именно по этой причине будут неприменимыми. Кроме того, формулирование норм и функционирование институтов, ими регулируемых, не могут быть обусловлены недоверием, которое вызывают или могут вызвать политические деятели, наделенные полномочиями по исполнению этих норм.

Решение рассматриваемой проблемы заключается не в норме, а лишь в поведении политических деятелей. Их обязанность — стремиться к наибольшей возможной объективности в применении инструментов контроля. Единственная, хотя и слабая, гарантия исполне-

ния ими этой обязанности состоит не в невозможных нормативных предписаниях, а в предсказуемых последствиях действий тех, в чьем ведении находится контроль за контролерами, а именно общественности и избирателей.

## Г. Политические партии и динамизация контроля

Исследование отношений контроля между органами власти не исчерпывается рассмотрением нормативных рамок, которые их упорядочивают. Устройство конгресса существенно влияет на его деятельность. Независимость его членов предполагает независимость партий, которые их выдвинули. Представительная функция требует партийной системы.

Современное государство было свидетелем появления политических партий как важнейшего компонента органов власти. Подлинными посредниками между избирателем и выборным лицом, партии обладают свойством инерции и своей внутренней механикой решений. В выработке решений участвуют руководящие кадры, но их решения проецируются на органы, составляющие государство, которые они часто стремятся поработить. В конгрессах государств, построенных в соответствии с конституционалистской моделью, честность по отношению к избирателю должна сочетаться с партийной дисциплиной. Это обуславливает осуществление контрольных функций в пределах, которые могут вызвать сомнения в этической состоятельности контролирующих.

Итак, независимость законодателя превращается в основное условие исполнения им своих контрольных функций. Невозможно ожидать объективности, в той мере, в какой это возможно в политике, в условиях зависимости. Знаменательно, что в Мексике законодатели, которые принадлежат к партии, формирующей правительство, имеют большую степень свободы, чем принято считать. Это эмпирически проверяемо. Интенсивность внутренних переговоров весьма велика, хотя обычно не выходит за определенные рамки. Парадоксальным образом требования внутренней дисциплины для большинства тем строже, чем более широко представлена оппозиция в конгрессе. Сценарий создания единого фронта против оппозиции прекратил внутренние распри в традиционных формах. Разумеется, это не снижает ценность оппозиции. Наоборот, интенсивность обсуждений укрепляет любую демократическую структуру.



## 1. Понятие

Изучая различные ценности, на которые ориентированы действующие нормы, относящиеся к политическим партиям, следует сделать краткое резюме относительно самих целей политических партий. Мы увидим, что, по сути, они создаются для организации и участия граждан в борьбе за власть. Эта борьба не может не регулироваться нормами, которые включают ценности общественной морали.

Есть много способов определить современные политические партии. Не вдаваясь в концептуальную дискуссию, можно взять критерий Сартори (*Partidos...*, р. 90) в качестве весьма гибкой операциональной основы. «Партия — это любая политическая группа, которая участвует в выборах и может посредством выборов ставить своих кандидатов на государственные должности».

В этом понятии Сартори можно выделить следующие элементы: *a)* политическая группа; *b)* для участия в выборах; *c)* которая приходит к власти только посредством выборов. Участие в выборах выполняет двойственную функцию: это, с одной стороны, цель и, с другой стороны, орудие. Кроме того, сама природа партий предполагает состязание.

Создание партии может иметь целью только построение организации, борющейся против других аналогичных организаций за завоевание власти. В сущности, партии являются общественными инструментами институционализации политической борьбы. Через партии политически и юридически регулируется процесс доступа к власти, сражение за нее приобретает рациональные формы.

Партии были итогом развития обществ после веков борьбы за власть без каких-либо правил, кроме правила господства более сильного. В случае с партиями также побеждает более «сильный», но его сила реализуется через воспринятые сообществом нормы, в выработке которых участвовали представительные органы.

Последствия победы также регулируются и характеризуют правовое государство. В таком качестве партии были бы немыслимы без современного конституционализма, и, в свою очередь, он был бы недейственным, если бы не появились политические партии. Первое — по той причине, что конституционализм определил состав и полномочия органов власти; второе — потому, что было бы противоречием, если бы борьба за формирование органов власти целиком зависела от произвола политических деятелей.

Добавим: в борьбе между партиями тот или те, кто проиграл, не подлежит уничтожению и, в свою очередь, сохраняет возможность сменить победившего. Появление партий позволило преодолеть практику уничтожения периода политического соперничества без правил. Естественным было то, что в результате своего успеха победитель не только навязывал сопернику свою волю, но и истреблял его. Таким путем предотвращался вероятный мятеж того, с кем он соревновался и кто благодаря тому же фактическому процессу политического сражения лишил бы его власти.

Изучая возникновение партий, Далдер (р. 52) отметил: «не будет большим преувеличением сказать, что они — детища промышленной революции». У Далдера не было бы никаких сомнений по поводу своего утверждения, если бы он исследовал связь между партиями и другим явлением, хронологически близким к промышленной революции, — современным конституционализмом.

Если конституционализм представляет собой рационализацию власти и если партии являются рационализацией борьбы за власть, тогда функции конституционализма и партий совместимы, и это объясняет хронологическую близость их возникновения. Идеей, предшествовавшей обоим политическим явлениям, была идея абсолютистского государства и, дополнительно, идея фракций, борющихся за власть.

В связи с этим в течение длительного исторического периода единственно возможной рациональностью для оправдания прихода к власти и нахождения у власти (так называемая легитимность) был переход по наследству. Когда прерывалась потомственно-наследственная линия и утрачивалось легитимное обоснование осуществления власти, на смену им тут же приходила борьба между фракциями, пока не устанавливалось равновесие.

Удивительно, что на связь между конституционализмом и партиями не обратили внимания сразу же, как только сформировался конституционализм. Несмотря на усилия Сартори выявить отсылки к партиям у Монтескьё, его аргументация не выглядит убедительной и сводится к обнаружению «некоторых замечаний, содержащих намеки», что слишком неопределенно, чтобы быть принятым во внимание.

Напротив, аргументация Болингброка весьма содержательна и направлена против партий, так же как и аргументация Юма. Нечто похожее обнаруживается в «Федералисте» (№ 10), где Мэдисон приводит различные доводы против «фракций». Признав, что «причины

фракционного духа неустраимы», и заявив о необходимости «сдерживать последствия их [фракций] действий», он оставил открытым вопрос о возможности появления партий в Соединенных Штатах.

До 1770 г. (обратите внимание на дату) Эдмунд Бёрк открыл функциональность партий. Остались в прошлом секты и удельные образования Средних веков и фракции эпохи Возрождения. Возникла новая реальность, способная сделать более динамичным конституционный строй.

По Сартори, партии характеризуют три аспекта: а) они не являются фракциями до тех пор, пока связывают правительство и граждан; б) они — часть целого, но не целое; в) они выражают позицию органов власти и отношение к органам власти (*Partidos...*, pp. 51 ss.). Таким образом, рационализация борьбы за власть предполагает, что партии действуют против партий, включая и правящую, но не против государственных институтов, что существует не одна-единственная партия и что партии включены в представительную систему.

Сказанное выше не означает, что надо закрыть глаза на проблемы, которые, в свою очередь, повлекло за собой появление партий; в числе таких проблем — манипуляция избирателями, верхушечные соглашения, часто искажающие природу представительной системы, и гегемония одной из партий. Когда обнаруживается какое-либо из упомянутых явлений, то на деле вследствие особенностей организации партий снова возникают их предшественницы — фракции.

От этой проблемы не застрахована ни одна партийная система. Поскольку, как мы видели, конституционная и партийная системы предполагают друг друга, партийная система, так же как и конституционная система, может претерпевать патологические изменения. Помимо всего прочего, обе системы представляют собой формы организации, успех которой зависит от множества действующих лиц, не всегда поступающих в соответствии с предусмотренной рациональностью.

Хотя Михельс в своем социологическом анализе политических партий не включал понятие борьбы за власть в качестве одной из характеристик партий, он отмечал опасность появления олигархии, которая коренится внутри партии как организации: развитие лидерства; профессионализация и стабилизация лидерства; бюрократизация; централизация принятия решений; подмена целей организации интересами ее лидеров; идеологическая жесткость; углубление различий между интересами лидеров и интересами остальных

членов; кооптация новых лидеров прежними лидерами для поддержания гегемонии; снижение влияния рядовых членов на принятие решений (Linz. «Michels»..., LXIII).

Перечисление отрицательных моментов в жизни политических партий можно продолжить; количество недостатков растет по мере того, как усиливается влияние партийной жизни на функционирование институтов государства. Это легко понять, проследив эволюцию правовых норм, регулирующих внутреннюю жизнь и публичную деятельность партий и обнаруживающих тенденцию включать в себя все больше норм морали.

Патологические изменения в партиях затрагивают функционирование органов власти. По этой причине регулирование партий все шире включает нормы, обеспечивающие внутреннюю демократию в партиях и их публичную порядочность. Здесь следует особо выделить такой аспект, как финансирование их деятельности. Эту проблему увидел уже Вебер (*Economía*..., p. 230) как «центральный вопрос в определении реальной направленности поведения партии и способа распределения ее влияния».

Политическая динамика, в свою очередь, навязывает практику согласования позиций, основанную на соглашении. Но, как мы увидим в следующем подразделе, при определенных благоприятных обстоятельствах рациональное соглашение будет заключаться всегда, когда желаемые и предвидимые результаты также будут рациональными.

Несмотря на расположенность к соглашениям, несмотря на то, что они диктуются самой природой функций, выполняемых партиями в демократической конституционной системе, перекосы, во всяком случае, могут иметь тройкий источник: *a)* несовершенство конституционного регулирования власти; *b)* частичные несовершенства правового режима, устанавливаемого партийной системой; *c)* несовершенства среды, где осуществляется деятельность партий, — эти несовершенства имеют политическую или социально-психологическую природу и препятствуют нормальному функционированию институтов даже при хорошей схеме.

В отношении последней надо принять во внимание, что хорошая институциональная схема может быть таковой только для определенного времени и пространства, ибо то, что является функциональным для определенного периода или в конкретном месте, может перестать быть таковым или снова стать таковым, оставляя в промежутке периоды или места, характеризующиеся нефункциональностью той же самой схемы.

Отношение дисфункции конституционной системы и партийной системы можно проиллюстрировать институциональной эволюцией Мексики. На протяжении XIX в. предпринимались попытки организации власти в стране на основе конституционных моделей, которые колебались от республиканской до монархической, от федеративной до централизованной, от президентской до квазипрезидентской (1857 г.), от либеральной до консервативной (конфессиональной), и ни одна из них не дала ожидаемого результата — политической стабильности.

Не учитывали того, что главный элемент, препятствовавший политической стабильности, оставался за пределами регулирования: партии вели себя в точности как фракции. Склонность к разрушительной борьбе не была сдержана конституционными формулами относительно организации и функционирования власти, поэтому ни одна попытка не удалась. Диктатура стала единственным вариантом, обеспечивающим стабильность, и это привлекло на ее сторону больше симпатий, чем можно было бы ожидать.

Большая часть XX века прошла под знаком другого типа конституционного регулирования, определенного в Мексике и во всем мире только после Мексиканской революции. Такое регулирование основано на понимании социальной природы конституции и, как следствие, открывает широкие возможности для осуществления функций государства.

Политические последствия, более или менее обобщенные и особенно ясно выраженные в случае Мексики, состояли в тенденциях к установлению гегемонии государства, содействующего развитию политических формирований, также гегемонистского характера, и к существенному ограничению борьбы партий. Часто устанавливают неразрывную связь между неограниченной рыночной экономикой и демократией, опирающейся на присущую ей конституционную систему, частью которой, как уже говорилось, безусловно являются политические партии.

В соответствии с вышесказанным, в демократической конституционной системе политические партии превращаются в элементы, которые придают динамизм конституционной структуре власти, препятствуя излишней концентрации полномочий у органов и отдельных лиц. В таких условиях стабильность — следствие урегулированной борьбы за власть, а не монополии на власть. Партийные системы позволяют предотвратить угрозу установления диктатуры,

хотя и не являются панацеей, если учесть их отрицательные черты, о которых говорилось выше.

Для осознания всего этого потребовалось долгое время. Стало ясно, что в конституционных системах необходимо уделять как можно больше внимания организации и деятельности политических партий. Это предполагает, что демократические партии, соблюдающие демократические конституционные правила игры, могут быть отделены от других видов партий, отстранившихся от рационального функционирования, которое оправдывало бы их существование.

Партии, называемые демократическими, Макс Вебер характеризовал как «легально-формальные ассоциации», для того чтобы отличить их от харизматических партий, опирающихся на харизму тех, кто управляет партиями, и, по сути, раскольнических; от традиционалистских партий, которые проявляют себя в обструкциях и бунтах против инноваций в силу своей приверженности традиционным способам осуществления власти; от доктринальных партий с идеологической доминантой; от партий захвата власти, ориентирующихся на господство административных кадров. Вебер (*Economía...*, pp. 229—230) подчеркивал, что эти категории могут выступать в комбинации.

Приведенная выше веберовская классификация относится к специфическим видам партий, не соответствующим легально-формальной модели. В отношении партий, соответствующих указанной модели, Вебер признает, что граждане становятся объектом их обращений только «в период выборов», но еще не отмечает, что партии используют или могут использовать приемы предвыборной манипуляции. Как бы то ни было, такая практика выработалась позже и весьма тесно связана с появлением инструментов предвыборной пропаганды (Fetter, pp. 177 ss.).

## 2. Партии и этика

Политические партии могут формально выполнять свои обязанности, закрепленные в правовых актах, и все же допускать упущения или совершать действия, которые граждане сочли бы не соответствующими или противоречащими господствующим этическим установлениям. При этом отрицательные черты партий, отмеченные в предыдущем подразделе, не обязательно должны быть расценены как противоречащие морали.

Среди деформаций в поведении партий выделяются: а) манипуляция электоратом; б) создание и укрепление господствующих

элит для распределения кандидатур и для присвоения руководящих должностей; *c)* создание и укрепление бюрократии, живущей за счет финансовых ресурсов партии; *d)* переговоры между партийными руководителями для распределения власти не в соответствии, а иногда и в противоречии с народным решением; *e)* изменение доктринальных установок в соответствии с талантом лидера или потребностями правительства, если речь идет о правящей партии; *f)* сокрытие источников финансирования.

К этим проблемам внутренней жизни партий добавляются проблемы, проистекающие из отношений между существующими партиями. Здесь отклонения являются, по сути, результатом двойного столкновения: с одной или несколькими партиями, борющимися за власть, и с партией, находящейся у власти. Следствием конфликта могут быть осложнение политической жизни государства и внесение беспорядка в нормальное функционирование институтов.

Все сказанное выше входит в длинный список проблем, выявленных в партийной жизни в условиях соревновательной демократии. Этот список может быть продолжен за счет включения в него еще одного весьма серьезного отклонения, встречающегося и в демократических государствах, а именно — подкупа для получения голосов при отборе руководителей (внутри партии) и на выборах.

Таким образом, спектр действий, гипотетически противоречащих морали, довольно широк: от отклонения от целей партий как органов конституционной демократии до простой коррупции. Однако не всё, что является или может являться перекосом в поведении политических партий, рассматривается и квалифицируется гражданами как перекосы. И это тоже факт политической реальности.

Многие из возможных отклонений, выделенных доктриной, граждане рассматривают как полезные или как допустимые. Например, граждане считают желательным наличие лидерства со всеми его противоречиями; принимают как нечто естественное поляризацию борьбы; не обращают внимания на верхушечные соглашения, пропагандистские манипуляции и идеологические искажения.

Критическое отношение касается в основном финансовых проблем партий, в значительной мере из-за того, что именно с ними ассоциируется дисбаланс между соревнующимися и за ними могут скрываться договоренности и обязательства, о которых граждане не знают. Хотя в 1922 г. Вебер (*Economía...*, р. 231) отметил, что «финансы партий составляют... наименее ясную главу их истории и, однако же, одну из самых важных», факт остается фактом: в начале

нового столетия, несмотря на многое, сделанное в данной сфере, мы всё еще далеки от полностью удовлетворительных решений.

Современное законодательство о политических партиях перегружено вопросами финансирования. Тем не менее схожие институты имеют неодинаковые последствия в различных избирательных системах; надо полагать, что успех применения нормативных положений непосредственно связан с общим уровнем моральных обязательств партий перед гражданами, с соблюдением этих положений институтами, действующими, в свою очередь, в соответствии с высокими принципами моральной ответственности.

Бурдо (р. 263) изящно и точно определяет моральную функцию партий, квалифицируя их «с моральной точки зрения как одно из последних прибежищ идеала». Это утверждение соответствует, разумеется, оптимистическому подходу к партийной жизни, но, во всяком случае, такой подход преобладает во всех нормативных положениях относительно партий.

Невозможно полностью отделить поведение партий от поведения других конституционных институтов. Нормативная сила конституции и формирование конституционных убеждений, обуславливающие требования и реакции граждан в их отношениях с органами власти, проецируются также на внутреннюю жизнь и на публичное поведение партий.

Политические партии сталкиваются с той же гражданской моральной требовательностью, которая характеризует подход граждан к образу действий институтов. Кроме того, в эволюции политических партий наблюдается постепенное включение их в число конституционных институтов. Одолевался путь не быстро и не легко. В 1918 г. Вебер (*Economía...*, р. 1076) выражал удивление, почему партии не упомянуты «ни в одной конституции, вопреки тому, что сегодня они являются наиболее важными носителями политической воли единиц, находящихся под властью бюрократии, другими словами — граждан».

Через пятьдесят лет после этого замечания Вебера Блондел выказал свое изумление «почти всеобщим игнорированием» партий с юридической точки зрения. Дело дошло до того, что в 40-е годы XX века в Соединенных Штатах отмечалось: «внеправовой характер партий является одной из их наиболее заметных отличительных черт» (Schattschneider, р. 33).

Конституционное регулирование политических партий началось относительно недавно. Среди первых конституций, включив-



ших положения о партиях, фигурируют конституции Бадена (1947 г.) и Италии (1948 г.). Речь идет поэтому об одной из институциональных инноваций послевоенного времени, влияющей на роль партий в придании динамизма демократическому конституционализму (Valadés. «Constitucionalización...», p. 101).

Разительно отличались от норм европейских послевоенных конституций принятые в тот же период, но в русле другой логики (логики зависимости) первые конституционные положения, посвященные партиям, в Латинской Америке. Они воздействовали на партии негативно, чтобы запретить деятельность коммунистических партий (Miranda, p. 286). В этом случае ставилась задача не усилить демократические институты, благоприятствуя участию политических организаций, а укрепить автократические институты посредством исключения политических сил.

Партии, если вспомнить понятие Сартори, существуют для борьбы за власть, и мы уже видели, что развязкой этого гражданского сражения является сам приход к власти, но не уничтожение соперника. Регулируется ли эта борьба только процедурными правилами или также нормами гражданской морали?

Аристотель (благодаря классикам всегда можно хорошо сориентироваться в проблемах нашего времени) различал нравственную дружбу, которая является заботой каждого отдельного человека по его выбору, и гражданственную дружбу, которая связана с соглашением между людьми (*Евдемова этика*, 1243 б). Говорит он об этой дихотомии почти что в продолжение своего знаменитого утверждения, что человек есть животное политическое и экономическое (*Евдемова этика*, 1242 а). Таким образом, экономическая и политическая природа человека, делающая его «общественным животным», создает возможность симпатий и соглашений, претворяющихся в иные формы «дружбы».

Организация политической борьбы при посредстве партий не дает оснований для заключения, что борьба может вестись согласно моральным нормам, противоположным тем, которые регулируют поведение индивидуума. Никто не утверждал, что сумма индивидуальных усилий позволяет изменить то, что разумно для каждого индивидуума в отдельности. Конституционные институты ведут себя так же, как индивидуумы, хотя и с оговорками, касающимися принудительной деятельности государства, во всяком случае соответствующей закону.

Современные исследователи прилагают большие усилия для объяснения рациональности морали. Одна из таких попыток сделана Давидом Готье. Несмотря на критику со стороны Рут Циммерлинг и Альберта Кальсамиллы, указывавшими на недостаточность ответов на все поставленные вопросы, концепцию Готье можно использовать как построение, применимое к опыту партий.

Постольку, поскольку целью данного раздела является не рассмотрение темы морали вообще, а лишь анализ ценностей, представленных в организации и деятельности политических партий, занимаем у Готье, со всеми оговорками, которых могут потребовать его постулаты, основную линию аргументации. Мы, однако, не будем обсуждать его теорию о том, что индивидуумы «привержены морали, основанной на соглашении» (р. 463), из чего следует, что мораль существует только после соглашения и, значит, если до соглашения нет морали, то соглашения заключаются между неморальными людьми, после чего указанные соглашения превращают их в моральных людей. Кроме того, «приверженность», о которой говорит автор, представляется термином, подходящим более для критериев естественного права, чем для рационалистической концепции общественного договора. Но это другой спор.

Для целей настоящего исследования наиболее важное в концепции Готье — то, что она позволяет выяснить, как через соглашение возможно создание правил морального поведения, а это уже поможет объяснить уважение партий к ценностям, которые охраняет норма. В конечном счете внимание Готье фокусируется на рациональности выполнения договоров, а как раз в этой сфере (в сфере договоров) и развивается строительство и деятельность политических партий, реализуется аристотелевская гражданственная дружба.

Хотя понятие морали является одним из наиболее обсуждаемых, мы должны выбрать такое понятие, которое позволит нам определить этические правила, соблюдаемые партиями, в соответствии с конституционными стандартами. Мы стремимся, следовательно, не к тому, чтобы вступить в спор в области философии права, а только к выявлению инструментального элемента, полезного для достижения нашей цели.

В отличие от Готье, Луман (р. 48), к примеру, формулирует понятие морали, связанное с человеческим общением, а «общение приобретает моральное свойство, если и только если оно выражает человеческое уважение или пренебрежение». Можно было бы ска-

зять, что проявления пристрастности (не сектантства) со стороны партий не всегда сопровождаются образчиками «человеческого пренебрежения» и что тезис Лумана применим к партиям и, исходя из него, мы могли бы определить нормы, управляющие моральным поведением партий.

Ведение политической борьбы, однако, ориентировано не на «человеческое уважение», а на возможно большее принижение противника, т.е. направлено в прямо противоположную сторону. Сделать борьбу цивилизованной и построенной на нормах означает избежать физического и юридического уничтожения соперников, но это не предотвращает и не могло бы предотвратить их возможного морального уничтожения.

Борьба за власть сосредоточивается в значительной мере на демонстрации недостатков, слабостей, противоречий и отклонений. Речь не идет, однако, об отношении друг-враг, как полагал Шмитт (*Concepto...*, pp. 33 ss.), иначе не имела бы смысла наша ссылка на аристотелевское понятие гражданственной дружбы, трактуемой как способность устранять расхождения, и политическая борьба проходила бы в зоне непримиримых действий. Наоборот, борьба ведется за завоевание власти посредством процедур, которые, если они приняты представительными органами и применяются в сфере конституционной демократии, должны выражать необходимый консенсус. Есть поэтому процедурные соглашения, делающие очевидной гражданственную дружбу, а не вражду.

Наряду с процедурными соглашениями, для осуществления правительственной деятельности могут достигаться и другие, и эти другие соглашения могут распространяться на всех или только на некоторых из тех, кем заключены процедурные соглашения. Такова тенденция, проявляющаяся в новых конституционных демократиях, которые стремятся выдвинуть на первый план консенсуальную природу политики. Однако между этапом соглашений по регулированию борьбы и этапом соглашений по регулированию правительственной деятельности находится темная зона, где на моральные предостережения Лумана не обращают внимания.

Из двух типов соглашений, к которым могут прийти партии (относительно соперничества и относительно управления), второй регулируется конституционными нормами и политической практикой, определяющими систему правления. Только первый тип соглашений (относительно соперничества) составляет специфику режима партий, и им мы здесь ограничимся. Исключительно в этом аспекте

оказывается функциональным, для установления моральной действительности нормы, которой подчиняются партии, построение Готье.

Памятуя о двух противоположных подходах классической политической мысли, Готье вновь рассматривает сомнения невежды, описанные Гоббсом («исполнять или не исполнять договоры не противоречило разуму, когда вело к собственной выгоде», *Leviatán*, p. 241), и то, что Роберт Нозик (p. 177) назвал «локковским устным договором» («следует оставить для других нечто, что было бы достаточным и в равной степени хорошим», *Locke*, p. 277). Исходя из этой схемы и из осуществленного Гоббсом преобразования законов природы (первый из которых — добиваться мира) в предписания разума, Готье доказывает, что принцип рационального сотрудничества является сущностным для морали.

Готье (p. 41) различает параметрический выбор, при котором действительность принимает в соображение неизменную среду, где единственной переменной служит его собственное поведение, и стратегический выбор, при котором предусматривается взаимодействие. В свою очередь, рациональный выбор представляет собой действие, нацеленное на максимизацию ожидаемой пользы (p. 91). Каждый действительный в этом случае стремится максимизировать даже малейшую пользу, доставляемую соглашением (p. 108). Наконец, равновесие — это рациональное свойство, проистекающее из стратегии (p. 111).

Затем Готье делает решающий шаг: рациональные переговоры для достижения благ сотрудничества (p. 158). Такие переговоры делятся на две фазы: первая фаза, когда каждая сторона выдвигает свои притязания (возможно, даже с «позиции угрозы»), обычно не совпадающие с притязаниями другой стороны; вторая фаза, когда каждая сторона идет на уступки и предлагает альтернативные варианты (p. 182). Кульминацией становится уважение сотрудничества (p. 261), и отсюда получаем мораль.

Тем не менее есть три группы факторов, препятствующих достижению целей сотрудничества: *a)* идеологические (не совпадают убеждения); *b)* исторические (традиционно противопоставляемые институты и практика); *c)* технические (неравенство сторон) (p. 305).

Теперь посмотрим, применимо ли все это к партиям, опирающимся на конституционные нормы как основу регулирования.

Партии должны решать различные дилеммы: *a)* руководствоваться принципами или прагматическими соображениями; *b)* содей-

вать и сохранять клиентелы<sup>\*</sup> или искать избирателей; *c)* поддерживать свою активность на высоком уровне, превращаясь в институт, доминирующий даже над государством, или обозначать свое присутствие в особых случаях, в частности, на выборах.

Решение этих дилемм приводит к появлению новых. Например, если партия руководствуется принципами, то она должна выбрать среди тезисов такие, которые соответствуют интересам и ожиданиям определенных слоев населения. Если партия стремится усилить свое влияние среди избирателей, она должна определить объем обязательств, которые берет на себя, степень трений с другими партиями и последующие потери. Если партия активно участвует в деятельности правительства, то она будет влиять решающим образом на функционирование органов государства и сделает фикцией формальное разделение между ними, поглотив их функции, или будет подчеркивать степень расхождений, если разные партии контролируют различные органы государства.

От поведения партий будут зависеть, следовательно: *a)* действенность представительной системы; *b)* максимально возможная самостоятельность гражданина на выборах; *c)* функциональное равновесие между органами государства; *d)* степень участия граждан в решениях государства; *e)* введение в институциональное русло различного рода политического давления; *f)* стабильность институтов; *g)* функциональность и эффективность нормативной системы.

В общем, демократический и конституционный характер политической системы будет зависеть от рациональности поведения партий или, другими словами, от соглашений о сотрудничестве, которые они подписывают и соблюдают. Только если они участвуют в соглашениях о сотрудничестве и выполняют их, можно сказать, что они действуют в соответствии с публичной моралью, что приносит общие блага им самим и государству в целом.

Характерные черты таких соглашений переносятся на нормативные и оперативные консенсуальные договоренности. Нормативные консенсуальные договоренности основаны на законах, приня-

---

<sup>\*</sup> Исторически: клиентела — совокупность клиентов одного патрона; клиентство — форма социальной зависимости, близкая к рабству, в Италии VI—III вв. до н.э. Клиент в Древнем Риме — свободный человек, отдавший себя под покровительство патрона (знатного гражданина, первоначально из патрициев) и находившийся в зависимости от него, в частности пользовавшийся его поддержкой и защитой в суде. — *Прим. изд.*

тых представительными собраниями, и согласуются с принципами равенства, безопасности, свободы и справедливости, что должно гарантировать демократическую конституционную систему. Оперативные консенсуальные договоренности касаются правил поведения, которые партии соблюдают в отношениях с другими партиями, с гражданами и с органами государства.

Динамика партий должна соответствовать задачам конституционной демократической системы. До тех пор, пока эта последняя является объектом настройки, должны налаживаться и партии. Как мы уже видели, между конституционной системой и партийной системой существует отношение дополняемости.

Итак, подвижность демократических конституционных систем создает условия для влияния партий на их совершенствование, и в то же время они сами заново определяют свою роль внутри системы. Поэтому нормы взаимодействия должны включаться в соглашения о сотрудничестве, через упомянутые нами нормативные и оперативные консенсуальные договоренности.

Вследствие конституционной природы партий у них нет иной рациональной возможности, как участвовать в соглашениях о сотрудничестве. И поскольку такие соглашения о сотрудничестве необходимы для функционирования и обновления конституционной системы, упрочивается совокупность моральных ценностей, с которыми считаются партии (в отношениях между собой, с органами власти и гражданами), и подтверждается их характер институтов публичного интереса, обычно придаваемый ими конституциями.

### *3. Переизбрание и независимость представителей*

Что касается тех, кто осуществляет контроль, то весьма важно рассмотреть политическую независимость их деятельности. Член парламента вовлечен в политические отношения, по меньшей мере, двух уровней: со своей партией и со своими избирателями. Может быть и третий уровень отношений — с правительством.

Разумеется, у каждого члена партии есть некоторая совокупность политических обязанностей, связывающих его в двояком смысле: иерархически, в отношении руководителей, и солидарно, в отношении других членов. Игнорирование существования и силы этих связей может привести к маргинализации и в конце концов к разрыву с организацией. Кроме того, понятно, что существует опре-

деленный уровень соответствия взглядов члена партии с доктринальными установками, сплотившими партию.

Отношения с избирателями поддерживаются более или менее активно: это в значительной мере зависит от избирательной системы. Если речь идет о пропорциональном представительстве, то связь более слабая по сравнению со связью в мажоритарном округе. Дитер Нолен (*Elections...*, p. 28) приводит достаточно доказательств того, что существуют только мажоритарная и пропорциональная системы, а все остальное — разновидности этих двух больших систем. В дополнение к его доводам можно сказать, что порядок выборов важен и при разрешении внутренних противоречий партии, и при организации контроля. В этой сфере также не обращают внимание на то, что в так называемых смешанных системах последствия для связи депутатов с избирателями разные в зависимости от избрания их в мажоритарных округах либо по пропорциональной системе. Не существует поэтому «смешанных последствий» или «смешанного поведения» со стороны депутатов и избирателей.

Хотя в задачи настоящего исследования не входит рассмотрение того, к каким последствиям в жизни партий приводит каждая из избирательных систем, заметим, что, по общему мнению, когда составление списков кандидатов определяется решениями партийного руководства, внутренние иерархические отношения являются более жесткими, чем в тех случаях, когда кандидаты соревнуются в мажоритарных округах. Нолен (*Elections...*, p. 33) признает, что существует более выраженная тенденция к независимости представителей, избираемых по мажоритарной системе, по сравнению с депутатами, получившими свой мандат по пропорциональной системе. Подобное отношение отмечает и Перес-Серрано Хауреги (p. 82). Рубио Льюренте (*La Constitución...*, p. 125) тем не менее обосновывает свою сдержанность в оценке независимости представителей, избранных большинством, в Великобритании; он не без основания утверждает, что к электоральному (конституционному) механизму прибавляется механизм социального поведения.

Со своей стороны, Хулиан Сантамариа («El debate»..., pp. 243, 257, 259) рассматривает эту проблему более широко. Недостаток голосования по спискам, говорит он, видят в том, что «сводится к минимуму самостоятельность депутатов», поскольку «невозможно четко установить личный вклад каждого в успех прохождения кандидатур». Далее он доказывает, что избирательная система не является причиной иерархизации внутри партии, и выдвигает убедитель-

ный довод: когда Михельс сформулировал свой «железный закон», еще не применялась система голосования по спискам. Тем не менее он признает, что, не будучи причиной, избирательная система все же усиливает внутреннюю несбалансированность.

Изучая альтернативы, которые смягчают отрицательные последствия избирательных списков, Сантамариа ссылается на немецкую систему, принятую также в Мексике, Новой Зеландии, Японии и Италии. Он указывает, что эта система не дала желаемого результата в том, что касается самостоятельности депутатов, хотя и признает, что, поскольку система введена недавно, еще рано судить о ее эффективности. Но, отмечая, что избиратели с трудом различают кандидатов из списка и кандидатов по одномандатному округу, Сантамариа не принимает в расчет, что публичные дебаты между кандидатами-одномандатниками, имеющие широкий общественный резонанс, способствуют уяснению их позиций избирателями.

Во всяком случае, Сантамариа предлагает интересную альтернативу: систему первичных выборов, применяемую в Соединенных Штатах. «Принятие этого механизма создало бы инструмент для борьбы с чрезмерной властью партийных аппаратов». У такой системы есть существенные преимущества, но она предполагает (хотя Сантамариа избегает этого вопроса), что предварительные кампании проходят в установленных избирательных округах и, следовательно, сближаются с мажоритарной системой.

Можно предположить, что различия в поведении депутатов связаны также с этапом выдвижения кандидатур. Возможно, менее автономными чувствуют себя те, чья кандидатура выдвигается впервые, а при выдвижении кандидатом для переизбрания можно говорить о большей независимости. В последнем случае парламентарий в большей степени зависит от уровня реальной поддержки, которую он получает в своем избирательном округе.

Конечно, даже учитывая различные причины личностного, коллективного и доктринального характера, которые обеспечивают сплоченность партии, и понимая, что не во всех случаях достигаются одинаковые результаты, следует признать, что степень свободы парламентариев может существенно меняться, пока возможность переизбрания зависит в большей или меньшей степени от решений руководящей группы.

В связи с этим также возникает сомнение: в парламентарной системе переизбрание допускается и для парламентариев, и для членов правительства, в то время как в президентских системах переиз-



брание обычно не ограничено для представителей и ограничено для глав правительств; в Мексике, что нетипично, переизбрание президента запрещено, а для представителей — ограничено прерывающимися периодами.

Таким образом, можно предположить, что наиболее благоприятная для независимости представителей ситуация складывается тогда, когда их переизбрание не обусловлено, а для глав правительств ограничено или даже запрещено, и что один из элементов, уменьшающих это преимущество, — общие для всех выборы, что и происходит в парламентарных системах. Этим объясняются, например, различия между независимостью представителей в Соединенных Штатах и в Испании или Великобритании. Согласно этой гипотезе, прямые выборы премьер-министров в парламентарной системе, расширяющие возможности регулирования, должны были бы способствовать бóльшей независимости представителей.

Другой фактор, который влияет на независимость представителя и который должен рассматриваться комплексно, связан с жесткостью или гибкостью норм, установленных внутренними регламентами парламентов для осуществления контроля. Если регламентами или обычаями закреплены серьезные ограничения для индивидуального участия и участие обусловлено соглашениями парламентских групп, возможности контроля будут меняться в ту или иную сторону в соответствии с тем, что подскажут обстоятельства руководителям партий. Это объясняет, почему в британской системе, хотя она и мажоритарная при неограниченном переизбрании, установлена строгая дисциплина внутри парламентских групп, ограничивающая независимость представителей.

Замечательная интуиция Бенито Переса Гальдоса (pp. 232, 244) позволила ему очень верно обрисовать еще один фактор, ограничивающий независимость представителей: их личные обязательства. «Пусть поднимет палец тот *независимый*, за которым не стоит тьма двоюродных братьев, племянников или шуринов, добывающихся назначения или занимающих должности». Романист высветил проблему клиентелизма\*. С одной стороны, оно позволяет избранному рассчитывать на поддержку, но, с другой стороны, побуждает его просить оказания услуг его близким приверженцам. Живописно нарисованная картина является частью исторической реальности. «Парламент, работающий сам по себе, не позволил бы управлять; работающий только за вознаграждение ни на что не годен».

---

\* Clientelismo — букв.: покровительство, семейственность. — Прим. изд.

Конечно, это крайняя точка зрения. Тем не менее критика справедлива, так как она указывает на явление, широко распространенное в эпоху, когда жил автор, и не изжитое в политике до сих пор. Ясно, что в сфере независимости представителей соперничают три воли: их собственная, партийная и правительственная.

Партии, участие которых в политической жизни вызывает много возражений, ограничивают независимость своих членов, и хотя народный мандат не является императивным, партийный мандат является таковым. Парадоксально, что партии некоторым образом отстаивали независимость представителей от правительства во многом благодаря тому, что начали выступать посредниками между правительствами и представителями.

Можно провести различие в том, что касается влияния политических партий на процессы контроля. Сравнимые последствия в президентских и в парламентских системах различны. В президентской системе, в которой продолжительность нахождения в должности ограничена установленным временем, не заключаются соглашения о стабильности с политическими партиями; в парламентских системах все наоборот.

Следовательно, можно было бы сказать, что при осуществлении функций контроля конгрессами депутаты меньше зависят от соглашений между правительством и руководством партий и что дисциплина менее строга, чем в парламентской системе. Вместе с тем можно обнаружить, что, не имея защиты со стороны партий, представители более уязвимы для давления со стороны правительства.

Создается впечатление, что проигрывают обе стороны: в парламентской системе из-за партийной дисциплины, в президентской системе из-за гонений со стороны правительства. Какова бы ни была форма ограничения относительной независимости представителей, она выражает патологические явления системы, искажающие функцию контроля над властью. Именно поэтому следует установить процедуру, которая позволила бы как можно более свободно и ответственно осуществлять функции контроля.

Ответ мы частично найдем в парламентских регламентах — например, предусмотренное в определенных случаях тайное голосование; миноритарные комиссии; техническая помощь представителям, — частично в избирательной системе и режиме партий и частично — во внутреннем контроле самого правительства.

Тайное голосование при осуществлении некоторых функций контроля позволяет расширить свободу, пусть и «несмелую», как

справедливо полагает Кризафулли (*Stato...*, p. 214). Конечно, когда стоит вопрос о доверии правительству или кому-то из его членов, открытое голосование необходимо. По самой своей природе оказание доверия или его утрата предполагают решение и определение, несовместимое с анонимностью. То же можно сказать относительно одобрения законов, ведь речь идет об актах, за которые представители политически отвечают перед своими избирателями.

Иное дело — одобрение назначений. В этом случае в действительности не оценивается акт правительства, а только анализируется предложение с двух точек зрения: намерение правительства и личность кандидата. Здесь могут расходиться, даже у членов партии большинства, отношение к правительству и частная оценка личности того, чья кандидатура поставлена на голосование.

Зависимость народных представителей в отношении руководства партий обозначена как актуальная проблема парламентарной системы (Herrero. «*El Estado*»..., p. 48; Bastida, p. 94; Vilas, p. 167; Santamaría, «*Democracia*»..., p. 180; Molins, p. 232). С другой стороны, указывают на ограниченность испанской избирательной системы и предлагают в качестве возможной альтернативы немецкую систему (Torres, p. 26; Molins, p. 228), но не обязательно все эти проблемы взаимосвязаны; что же касается функций контроля, то наиболее значимы следующие друг за другом переизбрания в мажоритарной системе как элемент независимости законодателя.

С чувством юмора Арагон («*La reserva*», pp. 308, 314) представляет в карикатурном виде заявление некоего депутата, что «парламент существует для принятия решений». С таким критерием, утверждает Арагон, парламент лишается своего главного свойства — обсуждать. И добавляет очень показательное сравнение: если речь идет только о решении и если партийная дисциплина непоколебима, то было бы проще, если бы в законодательном собрании заседали по одному члену от каждой партии, имеющей право представительства, и вес каждого голоса в парламенте соответствовал весу отданных за партию на выборах голосов. Таким образом, полдюжины человек могли бы решить то, чем занимается несколько сотен.

#### 4. Парламентские группы

В своем труде о парламентских группах, опирающемся на многие документы, Перес-Серрано Хауреги подчеркивает, что установились сложные отношения между представителями и правитель-

ствами, сформированными теми же партиями. Требования дисциплины, которая в британских парламентских группах поддерживается уполномоченным, чья должность имеет красноречивое название *whip* («кнут»)\*, казалось бы, свидетельствуют о том, что инструменты контроля исчезают.

Именно в данном случае можно вполне убедиться в двунаправленности функции контроля. Конечно, если считать, что единственным контролем над властью является контроль, осуществляемый парламентом, то создание и функционирование парламентских групп может показаться отклонением от нормальной реализации рассматриваемой функции; но если признать, что в процессе рационализации осуществления власти правительство тоже получает инструменты контроля в отношении парламента, то парламентские группы представляют собой прекрасный пример того, как происходит взаимодействие при реализации различных видов и способов контроля.

Внутри парламентских групп контроль осуществляется в обоих направлениях: со стороны парламента и в отношении парламента. Представители, входящие в группу большинства, требуют от правительства информации и стараются повлиять на принимаемые решения, что является составляющей нормального процесса реализации власти. В условиях конституционной демократии по определению не существует политического единообразия. Независимо от концентрации власти, к чему склонны внутри партий, открытый характер конституционной системы, насколько это соотносится с избирательной системой, допускает минимальный внутренний плюрализм, что и проявляется в стремлении контролировать правительство и участвовать в его решениях.

Превышения установленных пределов удастся избежать благодаря действиям британских *whips* и аналогичных им должностных лиц в других парламентах и конгрессах. Деятельность таких должностных лиц не порождает кризиса представительных органов, но лишь образует пространство, в котором упорядочиваются отношения групп большинства. Более сложные проблемы возникают в сфере установления отношений, складывающихся не внутри групп, а между группами. Поэтому, когда конституционная система расши-

---

\* Речь идет о должности парламентского партийно-фракционного организатора. В русскоязычной специальной литературе этот термин переводится также и как «бич».

ряет возможности контроля для парламентских групп меньшинств, дисциплина, соблюдаемая группой большинства, не обязательно затемняет общую картину контроля.

Важность парламентских групп настолько велика, что даже когда их мероприятия не выливаются в решения палат, в той или иной степени все понимают, что разворачиваются контрольные действия (Aragón. *Constitución*, p. 170). С этим выводом Арагона в отношении роли меньшинства как фактора политического контроля соглашается и Санчес Наварро.

Это обстоятельство надо изучать со всеми его далеко идущими последствиями, поскольку оно показывает, до какой степени значимо участие оппозиционных партий в жизни парламента. Чтобы управлять, требуется большинство; чтобы осуществлять функции контроля, достаточно минимального присутствия. И это последнее существенно для того, чтобы привести в движение всю структуру конституционной системы.

В свете ее роли в сфере политического контроля, немаловажной является деятельность любой партии, представленной в парламенте. И не потому, что она может проводить через парламент решения, добиваясь результатов, но уже в силу того, что голоса, исходящие из этого коллегиального образования, способны приобрести более или менее сходный моральный вес благодаря резонансу в средствах массовой информации. Количество голосов в парламенте во многих случаях восполняется профессионализмом высказывающих мнения и аргументированными рассуждениями. Мнение партии, даже имеющей незначительное численное представительство в парламенте, может оказать влияние, если содержание ее заявления и политический авторитет ее членов вызывают общественное уважение, хотя она и не располагает большим количеством голосов.

Функция контроля в этом случае не страдает. Наоборот, может даже увеличиться ее потенциал, так как необходимо учитывать, что, когда маленькая парламентская группа выступает, чтобы поднять глубокие проблемы, группы с большей численностью вынуждены занять какие-либо позиции. В этом плане последствия контрольных действий могут быть более значительными.

Это — интересное явление, поскольку присутствие и деятельность парламентских групп, обычно рассматриваемые с точки зрения возможного влияния на ситуацию через посредство индивидуальных мнений их членов, могут также вызвать прямо противоположные ожидаемым последствия, активизировав другие группы,

имеющие иные мнения. Так бывает с особенно актуальными темами, к которым обычно чаще обращаются группы, располагающие небольшим количеством мандатов, что позволяет им расширить свое политическое пространство, заявив о своей точке зрения.

Оставим политической социологии выяснение вопроса, где больше влияние партийной иерархии на рядовых членов — в группах с небольшим парламентским представительством или в доминирующих парламентских группах. Упомянутые маленькие парламентские группы, позиция которых слабо отражается на результатах голосования в законодательном собрании, способны превратиться в элемент контроля со стороны общественного мнения, приобретая широкое публичное влияние и оказывая воздействие на формирование позиций более крупных групп, включая и группу большинства.

Скруплезно изучено влияние маленьких групп на образование парламентского большинства, необходимого для формирования правительства. В этом случае, однако, группы, составляющие большинство, ограничены в своих публичных выступлениях, по крайней мере пока они не расторгнут соглашение о коалиции. Такое соглашение, предоставляя возможности участвовать в формировании правительства, существенно уменьшает возможности участвовать в реализации контроля. Для групп же, сохранивших свою независимость в отношении правительства, открыты широкие возможности участия в контрольной деятельности.

Как это можно видеть в разделах, посвященных вопросам и интерpellациям, роль парламентских групп в осуществлении соответствующих действий является центральной. Можно было бы сказать, что народные представители в этом отношении практически утратили возможность действовать индивидуально. В то же время невозможно исключить парламентские группы из политических процессов, позволяющих приходиться к консенсусу и в силу этого обеспечивать минимум управляемости. Такой минимум важен для того, чтобы политический контроль не вносил периодически беспорядок в политическое управление, осуществляемое правительствами, что может сделать правительства неспособными удовлетворить запросы и оправдать ожидания общества.

Педро де Вега заметил (научная конференция, Мадрид, 13 февраля 1997 г.), что парламентские группы могут осуществлять передачу власти внутри политической партии. Таким образом, вместо того чтобы укоренить власть в руководстве собственной партии со всеми вытекающими отсюда последствиями, на которые обратил

внимание Михельс, эту власть передают парламентским группам. В этом плане парламентские группы могут также господствовать над партией, хуже выполняя функции, затрагивающие публичный интерес, которые, в различных конституционных системах возложены на партии.

С точки зрения внутренней жизни партий данное явление может привести к очень серьезному перекоосу, так как вертикаль (сверху вниз) принятия решений и публичных обязательств четче выражена, если во главе партии стоит парламентская группа, нежели в случае, когда главенство принадлежит партийному руководству; причиной этого, помимо всего прочего, является то, что над парламентскими группами тяготеет трибуна, заставляющая их каждый день занимать какие-либо позиции перед противником и перед общественным мнением.

Что касается последствий для контроля, то переход главенства в партиях к парламентским группам может привести к неподвижности, особенно если руководство стремится получить личные выгоды. Карлос де Кабо (*Contra...*, р. 143) справедливо заметил, что «решения парламента на самом деле являются решениями партий». Рассмотрение этого вопроса, однако, выходит за пределы темы настоящего исследования. Во всяком случае, работы о политических партиях не касаются последствий, которые обнаруживаются во внутреннем аппарате, в отношении концентрации власти и вероятного отхода от политических задач партии, в результате переговоров и соглашений между руководителями оппозиции и правительством относительно функций контроля.

## 5. Партии: стабильность и контроль

Озабоченность стабильностью правительства — в какой-то мере следствие неудачного политического опыта до и после двух мировых войн. Противостояние между стабильными правительствами, демократическими и тоталитарными, характеризовавшее период, известный как «холодная война», не привело к мировому пожару, несмотря на постоянную угрозу применения ядерного оружия. Парадоксально, что парламентская неспособность сформировать стабильное правительство ассоциировалась с невозможностью обеспечить мир во всем мире.

Вопрос, могли ли повлиять факторы слабости-силы правительства на процессы, ведущие к войне и миру, не относится к теме

настоящего исследования. Однако вот что можно констатировать: конституционная доктрина вначале анализировала аргументы политики, но затем некритично приняла их и превратила стабильность и дееспособность правительства в явный или подразумеваемый приоритет конституционных построений.

В общем и целом можно сказать, что забота о свободе как основа современного конституционализма постепенно уступала место заботе о безопасности. Для того чтобы сделать идею приемлемой, с ней постоянно связывали безопасность государства, безопасность правительства, безопасность общества и безопасность индивидуумов. Доктринальные и юридические различия указанных форм безопасности отступили на второй план перед превращением их всех в единую коллективную ценность.

Обращаясь к двухпартийности, Липхарт (р. 125) говорит: «Двухпартийность ассоциируется со стабильным кабинетом... по мере того как развивается многопартийность, жизнь кабинета стремится к сокращению»; исходя из этих соображений, дальше он заявляет: «Двухпартийность, следовательно, более демократична, чем многопартийность».

Речь идет не о том, чтобы опровергнуть сомнительное утверждение, а о том, чтобы подтвердить тенденцию отдавать предпочтение понятию стабильности. Участвующих в спорах о многопартийности интересует главным образом вопрос, благоприятствуют или же препятствуют двухпартийности либо многопартийности мажоритарные или пропорциональные избирательные системы, но никем не ставится под вопрос сказанное Липхартом: стабильность правительства есть цель партийной системы.

Согласно данной концепции, ось демократии — стабильность правительств. Хотя и в неявной форме, но признается в качестве истины, поддерживающей основной тезис, что единственно эффективный контроль осуществляется посредством выборов и что гарантия демократии коренится в оценке, которую граждане выражают через избирательные урны. Несмотря на невозможность демократии без контроля над осуществлением власти, в построении, отдающем предпочтение стабильности правительства, значительно сокращается пространство для конституционных инструментов контроля. Тогда остается только одна состоятельная альтернатива — выборы.

Это объясняет, почему партии и общественность, следуя путем, определенным юристами и политиками, сделали приоритетной темой обсуждений партийную систему, ведь вокруг партий сосредоточено



все, обеспечивающее жизнеспособность политического представительства и возможность эффективной работы правительства. Партийная система — тот пункт, где сходятся все заботы и откуда исходят все решения. Но как же быть с конституционным контролем?

В такой ситуации контроль кажется излишним. Его трудно сюда включить, не потому, что контроль несовместим с партийной системой, а потому, что он сокращен партийной системой, организованной вокруг идеи стабильности правительства, а не идеи общественной свободы. Исчерпывающим образом изучен вопрос, какая партийная система совершенствует способность править, но не изучается вопрос, какая партийная система улучшает положение управляемого. В этом недостаток нынешнего конституционализма, который можно исправить через усиление роли инструментов контроля.

Итак, подойти к проблеме как к альтернативе — логика правительства или логика общества — значит сделать рутинным застарелый спор, который ясно видел Адам Смит (*La teoría...*, p. 419): князь хочет убрать препятствия, осложняющие его правление; общество хочет преодолеть барьеры, мешающие его свободе. Контроль, в котором Локк и Монтескьё увидели средство разрешения вопросов власти, и теперь является набором инструментов, наиболее подходящих для того, чтобы совместить два требования коллективной жизни: примирить организацию и свободу.

Связь между политическим контролем и партиями в парламенте была показана Гумерсиндо де Аскарате (p. 67) в XIX столетии. Хотя и не развивая детально свою идею, де Аскарате уже показывает разницу между юридическим контролем, доверенным судам, и политическим контролем, возложенным на парламент.

Участие политических партий в процессах контроля расширяется в соответствии с тем, что они приобретают все большее значение в качестве публично-правового института. Когда стали изучать институциональные последствия деятельности политических партий, начиная с произведения Михельса, отношение к ним первоначально оказалось весьма критичным; возобновилась давняя полемика, оживленная Бёрком, относительно полезности и целесообразности политических партий.

Тенденция менялась, и после Второй мировой войны партии стали постепенно входить в конституционные системы. Конституционное регулирование политических партий далеко не однородно, и, хотя этот вопрос выходит за рамки настоящего исследования,

можно отметить, что без институционального присутствия партий, каким бы ни было его нормативное оформление, невозможно было бы понять функционирование современных парламентов и осуществление контроля над правительством.

Абсолютно верно Мануэль Арагон указывает, что чрезмерная дисциплина может привести к нефункциональности системы контроля (*Constitución...*, p. 183). При таком подходе тема избирательных системах не чужда теме контроля. Устройство партийной системы отражается на осуществлении контроля. Контроль над властью требует, помимо всего прочего, максимально возможной независимости политических деятелей, так как сама цель контроля — сохранение предоставленного гражданам пространства свободы. Было бы противоречием защищать свободу с позиций весьма явно выраженной субординации.

Нужно изучать последствия влияния двухпартийности и многопартийности на осуществление контроля над властью. Разумно предположить, что максимальная концентрация политической власти в двухпартийной системе могла бы отрицательно сказаться на объективности, интенсивности и частоте контрольных действий, поскольку соглашения партийных элит могли бы служить в качестве фильтра для индивидуальных действий членов этих партий. И наоборот, можно было бы предположить, что дробление партий превратило бы контроль просто в средство выражения мнения и политической позиции, но не в эффективный механизм для исправления вероятных отклонений.

Регулирование партийной системы обычно анализируется с точки зрения формирования и функционирования правительства, но не с точки зрения контроля над правительством. Публичный интерес в обоих этих аспектах должен быть удовлетворен, хотя до настоящего момента приоритетом политических исследований является установление того, какая партийная система лучше гарантирует политическую стабильность правительства и как включить организации, представляющие различные тенденции общественного мнения, в подготовку политических решений власти. В стороне остается изучение включенности партийной системы в институциональное функционирование контроля.

Курьезность этого пробела состоит в том, что считают, будто налаживание политического механизма может быть осуществлено только через распределение власти, но не посредством контроля над

властью. Согласно таким рассуждениям, парламентарная система и президентская система и соответствующие параметры избирательных и партийных систем настраиваются на то, что считается наиболее подходящим для развития консенсуальной демократии; из поля зрения выпадает то, что относится к формам контроля, которые позволяют удерживать власть в конституционных пределах.

Рамирес Хименес (р. 419) ясно показывает роль политических партий в отношении двух ключевых вопросов: управляемость и контроль. Интенсивность, с которой осуществляют контроль, или гибкость, какую проявляют, применяя его, устанавливают принципы управления. Это отчетливо видно, когда изучается механика форм контроля, как, например, явка членов кабинета в парламент, внесение вопросов и интерпелляций и, разумеется, наиболее значимые проявления — голосования о доверии.

Проблема институционального резонанса заключается в том, что с использованием контроля как инструмента борьбы за власть партии уничтожают элемент, который у Кризафулли (р. 219) именуется «взаимной безопасностью». Такая безопасность, позволяющая соревноваться и занимать эффективно и на альтернативной основе должности в органах власти, является одной из основ управляемости. Один из факторов, ведущих к разрушению конституционной системы, — партийное использование инструментов контроля.

Несомненно, что партии стремятся оказать влияние при осуществлении контроля. Однако надо быть осторожным, чтобы не преувеличить обвинения против партий. Конституционное регулирование партий объясняется тем, что они воспринимаются как естественные инструменты современной демократии. Тогда как же понимать, что есть партии, которые явно делают фикцией инструменты контроля над властью? Противоречивость такой аргументации состоит в доведенном до крайности представлении о том, что партии полезны для демократии, но нефункциональны для контроля, потому что демократия и политический контроль — это разные вещи, даже, можно сказать, взаимоисключающие. Не следует недооценивать замечание, которое Вебер сделал в 1918 г. в своей статье «Парламент и правительство...» (р. 131): «Ни в одной конституции и также ни в одном законе не предусмотрено существование партий, и все же сегодня они превратились в наиболее важных носителей политической воли всех управляемых».

## 6. Личное взаимодействие

Проблема, которой нельзя пренебрегать, — кем же применяется контроль. С одной стороны, существуют конституционные органы, а с другой стороны — политические деятели, участвующие в работе этих органов: партии и правящий класс. В этом аспекте весьма полезна работа Бейме о правящем классе и о партократии, поскольку в ней исследуется взаимное влияние индивидуумов и организаций в разнонаправленном потоке осуществления власти. Среди первых замечаний Бейме (*Classe...*, p. 11) мы видим тезис о консервативном характере теории политического класса Моски, которой противоречит процесс демократизации парламентарной системы, предполагающий новые формы рекрутирования элиты. Бейме также подверг критике Михельса, чьи постулаты о партийной бюрократии являются сегодня преувеличенными (p. 109), поскольку профессионализм политического класса позволяет выделить в партии руководителей, авторитетных членов, бюрократов-представителей, правящих бюрократов, помощников (например, экспертов по выборам), профессионалов (к примеру, служащих парагосударственных предприятий) и полупрофессионалов (например, служащих, работающих в парламенте).

Разнообразные отношения взаимодействия, устанавливающиеся внутри политического класса, между политическим классом и партиями и внутри партий, порождают очень сложный процесс, который оказывает непосредственное воздействие на форму осуществления власти. Одна из форм осуществления власти есть контроль над нею, поскольку этот комплекс взаимодействий имеет неизбежные последствия в отношении того, как понимают и применяют конституционные предписания, касающиеся контроля. Данный аспект существенен, так как нельзя сказать, не впадая в упрощенчество, что только один сегмент партий может определять главную линию поведения относительно осуществления политического контроля.

Множественность интересов, обязательств, ориентаций и амбиций представляет панораму, которая тем разнообразнее, чем более демократичной и, следовательно, соревновательной является политическая система и чем больше гарантий публичных свобод обеспечивает конституционная система. Объем внутренней и внешней компетенции партий и качество свобод — вот элементы, которые усиливают или ослабляют функции контроля. Во всяком случае, по-

рядок возможных комбинаций позволяет достоинствами одних элементов компенсировать случайные недостатки других.

Сущностная характеристика тех, кто выполняет политический контроль, по замечанию Мануэля Арагона (*Constitución...*, pp. 146 ss.) состоит в том, что таковыми могут быть только «институционализованные» политические деятели, причем не обязательно все. Обоснование этого положения, как и вообще всей его разумной теории о политическом контроле, весьма убедительно. Контроль над правительством, пишет он, осуществляют парламенты, а не партии; эти последние в любом случае осуществляют контроль внепарламентским путем. Граждан тем не менее Арагон включает в число осуществляющих контроль, так как их участие в выборах вытекает из полномочий, данных им конституцией. В этом случае речь идет об адекватной аргументации, фундамент которой — сам народный суверенитет.

В отношении партий к доводам Арагона можно добавить один штрих. Мы согласны с ним, что те, кто могут участвовать в осуществлении контрольных действий, должны быть «институционализированы», ибо в противном случае осуществляемый ими контроль будет иметь социальную природу, а не политическую. В различных конституционных системах правовое положение партий неодинаково. В Соединенных Штатах, например, партии не охарактеризованы в Конституции, между тем после Второй мировой войны наблюдается тенденция к конституционализации политических партий.

Очевидно, что одного включения политических партий в сферу конституционного регулирования недостаточно, чтобы придать им институционализированный характер, по Арагону, дающий им право осуществлять политический контроль. Надо еще уточнить, согласно соответствующим каждому случаю нормативным актам, предоставляет ли конституционная система политическим партиям специфические полномочия или же ограничивается тем, что провозглашает партии результатом реализации права на объединение, принадлежащего гражданам. В первом из этих случаев, если исходить из критерия Арагона, партии могут считаться участниками политического контроля, а во втором — нет.

Изучая, кто осуществляет контроль, обычно упускают из виду роль членов правительства. Если важна позиция представителей, ввиду того что большая часть контрольных действий исходит от парламента, то значима и настроенность членов правительства, на

которых направлен парламентский контроль и которые сами осуществляют правительственный контроль в установленных случаях.

В отношениях между контролирующими и контролируруемыми стиль политики говорит о многом. Есть члены кабинета, которые развивают стратегию тесного контакта с парламентариями, и есть такие, кто находится в напряженных отношениях с ними. Политические трения при осуществлении контроля могут вытекать из двойственного подхода к этим отношениям со стороны министра, а смягчение отношений может быть следствием частоты встреч и близостью политических взглядов министров и представителей.

Важен также результат указанных отношений в сфере контроля и его влияние на третьих лиц. Зачастую министр использует связи с парламентариями, чтобы привлечь их внимание к другим областям деятельности правительства и тем самым защитить свою. Предоставляя парламентариям важную информацию (не обязательно очень ограниченного доступа, иначе речь будет идти о нарушении правительственной конфиденциальности, а значит, об измене, что может повлечь за собой наказание в судебном порядке), министр помогает им в их деле, но нейтрализует в том, что касается его министерства.

Подобные отношения могут иметь очень глубокие корни, а также весьма ощутимые последствия. Известно немало случаев использования министрами инструментов внешнего контроля для того, чтобы погасить внутренние конфликты. Когда, в неизбежном процессе борьбы во власти, обнаруживаются слабые стороны члена кабинета и передаются важные данные представителям, чтобы они использовали эту информацию в актах контроля, борьба во власти перерастает в борьбу за власть. Вместе с тем полученная парламентариями информация может использоваться для атаки на все правительство в целом, но важно не допустить перехода к борьбе против власти, что в этом случае квалифицировалось бы как заговор, а не как естественный процесс взаимного приспособления политических сил.

Для развития рассматриваемых взаимодействий министры обычно прибегают к одному из трех способов: личные отношения, связи через специальные подразделения их министерств и связи через влиятельных людей.

В наиболее сложных политических случаях сами главы правительства используют парламентские инструменты контроля для создания ситуаций, провоцирующих кризис кабинета. Иногда такие

кризисы являются следствием тайных отношений, однако известны случаи, когда поощрялись излишне частые визиты министров в парламент, чтобы создать впечатление политической открытости и получить политические дивиденды.

Когда отношения между членами парламента и правительства переходят в такую плоскость, которую можно назвать строго институциональной, восприимчивость членов кабинета и самого главы правительства существенно влияет на эффективность инструментов контроля. В этом случае имеет значение уже не только бóльшая или меньшая степень независимости представителей, но и бóльшая или меньшая политическая расположенность правительства принять контрольные действия и обратить внимание на беспокойства и требования парламентариев.

Вследствие крайней субъективности рассматриваемых отношений выполнение функции контроля может принести внезапные перемены. Без обновления содержания нормативных актов и без трансформации каких-либо властных отношений в партийной сфере можно производить значительные изменения в практике контроля через неформальные политические взаимоотношения между контролирующими и контролируемыми.

## Н. Контроль и средства коммуникации

### 1. Институциональные последствия воздействия коммуникации

В знаменитой речи, произнесенной по случаю вступления в Королевскую академию моральных и политических наук, Пабло Лукас Верду (*La Constitución...*, p. 98) затронул тему центральной роли парламента и заявил об ослаблении эффекта институционального политического контроля по мере того, как парламентарская трибуна заменяется трибуной средств коммуникации.

Между средствами коммуникации и парламентами существует парадоксальное отношение. Если, с одной стороны, средства коммуникации частично замещают парламента в деле критики правительства, то, с другой стороны, они освещают парламентарские дебаты и принимаемые вслед за ними решения. Без эффекта общественного мнения, который предполагает публичность парламентарских актов, усилия по контролю власти не имели бы политических последствий в общественной сфере. Алэн (*Propos...*, I, p. 1217) подчеркивает, что

парламентские вопросы и интерpellации не приводят к более серьезным санкциям, чем сама по себе публичность; она, говорит Ален, «более чем достаточна».

Восприятие обществом формы, в какой осуществляется контроль, имеет большое значение в общественной жизни. Презумпция слабости институтов связана или может быть связана с реальностью; но обычно проблема коренится не в поведении институтов, а в создаваемом образе общества. И это явление проистекает из того, что Лукас Верду (*El sentimiento...*, p. 144) именует «моральной связью между гражданами и институтами». У такой связи — двусторонние последствия. С одной стороны, она может привести к более или менее высокой оценке граждан институтами; но, с другой стороны, она может стать бóльшим или меньшим стимулом для представителей в их работе.

Важность средств коммуникации и их воздействия на политическую жизнь — вопрос, привлекавший внимание философов, политологов, социологов, экономистов и психологов. Есть также обширная юридическая литература о регулировании средств коммуникации. Хотя мы не располагаем конкретными исследованиями, которые предоставили бы нам эмпирические данные относительно влияния средств коммуникации на функционирование правовых институтов, имеются однозначные свидетельства того, что существуют многочисленные области права, которые преобразуются благодаря различным тенденциям общественного мнения, находящим широкий отклик в средствах коммуникации.

Конечно, очень трудно обобщать. Специалисты по коммуникациям, психологи и криминологи, например, обсуждают социальные последствия фильмов и телевизионных программ, в которых демонстрируется насилие. В то время как одни школы утверждают, что тем самым стимулируется склонность к насилию, другие полагают, что формируется неприятие насилия, а есть и такие школы, которые заявляют о нейтральном характере последствий. Выводы всех школ парадоксальным образом подтверждаются статистикой. Поэтому нельзя не видеть того, что в интерпретационной основе присутствуют элементы ценности, уточняющие значение квантифицированной информации.

В том, что касается институтов политического права, в общем можно сказать, что никто не ставит под вопрос влияние на них средств коммуникации. Тем не менее невозможно однозначно установить, до какой степени средства коммуникации способствовали



ослаблению конституционного чувства, снижению престижа политической деятельности и подрыву легитимности процедур государства (административных, судебных, нормотворческих, избирательных) как крайних феноменов, представленных с различной степенью интенсивности и сложности в различных институциональных системах.

Не так уж трудно установить причинно-следственную связь между действием средств коммуникации и политическими условиями, но невозможно исключить и их синергическую связь, которая усиливает действие, вызывающее эрозию средств коммуникации и саморазрушение институтов.

Понятно, что в этих вопросах также занимают радикальные и взаимоисключающие позиции. Не хватает, однако, конкретных исследований, которые не проводились, но даже при наличии таких исследований, как известно, существует разнообразие интерпретаций. Во всяком случае, можно выделить некоторые константы: *a)* не во всех системах, в которых средства коммуникации функционируют в условиях широкой свободы, наблюдается эрозия публичных институтов конституционной демократии; *b)* во всех системах, в которых не сильна конституционная демократия, средства коммуникации также не функционируют в условиях полной свободы; *c)* средства коммуникации представляются более эффективными в деле выявления недостатков систем, чем в продвижении новых вариантов институционального регулирования. Здесь, однако, есть два исключения: средства коммуникации стимулируют превращение закрытых систем в открытые и способны индуцировать общественные течения в обществах с высоким уровнем политической культуры.

## 2. «Легитимность через средства массовой коммуникации»

Явная форма легитимности — следствие приспособления к требованиям средств коммуникации, через которые приобретает определенный вид всеобщего признания. Это было бы естественным выводом, если бы мы приняли тезис о «разделенном суверенитете», отстаиваемый Минком (*La borrachera...*, p. 265). Необходимо иметь в виду воздействие средств коммуникации на политические институты; но предполагать вследствие этого, что общественное мнение уже занимает или займет в будущем место представительных сис-

тем, — все равно что измерять расстояние между преходящей модой и длящейся реальностью.

Опасность окончательных обобщений состоит в том, что можно спутать внешние черты и сущность. «Конец истории» Фукуямы весьма похож на «конец демократии» Минка (*La borrachera...*, p. 13). Это, в любом случае, не что иное, как упрощение наблюдаемого в наше время феномена «средств коммуникации», ведь отношение информация–тайна стало исторической константой политических систем.

Еще до того, как современный конституционализм институционализировал инструменты контроля, механизмы коммуникации всех эпох (например, надписи на памятниках древности и сценические постановки того же времени, переписываемые до Средних веков рукописи, а затем печатные тексты) использовались для изъявления коллективной озабоченности и выражения интересов власти. В этом смысле они функционировали как неформальный элемент политического контроля.

Формализация конституционных инструментов контроля предполагала не вытеснение средств коммуникации, а поддержку ими осуществления контрольной функции. Но примем во внимание, что поддерживать функцию не означает обязательно поддерживать орган или органы, осуществляющие данную функцию. Все указывает на то, что там, где средства коммуникации обладают наибольшей свободой, институциональный контроль осуществляется лучше всего.

Путаница, возникающая, когда «легитимность» приравнивается к «образу», может происходить от негативного использования средств коммуникации. Так, поскольку известны многие плебисцитарные диктатуры, использовавшие силу народа для легитимации авторитарного осуществления власти, можно было бы говорить о «диктатурах, опирающихся на средства массовой информации», более или менее в оруэлловском духе, сходные с существовавшими ранее. Поэтому Ален (*Propos...*, p. 490) утверждает, что диктатор «царствует благодаря мнению и обеспечивает нужное голосование».

Осуществление контроля, с другой стороны, не может быть обусловлено возможностью достижения определенных результатов средствами коммуникации, поскольку в таком случае более, чем решениями и актами органов власти и их должностных лиц, интересовались бы создавшимся у людей «образом». Для тех, кто осуществляет контрольные действия, в особенности действия в рамках пар-

ламентского контроля, самая большая опасность заключена не в том, что они могут подпасть под влияние средств коммуникации, а в том, что они будут подвергаться соблазну со стороны этих средств коммуникации.

### 3. *Общественное мнение*

Обратившись в качестве примера к процессу создания испанской Конституции в 1836—1837 гг., Хавьер Перес Ройо (р. 24) показывает тонкое различие между «общественным мнением» как «суммой мнений всех индивидуумов, которые образуют общество» и «национальным мнением» как «рациональным претворением в правительственное действие [общественного мнения] благодаря сконструированному для этой цели механизму — парламентскому представительству». Итак, «парламент является точкой пересечения обоих: конечным пунктом общественного мнения и отправным пунктом национального мнения».

Это различие представляет интерес в связи с функцией контроля по двум причинам: во-первых, поскольку, помимо прочих соображений в пользу проведения контроля, парламент обычно учитывает давление общественного мнения; во-вторых, поскольку следствием осуществления указанной функции являются воздействия на общественное мнение, которые Перес Ройо определяет как национальное мнение.

Такое взаимодействие может быть конструктивным или вести к эрозии, в зависимости от того, способен ли парламент действовать в конкретный момент, может ли он преодолеть сомнения и определить свою точку зрения. Обычно считается, что государственный человек с видением государства, работает только в правительстве. Несомненно, что, какую бы позицию ни предполагало осуществление власти, можно обладать видением государства и пользоваться им.

Разница между политикой реагирования на определенные стимулы и политикой продуманного создания сценариев развития событий; несходство между следованием за событиями и предвосхищением их; разделение тех, кто сам устанавливает для себя нормативные критерии, и тех, кто благодаря своим способностям доносит до других свои идеи и убеждает в своей правоте, — вот что отличает обычного политика от государственного деятеля.

Парламенты были естественным средством для того, чтобы проявить упомянутое видение государства. В определенной степени

это как раз и приковывало к ним внимание, делало их такими притягательными на протяжении всего XIX столетия до того, как руководители партий взяли на себя исполнение данной функции, что обычно путают с «лидерством», являющимся не чем иным, как способностью оказывать влияние и распределять блага, используя аппарат господства.

Видение государства, когда оно представлено в парламенте, проявляется, по сути, через функции контроля. При этом границы между контролем и политическим руководством весьма нечетки. Тем не менее, даже когда содержание высказываний относится к политическому руководству, конституционный инструментарий принадлежит контролю.

В отношении разновидностей мнения, выделяемых Пересом Ройо, можно сказать, что мы сталкиваемся с национальным мнением, когда парламент надлежащим образом рассматривает проблемы, которые возникают в общественном мнении, и в своих ответах обнаруживает видение государства. Когда ответ запаздывает или когда его содержание банально, то элементов для формирования национального мнения нет и преобладающим становится общественное мнение с его ограниченностью.

## I. Контроль и разделение властей

### 1. *Исключение из общего правила*

Обсуждение французской Конституции 1791 г. (Furet, Halévi, pp. 121 ss.) выявляет необычный подход к разделению властей: первоначальная настойчивость дворянства и сдержанность третьего сословия. Опираясь на идеи Монтескье, представители дворянства отстаивали разделение сословий (дворянство, духовенство, третье сословие) для того, чтобы гарантировать посредством взаимного надзора и уравновешивания действенность свобод. Мирабо отвечал, что так называемый «баланс властей, который шарлатаны хотят выдать нам за философский камень, подходит лишь для наивных и пройдох». Якобинцы выдвигали радикальный довод: власть народа выше власти короля, поэтому не следует искать никакого равновесия между ними.

Монархисты (Furet, Halévi, pp. 244, 295, 318) видели в разделении властей механизм нейтрализации третьего сословия. Естественно, третье сословие обратило внимание на то, что разделение

властей ведет, таким образом, к легитимации королевской власти и к упрочению положения, которое к маю 1791 г. было уже невыносимым для короны. Найти решение третьему сословию позволила пронизательность Сиейеса (р. 326): «Конституция включает формирование и организацию публичных властей в их необходимом соотношении и взаимной зависимости». Так родилась великая концепция современного конституционализма.

Внутри этого течения Пабло Лукас Верду (*Curso...*, pp. 144 ss.) обращает внимание на то, что центральная функция современного парламента — «контроль и критика», и в отношении доктрины Монтескьё принимает интегрирующий принцип: «Необходимо возродить ее и применить к новым социально-политическим условиям». Рекомендация как нельзя более удачная. Принижать ценность доктрины разделения властей только потому, что она не вполне соответствует структуре нынешней конституционной власти, означает, как представляется, закрывать глаза на то, что именно с этим разумным механизмом, описанным Монтескьё, удалось построить конституционализм. Но просто придерживаться догмы — значит создавать трудности и, возможно, препятствовать превращению парламента в преимущественно контрольный орган.

Кроме того, надо соблюдать осторожность, чтобы избежать редукционистской схемы разделения властей применительно к отношениям контроля. В механике отношений власти, согласно доктрине Монтескьё, есть исключительная сфера полномочий органов власти, пределы которой не могут быть нарушены.

Даже когда наблюдается тенденция придавать большее значение контрольной функции конгрессов, нежели нормативной, обычно применяется исключаящий подход, принятый в «Духе законов», и такая контрольная функция приписывается только коллегиальным представительным органам. Кризис доктрины Монтескьё связан, в частности, с тем, что в результате эволюции институтов была преодолена нормативная исключительность парламента. То же может произойти с контролем над властью, если согласиться, что он носит односторонний характер.

В проектировании политического контроля не должно быть такого же исключаящего подхода. Все органы власти контролируют друг друга, и реализацией политического контроля занимаются, хотя и в разной степени, конгрессы и правительства. Именно в решениях, принимаемых в отношении формы распределения и осуществления

контрольных полномочий, обнаруживается тип власти, который хотя и установить или с которым готовы мириться.

Маршалл (р. 139) ставит проблему, достойную размышлений: является ли контроль исключением из принципа разделения властей или следствием этого принципа? С его точки зрения, речь идет о непроясненной проблеме, и, возможно, он прав. В действительности в ответах, которые были даны, либо не проводилось различие между двумя вариантами, либо их смешивали. К примеру, когда налагается вето, кажется, что мы приближаемся к исключительной ситуации в том, что касается жесткости разделения властей; то же самое можно сказать, когда одобряется резолюция порицания. Строго говоря, все механизмы контроля предполагают исключения из принципа разделения властей, что противоречит статье 16 Декларации прав человека и гражданина: «Общество, где не обеспечена гарантия прав и нет разделения властей, не имеет конституции».

Парадокс очевиден: с одной стороны, общественная свобода гарантируется, если власти разделены, но с другой стороны, общественная свобода требует, чтобы власти контролировали друг друга. Общественная свобода требует, следовательно, двух взаимоисключающих гарантий: если сосредоточить внимание на разделении властей, то контроль неуместен, а если применять контроль, то разделение властей становится относительным. В то же время в свете альтернативы, сформулированной Маршаллом, ясно: поскольку контроль неотъемлем от власти и поскольку разделение властей есть лишь одна из форм осуществления власти, выходит, что контроль не является следствием разделения властей.

Такое положение вещей показывает, что разделение властей не может пониматься как абсолютная догма, что контроль, будучи исключением из указанного принципа, должен быть всегда явным и публичным и что именно конституция вводит разделение властей и контроль в отношении власти, стремясь создать разумные условия равновесия. Анализируя контроль, в частности, обратим внимание на то, что практика определяет характер контроля; существуют даже формы контроля, реализуемые на основе конституционных конвенций. Кризафулли (*Lezioni...*, II, р. 195) понимает под конвенциями скрытые или явные соглашения между должностными лицами органов власти, заключенные с целью разрешения вопросов, относящихся к применению конституционной нормы, интеграции ее, ограничения ее от других или «описания сферы дискреционности осуществления власти». Единственный способ допустить, чтобы указанные

исключения принимались через конституционные конвенции, заключается в понимании, что контроль обладает договорной природой, которая предшествует принципу разделения властей.

Строгая теория разделения властей имеет еще одно следствие, отмеченное Томасом-Рамоном Фернандесом (р. 2294): более свободное развитие административной власти, что открывает широкие возможности для дискреционных действий и, стало быть, для произвола. Поэтому вполне объясним явный парадокс, заключающийся в том, что именно правительства более настойчиво, чем парламенты, на протяжении всего XIX века заявляли о необходимости четкого разграничения властей. Это позволяет также понять, что за содержащимися в «Федералисте» предложениями о разделении полномочий стояла идея усиления дееспособности президента.

Мысль Хорхе де Эстебана назвать «парламентской властью» (*El régimen...*, III, pp. 390 ss.) то, что традиционно именуют «законодательной властью», представляется плодотворной. Несомненно, что главная функция коллективных представительных органов сопряжена в большей степени с практикой политического контроля, чем с участием в процессах, в собственном смысле слова законодательных. Для симметрии можно было бы подумать о переименовании других функций, так чтобы наряду с парламентарной появились правительственная и юрисдикционная. Таким образом, реальный спектр функций власти оказался бы иным, чем традиционная схема. Это, во всяком случае, помогает лучше понять топографическое расположение разных видов контроля и их политическое измерение.

Педро де Вега (*Parlamento...*, р. 185) справедливо полагает, что мнение о контроле, отстаиваемое Гегелем, в высшей степени пессимистично; между возможной властью (парламент) и действительно властью (правительство) гегелевский тезис не оставляет ничего, что спасло бы контрольные функции от краха. Конечно, де Вега не разделяет пессимизма Гегеля, но указывает на его идею как на одну из крайностей, которые могут ожидать функцию, когда она недостаточно развита для институциональной системы.

Гегель (*Friedrich. The Philosophy...*, р. 292) фактически объявляет, что разделение властей может рассматриваться как гарантия публичных свобод, покуда соблюдаются принципы «рационального определения»; но если оно трактуется «очень абстрактно», то может предполагать ошибочную идею его абсолютной автономности или его исключительной ограниченности. С другой стороны, также утверждается (*Энциклопедия...*, § 541), что «организация правления

означает вместе с тем различие властей, особенности которых определены посредством понятия». И именно в этих вопросах Маркс (р. 19) критикует Гегеля, утверждая: «вместо понятия государственного строя мы имеем строй понятия». После этого замечания Маркс (р. 53) повторяет, что Гегель не может разрешить проблему контроля внутри иерархической структуры, потому что поиски решения оканчиваются признанием монарха, который находится «выше всего», за пределами конфликта и борьбы. Это последнее, говорит Маркс, не доказано.

## 2. Законодательная функция и политический контроль

Часто говорят о переходе нормативных функций от законодательного органа к исполнительному органу государства. В таких случаях делают ложное заключение, поскольку исходят из невыраженной посылки (как в энтимеме), тоже неверной. Поскольку говорится, что осуществляется указанный переход или даже подмена законодателя, подразумевается, что до такой подмены законодатель принял всю полноту власти по выработке норм. Это никогда не происходило на постоянной и систематической основе, а происходит только в определенные периоды и в особых исторических условиях.

Нормативная функция Конгресса США и европейских парламентов на протяжении XIX и XX вв. реализовывалась очень нерегулярно. На нее влияли вооруженное противостояние, времена политической неопределенности, территориальные споры, колониальные завоевания и колониальные предприятия, экономические кризисы, периоды цезаризма или просто высокой концентрации личной власти. Все эти обстоятельства (а ими полна североамериканская и европейская история двух последних столетий) обусловили нормативный ответ государства. Обычно органы, наделенные законодательными полномочиями, должны были подчинять свои решения требованиям момента, которые определялись, если не диктовались, правительством.

Данный феномен совсем не удивляет. Он показывает, что государство не путает господство закона с господством законодателя. И «легитимность» закона, в отличие от легитимности власти, не

---

\* Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения, т. 1. М., 1955, с. 239.



обусловлена его материальным источником. Что касается его источника, то закон испытывает на себе негативное воздействие неисполнения формальных правил его разработки, но материальный источник закона не является чем-то подлежащим оправданию. Не надо путать его с материальным содержанием закона, которое, конечно же, становится объектом контроля на предмет конституционности. В этом случае вопрос не в содержании нормы, а в ее источнике.

Существует, однако, сфера коллегиальных образований; это единственная сфера, где законодательствуют и где требуется «легитимность» источника закона — соответствующая конституции его разработка. В исполнении учредительной функции невозможно участие правительства, ибо нет правительства, предшествующего конституции. У дарованных конституционных хартий была короткая жизнь и скромные последствия, и они не являются конституциями в современном понимании. Национальные сообщества требуют, чтобы их основной текст был результатом решения, принимаемого от их имени. Это касается и таких актов, как, например, французская Конституция 1958 г., которая разрабатывалась, по существу, под руководством Шарля де Голля, понимавшего, что только референдум может легитимировать верховный закон.

Для того чтобы признать, что произошла передача законодательных полномочий, следовало бы рассуждать так: законодательные образования всегда осуществляли нормативную функцию во всей ее полноте; органы правительства частично взяли на себя разработку нормативных актов; следовательно, произошла передача нормативной функции государства. Как уже говорилось, нормативная функция не принадлежала всецело законодателям на регулярной основе, за исключением актов и процессов учредительного характера.

В случае учредительных действий есть последствия, влияющие в практическом плане на управляемость. Если сообщество признает легитимность верховной нормы, оно в целом склонно подчиняться этой норме; если указанная норма не признается легитимной в том, что касается ее источника, или реформам, внедряющим ее, недостает легитимного источника, происходят процессы, ведущие к нарушению конституционного чувства, что негативно влияет на коллективную жизнь.

Проблема гибких конституций, процесс реформирования которых совпадает с обычным законодательным процессом, или проблема конституций, которые оказываются гибкими в результате политической практики, заключается в том, что убеждение в легитим-

ности нормы подвергается эрозии. И так как нет ни технических, ни политических возможностей ввести контроль за конституционностью конституции, поскольку предположение о существовании учредительной сверхвласти было бы противоречием, то окончательное суждение о таком типе обстоятельств остается за гражданами. Таким образом, актуализируется понятие народного суверенитета как последнего, высшего и окончательного инструмента контроля над властью, постоянное символическое присутствие которого затормаживает или стимулирует, в зависимости от ситуации, принятие решений, но редко действует само по себе.

Народный суверенитет превратился в своего рода ориентир для структурирования, организации и функционирования публичных институтов; подобным ориентиром когда-то были, например, принципы священного права. Одно из самых больших отличий, кроме рациональной организации правопорядка, выведенного из понятия народного суверенитета, обнаруживается в сфере практических последствий: человеческие сообщества обычно осуществляют свою власть очень редко, но делают это таким образом, что не остается места для сомнений.

Поэтому существует тенденция к формулированию конституционных норм посредством консенсуса, который выражает доверие и общественные ожидания. Техника консенсуса для выработки конституционных норм, как показал пример Испании в 1978 г., или для определения курса реформ, как это недавно пытались сделать в Мексике, позволяет достичь разрядки напряженности и нацелена на то, чтобы укоренить в сообществе убеждение, что его интересы адекватно защищены или, по меньшей мере, уважаются.

Осуществление нормативных функций органом правительства вносит вклад в упорядочение жизни государства. Этот вклад становится все более заметным по мере того, как усложняется выработка нормативных актов. Наиболее высокие уровни развития сообществ с необходимостью приводят к тому, что их правовая рационализация также требует возрастающего уровня специализации. Поэтому в течение последних сорока лет появилось больше юридических специальностей, чем на протяжении предыдущих двадцати веков.

Существует опасная тенденция к вовлечению конституционной организации в отмеченный процесс усложнения. Конституции с усложненной нормативной техникой, которые вследствие указанной нарастающей тенденции превращаются в определенный вид регла-

ментирующей конституции, все больше отчуждаются от реальных возможностей их всеобщего понимания и в силу этого от конституционного чувства, лежащего в основе соблюдения конституции. Не остается без внимания тот факт, что общество продвигается вперед по пути повышения общего уровня образования и культуры, однако из-за высокой степени специализации не все граждане могут понять многочисленные технические аспекты, которыми сегодня характеризуется норма, в том числе, в некоторых случаях, и конституционная норма.

В этом плане возможности открытого толкования конституции, как полагает Хеберле (р. 18), будут настолько ограничены, насколько возрастет сложность самой конституции. Процесс усложнения нормативной техники, как представляется, прекратится не скоро, поскольку тенденция ко все большему наполнению конституций регламентирующими нормами господствует в большинстве систем. Это обязывает включить в остатки современного конституционализма, определение порядка, который был бы не только рациональным, но и разумным.

Противоречие в данном случае состоит в том, что конституционный регламентаризм направлен больше на технические вопросы (например, урбанистические, экологические, энергетические, демографические, фискальные, процедурные), чем на аспекты, связанные с гарантиями демократически-конституционного строя, а если говорить точнее — с политическим контролем.

## Ж. Границы контроля

### 1. *Неуловимое государство*

Как заметил Вебер, монополия на применение насилия — это атрибут государства. Передача функций частному сектору общества, казалось бы, в принципе влечет за собой сокращение масштабов государства, если воспользоваться выражением Нозика. Но «умаление» государства может пониматься только как сокращение его административной величины, а не его существенных функций. Одно дело сократить, например, армию на десять процентов, и другое дело — «приватизировать» службы безопасности.

Не следует смешивать два явления, по видимости схожие, но в действительности не имеющие между собой ничего общего: с одной стороны, во многих странах происходит сокращение бюрократ-

тического аппарата государства; с другой стороны, монополию на применение силы стали разделять между собой публично-правовые и частно-правовые институты. В этом выражении, казалось бы, есть противоречие, поскольку монополию нельзя осуществлять совместно.

Однако противоречие заключено не в формулировке, а в самом факте. Если Вебер был прав и всякое государство как таковое осуществляет монополию на легитимное насилие, тогда мы можем также сказать, что всякое институционализированное осуществление легитимного насилия есть характерная особенность государства. Если бы последнее не было верно, тогда пришлось бы поправить Вебера, пересмотреть целый ряд положений, выведенных из его концепции, и основательно модифицировать теорию государства и права, созданную в XX в. Если бы мы сказали, что государство «может» осуществлять монополию на применение насилия или хотя бы что оно «обычно» ее осуществляет, мы совершили бы концептуальный поворот в сторону абсурда.

Поэтому когда мы отмечаем, что монополия на применение силы разделяется сейчас между публично-правовыми и частно-правовыми институтами, мы не говорим, что государство осуществляет ее лишь частично. Государство предшествует конституционализму. Конституционализм соответствует процессу рационализации государственной власти, с которой он неразрывно связан. Что государство отчасти соотносится с принципами публичного права, отчасти же — с принципами частного права, может противоречить современному конституционализму, но не чуждо государству.

То, что происходит во многих случаях передачи функций частному сектору, означает не исчезновение государства и не уменьшение его, а только изменение правового режима, регулирующего его деятельность. Характеристика публично-правового как конституционной предпосылки (*Cabo de la Vega*, в особенности pp. 15 ss.) отпадает. Одна часть государства продолжает управляться конституционным порядком, другая — гражданско-правовым порядком. Речь идет (с нюансами, разумеется) о своеобразном сосуществовании двух форм внешнего проявления государства: конституционной и предконституционной. Хотя мы ведем речь о едином государстве, мы будем называть одно из его внешних проявлений осязаемым государством, образование, организация и функции которого являются объектом конституционного нормирования; другую же из его персонификаций мы будем называть неуловимым государством, — об-

разование, организация и функции последнего подлежат только гражданско-правовому регулированию.

В задачи данной работы не входит анализ следствий этой двойственности государства. Чтобы предсказать, какое воздействие на общество окажет неуловимое государство, необходимо более широкое исследование. Новый полицентризм власти, который Алан Минк поспешил отождествить со средневековым полицентризмом, может привести к формированию общества, весьма отличного от всех известных нам обществ. То, что мы до сих пор изучали как общую теорию государства, в дальнейшем станет лишь одной из частных теорий. Новая общая теория будет включать в себя эту становящуюся разновидность государства.

Результаты деятельности неуловимого государства постепенно будут становиться все более очевидными. Одним из его многообразных следствий станет существование двойкой налоговой системы. С одной стороны, сохранится конституционная налоговая система, построенная главным образом на пропорциональной основе, а с другой — будет складываться коммерческая налоговая система, на основе преимущественно прогрессивной: вместо прямого и равного во всех случаях для всех лиц обложения мы получим множественные государственные службы. Кроме того, налоговая цель — распределение богатства — будет сочетаться с параналоговой целью — концентрация богатства; в то время как осязаемое государство руководствуется принципами общественного интереса и общественного порядка, неуловимое государство функционирует на основе принципов конкуренции и прибыли.

Это явление представляет в невыгодном свете происхождение государства, даже с точки зрения классического либерализма. Смит (р. 19) утверждал, что собственность породила неравенство, а необходимость сохранять богатство, в свою очередь, породила правительство. «Пока нет собственности, не может быть правительства, так как подлинная цель правительства — обеспечить сохранность богатства и защитить богатого от бедного». Смит интуитивно угадывает, хотя и не формулирует, назначение легитимного насилия со стороны государства, насилия, которое в данном случае ставится на службу одного из классов общества. Важно то, что он отличает экономические задачи от политических.

Сказанное подтверждается на примере последних усовершенствований систем безопасности. В этой сфере никогда не оспаривалось, что обеспечение безопасности — функция государства (Smith,

pp. 131 ss.), что атрибуты принуждения присущи институциональной власти. В современную эпоху это одна из функций, исполняемых обеими формами государства. Другой пример — так называемые «частные службы безопасности», число которых значительно возросло в последнее десятилетие XIX в. В США на одну государственную службу безопасности приходится три частных; в Канаде, Великобритании и Австралии соотношение — один к двум, а в России и Южной Африке — один к десяти. В США ежегодные расходы на государственную службу безопасности составляют сорок тысяч миллионов долларов, тогда как в частные вкладывается девяносто тысяч миллионов долларов (*The Economist*, April 19, 1997).

Помимо задач охраны порядка, на службы, вверенные частным лицам, возложены розыск и обнаружение предполагаемых правонарушителей, проведение экспертизы, обработка и хранение больших архивов, управление пенитенциарными центрами. Государственные судебные органы также постепенно вытесняются практикой арбитража.

Проекты нормативных актов доверяются экспертам, оказывающим профессиональные услуги, и специализированным частным агентствам. Подобно тому как администрация в какой-то степени вытеснила в законодательной деятельности парламенты, так частные лица сейчас вытесняют чиновников в разработке проектов. И эта их деятельность носит не только технический характер — она укладывается в политические рамки. Собственно говоря, речь идет о неконтролируемой государственной деятельности. Потому мы и называем государство неуловимым.

Что касается контроля, то неуловимое государство подлежит лишь юридическому контролю, осуществляемому судами, что способствует возрастанию политического значения этих государственных органов. Политическому контролю неуловимое государство не подлежит, оно контролируется только в части важнейших положений основных законов и промежуточных действий, которые входят в регуляторные механизмы административного характера. Однако даже при разработке таких нормативных инструментов удельный вес частного сектора весьма значителен.

Тут мы должны пояснить, что обращаемся к неуловимому государству как к некоему конструкту, т.е. как к рабочему понятию или рабочей гипотезе. Мы, конечно же, не смешиваем правовые и политические категории, а лишь затрагиваем проблему, возникающую в связи с политическим контролем и реальной возможностью

его осуществления в различных областях, постепенно оказывающихся вне охватываемой им сферы.

Покушение на государство выражается не только в постепенном свертывании государственных служб; испытываются на прочность и его основополагающие принципы: суверенитет, делающий его легитимным, и право, посредством которого оно действует. Эрозия понятия суверенитета проявляется двояким образом: это последовательная передача некоторых полномочий международному сообществу и возникновение публичных учреждений частного (*privado*) назначения — как, например, Всемирная торговая организация, — которые принимают решения, имеющие обязательную силу для государств. Недостаток контроля над международными ассамблеями и наднациональными коллегиальными исполнительными органами ставит под угрозу механизмы защиты свобод в масштабах каждого отдельного национального общества.

Когда условно говорят, как, например, Хелд (pp. 183 ss.), о «наднациональном государстве» или о «космополитическом правительстве», то незаметно впадают в противоречие. Каковы бы ни были наши представления о государстве, мы всегда обнаружим, что один из его элементов — суверенитет. Вследствие этого наднациональное государство в настоящее время теоретически немыслимо, поскольку невозможно, чтобы совпали два суверенных государства, находящихся в отношении субординации. По определению одно из двух не может быть суверенным, и поэтому одно из двух — не государство.

Если феномен неуловимого государства получает распространение как политическая реальность, то как его объяснить? Возможно, есть один путь к объяснению: расширить сферу действия нормы. Пространственная, временная и личностная сферы действия могут быть дополнены профессиональной сферой, имеющей аналог в далеком Средневековье и свидетельствующей о возможности возвращения корпоративизма. Эта сфера связана с финансово-экономическими процессами.

Как бы то ни было, в отличие от средневековой сословной организации общества с ее субординацией, в современную эпоху государственная власть и частная власть расположены на одном уровне. Парадоксальным образом предполагаемое «умаление» государства в действительности не означает, что государство в целом сокращается; сокращается лишь государственный аппарат, вследствие чего

препятствий (включая и контроль) для развития неуловимого государства становится все меньше.

Что касается права, то наметилась тенденция к подмене его практическими действиями. Политика периода постмодерна исходит из установки, противоположной воззрениям эпохи правового позитивизма: если последний избегал политики, то первая игнорирует право. Правовые нормы, призванные предупреждать и разрешать конфликты, мало-помалу подменяются политическими консенсуальными договоренностями. Поэтому такие договоренности стали играть важную роль; консенсус величайшей значимости — сама конституция, выражающая национальное согласие. Но если подчинить всякую политическую деятельность соглашениям, общество лишится главных атрибутов публичного права: постоянства, публичности, применения взысканий. Соглашения зыбки, они не всегда бывают публичными, и обычно их невыполнение не влечет за собой наложения взыскания третьей стороной.

В результате замены понятия легитимности понятием эффективности институтов строится политическая система, сходная с предреволюционной. Разумное основание формирования власти и подчинения ей исчезает, и остается только способность действовать, фактически осуществлять власть. Таким образом, отличие консоциативной демократии от абсолютной монархии заключается не в каких-либо действиях, оправдывающих осуществление власти, а в большем числе людей, участвующих в политической деятельности. В этой ситуации аргумент в пользу контроля будет касаться уже не защиты личных и политических свобод, а эффективности исполнения функций. Речь будет идти о контроле, оценивающем линию поведения, а не о контроле, ограничивающем или направляющем действия.

Если Минк соотносит некоторые стороны современной социальной и политической жизни со средневековым обществом, то Мейровиц и позднее Хабермас (*Historia...*, p. 35) проводят, пожалуй, более интересную аналогию, усматривая черты сходства между эпохой информации и первобытными обществами, члены которых добывали пищу собирательством. Эти кочевые общества не привязаны к определенной территории, им неведомо чувство места, а, следовательно, и границ; они подчинены уравнительному принципу; отсутствие централизации власти в них очевидно. По мнению Хабермаса, «революционные события 1989 г. служат еще одним, неожиданным, подтверждением этого эффектного тезиса». Вдобавок к упомянутым событиям (падение Берлинской стены и



его политические последствия в странах Восточной Европы) мы можем указать на то, что усиление антигосударственных и антиполитических тенденций свидетельствует о децентрализации власти и что ослабление идеи национального суверенитета теоретически ведет в перспективе к исчезновению национальных территориальных границ. Эпоха информации, по Хабермасу и Мейровицу, благоприятствует формированию того, что мы называем здесь неуловимым государством.

## *2. Неуловимое государство и нормативная конституция*

Одна из проблем, порождаемых понятием неуловимого государства, касается нормативности или номинальности конституции. Казалось бы, после разделения государственной власти конституция в принципе становится чисто номинальной. Но это не так. Положения конституции можно по-прежнему соблюдать, не нарушая ни формально, ни фактически нормативного существования конституции, если неукоснительно выполнять требования, сформулированные современным конституционализмом.

Этими требованиями, как отмечает Педро де Вега («Constitución...», р. 45), являются демократический принцип, согласно которому народ принимает конституцию; либеральный принцип, воспрещающий учрежденной власти действовать против народа, и принцип верховенства конституции, включающий гарантии от возможного произвола со стороны власти. Неуловимое государство ни одна из этих категорий непосредственно не затрагивает.

Проблема возникает оттого, что, обеспечивая инструменты контроля за соблюдением трех приведенных принципов, конституция вместе с тем не содержит никаких инструментов контроля за функционированием параллельной власти. Более того: стремление общества поставить под контроль государственную власть препятствует тому, чтобы именно последняя контролировала частную власть. Тактика стимулирования широкого общественного давления на органы власти привела к их частичному сокращению, что оставляет широкое пространство дискреционности для деятельности неуловимого государства. И здесь для управляемого может возникнуть напряженность, поскольку он не располагает политическими инструментами, чтобы предотвратить возможный ущерб, который частная

власть может причинить ему в сфере его прав на социальную поддержку и его свобод.

Упразднение государства всеобщего благосостояния может обернуться новой, утонченной формой произвола, которая действительно затронет нормативную природу конституции. Поэтому важно сохранить в конституциях, если они там содержатся, и включить в конституции, если они там отсутствуют, социальные принципы, характеризовавшие современное государство; ведь если нормативная сила актов порой приводит к их отмене, то нормативная сила нормы, возможно, способна их восстановить. В конце концов, проще потребовать применения нормы, чем добиться ее принятия. Права отстаиваются с бóльшим успехом, когда они основываются на норме, нежели когда они зависят от какой-либо программы.

Демонтаж государства означает проведение в жизнь широкой стратегии: это демонтаж бюрократического аппарата (сокращение числа государственных учреждений и государственных служащих); демонтаж системы регулирования (двойное сокращение нормативного аппарата: меньше норм и меньше подлежащих нормированию социальных процессов); демонтаж экономический (тройное сокращение участия в экономической деятельности: передача государственных предприятий в частные руки, подчинение законам рынка во внутренних и внешних экономических отношениях и автономизация центрального банка); демонтаж представительной системы (эрозия соответствующих институтов вследствие утраты ими своего влияния; манипулирование общественным мнением; сокращение сферы законодательной деятельности).

Правда, в большинстве нормативных систем возникают проблемы, связанные с законодательной избыточностью. Недаром Ален (*Propos*, p. 1216) с иронией говорит, что «народ — это существо, природа которого прекрасно сопротивляется законодателю». Нерегулируемая регулятивная деятельность привела к созданию аппаратов, в которых перемешаны противоречащие друг другу или параллельные, устаревшие или необоснованные нормы. Как это ни парадоксально, комиссии по кодификации принесли пользу вследствие озабоченности не столько парламентов, сколько правительств и результаты их работы далеки даже от результатов, достигнутых в Средние века.

Факт тот, что в настоящее время существуют важные сферы деятельности, прежде всего научной, где отсутствует адекватное регулирование. Наука нередко вторгается в такие области, что иссле-

дования ученых могут сказаться на единстве общества и на его поведении. Дрор (р. 98), например, указывает на вероятные последствия произвольного выбора пола ребенка; Боббио (*De senectute*, р. 200) отмечает, что, когда гарантированы свободы, политические и социальные права, «прокладывает себе дорогу “новое поколение” прав... право на неприкосновенность своей генетической собственности». Нельзя не признать справедливость утверждения Дрора: «в том, что касается контроля за наукой и техникой, человечество столкнулось с серьезной дилеммой».

Яркой особенностью научной деятельности является то, что ее обычно характеризует автономность интересов, которая отражается на положении государственных или частных учреждений, где она осуществляется. Автономность исследований, как показывает история, всегда способствует возвышению науки. Воздействовать и предопределять, т.е. господствовать над природой, — одна из целей научного исследования; но впечатление, произведенное открытиями последних десятилетий, заставляет задуматься о влиянии научных разработок на социальные отношения.

С другой стороны, члены научного сообщества, в том числе и многие руководители частных учреждений, предлагают принять «моральные кодексы» как системы регулятивных принципов, оставляющие право выбора. С таким вариантом ученые легко соглашались, не сознавая, что это создает особую дифференциацию: государство подчиняется правовым нормам, а неуловимое государство — моральным нормам.

Испанская система сделала большой шаг вперед, наделив парламентские комиссии и комитеты полномочиями распространять свои расследования на все социальные сферы, а также правом вызывать в обязательном порядке любого гражданина. Это эффективное средство утверждения представительной природы парламента. В 1994 г. в своем докладе Римскому клубу о проблемах управления Дрор (р. 318) заметил, что одна из главных задач на будущее — «усилить контроль над властью в сфере экономики, и в частности торговли», так чтобы «государственная власть» совершенствовала деятельность «частной власти».

### 3. «Упразднение политики»

Неуловимое государство не тождественно с группами давления, или лобби. Речь идет не о влиянии на решения политической

власти или их предопределении, а о непосредственном принятии таких решений. Это власть без легитимности. Яркий тому пример — международный инвестор Джордж Сорос (р. 175), прямо заявляющий, что через фонды, учреждаемые им в странах Восточной Европы, он закладывает основы открытого общества, «тотальное влияние которого скажется в будущем». Сорос не скрывает также, что, осуществив финансовый маневр, чтобы изъять фунт стерлингов из европейской денежной системы, он не станет проделывать то же самое с французским франком: «меня волнует будущее Европы, и я не хочу вызывать здесь нестабильность» (*El País*, julio 1<sup>o</sup>, 1997).

Итак, могущественный предприниматель объясняет свое исключительное решение тем, что он воздерживается от дестабилизации положения не в одной стране, а в целой части света — такой, как Европа. Для этого вида проявлений власти общество еще не выработало инструментов контроля. Институциональный ответ отстает от реалий власти, уровень концентрации и степень дискреционности которой оказываются весьма высокими.

Феномен «упразднения политики», о котором говорят некоторые авторы, означает, по словам Педро де Веги («En torno...», р. 25), подмену парламентов «как центров принятия решений комитетами и исполнительными органами партий». Но этот феномен, возможно, имеет более глубокую подоплеку, так как некоторые центры принятия решений действуют, считаясь с тем, что де Вега называет «частной властью». Проблема в том, что у парламента нет возможности контролировать частную власть, расширяющую сферу своего действия, а у частной власти есть возможность влиять на парламентскую жизнь, и она использует эту возможность.

Реакцией государства на происходящий процесс упразднения политики стало включение партий в конституционный строй. Эта тенденция, особенно четко обозначившаяся после Второй мировой войны, позволила сгладить противоречия фактической власти, обуславливающей решения власти, подчиненной нормам. Конституционализация политических партий была частью стратегии рационализации власти — стратегии, заключающейся в том, чтобы подчинить правовым нормам партии, в своей деятельности соотносящиеся лишь с законами политического рынка.

Партии, ставшие объектом регулирования, уже не представляют угрозы для конституционной демократии, они превратились в ее составную часть. Судя по полемике, которую все еще вызывает

их участие в органах власти, нет сомнений, что сегодня они образуют ось политической жизни в открытых обществах.

С частной властью происходит нечто совершенно отличное от того, что происходило с партиями. Партии могли утвердиться, только действуя открыто — частная власть может достичь своих целей, только если она действует тайно; партии требовали официально признанной квоты в осуществлении власти — частная власть тоже требует своей доли, но маскирует это требование; партии использовали представительство как средство выяснения, насколько велико их влияние, — для частной власти идея представительства служит препятствием.

Де Вега («En torno...», pp. 35 ss.) очень точно воспроизводит логику частной власти. С одной стороны, ее развитие предполагает ограничение идей представительства и легитимности; с другой стороны, она стремится восстановить государство «не только как аппарат подавления, устраняющий социальные конфликты и снимающий социальную напряженность, неизбежно порождаемые рынком, но и как орудие легитимности и консенсуса, позволяющее их избежать. И тут возникает проблема: как восстановить легитимность государства, не восстанавливая легитимность подавления, которая в демократическом государстве составляет основу государственной легитимности?

Де Вега («La función...», p. 283) ставит вопрос еще более конкретно:

Чего стоит как гарантия свободы индивидуумов четкое функционирование системы взаимного контроля между тремя ветвями государственной власти, если государственная власть перестает быть опасной для свободы, так как превращается в фикцию, всецело подчиняясь частной власти?

Вполне вероятно, что этот процесс приведет к расширению полномочий парламента в отношении контроля над частной властью. До сих пор слабые элементы контроля над этой властью поддерживались в области административного права. Широкие процессы ликвидации государственных предприятий и возрастающая доля частной власти в исполнении функций государства ограничены административной сферой лицензий и концессий, и только администрация осуществляет, порой более чем деликатно, акты надзора и контроля.

Конституционализация политических партий предполагала их включение, по крайней мере частичное, в систему контроля; следует подумать о том, чтобы парламенты взяли на себя также функции контроля над частными структурами, исполняющими государственные функции. Речь идет не о расширении государства, а лишь о способе защиты коллективных интересов, что, несомненно, является обязанностью органов власти, осуществляющих представительные функции.

Рассматривая «основные проблемы современной демократии», Лейбгольц особое внимание уделил гипертрофии политических партий и их влиянию на парламенты. При этом он не стал углубляться в одну проблему, которую интуитивно чувствовал, но не осмыслил: возникновение неуловимого государства. Лейбгольц (р. 78) отмечает, что в Федеративной Республике Германии «в управлении государственной собственностью предпочтение отдается формам частного права». В качестве примера он указывает на автомобилестроительную компанию Фольксваген, созданную с участием государственного капитала, но как предприятие, подчиняющееся частному праву. Тем самым, констатирует автор, компания «выведена из-под национальной финансовой отчетности и, следовательно, из-под контроля со стороны парламента».

Пример, приведенный Лейбгольцем, — это пример предприятия, которое не исполняет какую-либо функцию от лица государства, но, однако, работает с государственными средствами. Выводить из-под политического контроля функционирование хозяйственного подразделения, работающего с государственными средствами, так же неправомерно, как прекращать контролировать функционирование учреждения, сначала принадлежавшего к государственному сектору, а затем переданного в частные руки и продолжающего исполнять функции, доверенные ему государством.

Гульельмо Негри (р. 286) весьма категорично утверждает, что в результате приватизации многих элементов правовой и организационной структур современного государства эти структуры «были реорганизованы в соответствии с новыми интересами». Ссылаясь на итальянского футуролога Фурио Коломбо, он заключает, что «появилась власть де-факто», затрагивающая институты контроля. Это «новое средоточие власти», которое возникло вследствие процесса эрозии, вследствие сбоев и нарушений равновесия в работе государственного механизма.

Для Линса и Степана (р. 29) «без государства нет демократии». В том же духе высказался несколькими годами ранее Вецио Кризафулли (*Stato...*, р. 223): «кризис сегодняшней демократии выливается в слабость государственной власти». Существует, отмечает этот автор, «плюрализм» форм «частной власти», разрушающий основания власти государственной. С такими оценками мы отчасти согласны, поскольку они отражают сокращение полномочий государственных институтов. Однако неверно утверждать, будто полномочия, которые осуществляли государственные институты, канули в пустоту, что вытекает из суждений неомедиевистов (Minc, pp. 25 ss., Roth, p. 196).

Полномочия эти по-прежнему осуществляются, но не в государственной, контролируемой сфере, а неявно, в сфере, недоступной для конституционных инструментов контроля. Таким образом, из государственных полномочий одни становятся объектом контроля, а другие — нет. Последние составляют часть того, что мы именуем неуловимым государством. Оно неуловимо в двояком смысле: неощутимо и «недостижаемо» для инструментов контроля.

Держатели — здесь полностью подходит ортодоксальное значение этого слова, — держатели неуловимой власти искусно провоцирует острые дебаты между главными участниками борьбы за открытую власть, чтобы сделать из них откровенных и непримиримых врагов, и поддерживает в гражданах недоверие к политике, которое в дальнейшем обращается на государственные институты вообще. Таким образом хотят делегитимировать должностных лиц государственных учреждений и сами учреждения, оставляя как единственный легитимный выбор неуловимое государство. В социологическом плане необходимо провести глубокое исследование, чтобы установить, до какой степени развилась четвертая форма легитимности: делегитимация институтов как источник легитимности неуловимой власти.

Постепенная утрата функций современным государством, возможно, повлечет за собой объединение политических сил вокруг органа власти, наделенного высшими полномочиями на принятие решений и осуществление действий, — правительства. Общество обычно отвечает на энтропию усилением элементов, способных породить единство. Это стало формой противодействия «анархическим тенденциям», как было принято изъясняться в оправдание диктатуры в XIX в. и как нередко выражались путчисты в XX в.

И сегодня мы не должны ожидать другого ответа, хотя линия аргументации может измениться и наверняка в центре внимания

окажутся программы восстановления занятости, покупательной способности денег и распределения богатства. В любом случае наиболее вероятным политическим результатом будет новое стремление к концентрации власти, принимающей решения.

Для того чтобы этот процесс концентрации не усилился сверх меры и не сузил пространство свободы, с которой общество не желает расставаться, крайне важно, чтобы инструменты контроля функционировали исправно: чтобы они не затрудняли политические соглашения, но и не оставляли незащищенной тонкую ткань политических и личных свобод, составляющих сущность демократии.

#### 4. Контроль в государстве всеобщего благосостояния

Одна из особенностей государства всеобщего благосостояния — права граждан на пособия, выплаты и льготы. Гарсиа Пелайо (*Las transformaciones...*, p. 56) замечает, что легче было добиться подчиненности власти в правовом государстве, «когда государство устанавливало границы своей деятельности», нежели в государстве благосостояния, когда право возлагает на органы власти «социальную поддержку граждан и позитивные действия».

Ясно, что наибольшая простота подчинения закону, выявленная Гарсиа Пелайо, выражалась также в наибольшей простоте применения форм контроля. Растущая сложность государства благосостояния подвергла контроль испытанию на гибкость. Способность сообразоваться с изменяющимися обстоятельствами позволила инструментам контроля, созданным классическим конституционализмом, сосуществовать с институтами государства благосостояния.

Но гибкость контроля не беспредельна. Это стало очевидным, когда контроль не смог воспрепятствовать патологическим процессам в государстве благосостояния, в частности, концентрации власти в исполнительном органе, следствием которой является бюрократизация и административная коррупция.

Структура правительства претерпела существенное изменение уже во Франции XVIII в. Гарсиа де Энтерриа (*La lengua...*, pp. 181 ss.) отмечает, что абсолютная монархия создала огромный административный аппарат, «какого не знали в прежние времена». Еще больше был государственный аппарат, построенный Наполеоном, между прочим, для борьбы «с чрезвычайным беспорядком, возникшим в годы революции». Гарсиа де Энтерриа приводит слова одного фран-



цузского парламентария, упомянувшего о «государственном аппарате, которому завидует Европа».

Хотя государственный аппарат на протяжении XIX в. значительно вырос, не это было причиной нестабильности в отношениях между парламентами и правительствами. Поскольку расширение государственного аппарата и формирование конституционализма совпадали во времени, эти процессы постепенно пришли в соответствие.

Управление государством породило функции, в какой-то мере воспроизводящие структуру политической власти: исполнительная функция, возлагаемая на министра, нормативная функция, осуществляемая через подзаконные акты, предписания и меморандумы, и даже юрисдикционная функция, осуществляемая через судебные процессы. Есть также своего рода административная «легитимность», проявляющаяся в системе отбора и выдвижения кандидатов на исполнение должностей. Для сдерживания административной экспансии во всех сферах управления используются рычаги политического контроля. Красноречивый тому пример — законодательное вето в США.

Государство благосостояния проделало особую эволюцию. Наименее изученная проблема, сопряженная с кризисом государства благосостояния, — проблема последствий, к каким привела слабость контроля, оказавшегося недостаточно гибким, чтобы не допустить бесконтрольности многообразных видов деятельности государства. Административные контрольные управления во многих случаях подменили собой политический контроль со стороны конгрессов, а социальная поддержка, возложенная на государство, обусловила тесную взаимосвязь между правительством и обществом, оставив в стороне парламент.

Взяв на себя инициативу выдвижения многих социальных требований, партии лишились инструментов, с помощью которых они могли бы контролировать деятельность правительств через парламенты. Это была стратегическая ошибка, коренившаяся в недооценке значения политического контроля над процессами исключительной общественной важности.

Проблема обострилась. Передача частным лицам столь важных функций, как, например, обеспечение общественной безопасности, еще более сужает возможности политического контроля. В этом смысле правомочность испанских Кортесов вызывать на заседания своих комитетов и комиссий частных лиц является элементом рас-

ширения функций контроля, которое позволит сократить масштабы неуловимого государства.

Крупные предприятия зачастую располагают большей информацией, чем правительства (García Pelayo. *Las transformaciones...*, p. 77), причем последние не могут опереться на правовые акты, чтобы запросить информацию у первых. Парламенты же обладают такими полномочиями, и их возможности в сфере контроля будут зависеть от складывающейся обстановки.

С точки зрения Хабермаса (*Historia...*, p. 16), у социального государства тоже есть патологические следствия, такие, как бюрократизация и юридизация, вызвавшие протесты «противников юрико-административного способа регулирования». Процессы передачи функций государственного управления в частный сектор означали ограничение полномочий контроля, которые принадлежали представительным органам.

Рассматривая отношения между государственным аппаратом и капиталом, Феррайоли и Доло (pp. 49 ss.) подытоживают возможные теоретические позиции: это не разделяемая ими социал-демократическая точка зрения, согласно которой государственный аппарат может быть использован для контроля за динамикой капитала, и принимаемый ими марксистский анализ, отмечающий возникшую структурную «подчиненность» государства капиталу.

Марксистская теория не объясняет явления, которое наблюдается в наши дни: экономические силы стремятся не поставить себя над государством, а демонтировать государственный аппарат и прямо, но неявно берут на себя различные государственные функции. Поэтому мы говорим о неуловимом государстве.

## 5. Контроль и защита прав

Другая сторона жизни, свидетельствующая о расширении неуловимого государства, — новая проекция, которую получает правовой институт защиты. В самом деле, некоторые институты, столь остро ощущаемые отстаивающие интересы управляемых, как институт защиты прав, стали реагировать на присутствие неуловимого государства. Защита от действий частных лиц, принятая, например, в Аргентине (статья 43 Конституции) вводится из тех соображений, что конституционные гарантии могут быть нарушены негосударственными субъектами права. Нечто подобное происходит и с омбудсме-

нами: постепенно признается, что необоснованные действия, способные причинить ущерб индивидуумам, могут исходить и от частных лиц.

Эта тенденция переносить некоторые аспекты отношений между частными лицами из сферы частного права в сферу публичного права допускает две интерпретации: либо она означает, что частные лица осуществляют обязательные, типично государственные функции и публичное право начинает учитывать эту реальность; либо признается, что публичное право обладает способностью к распространению и охватывает отдельные элементы правовой жизни частных лиц, расширяя область своего действия.

Вторая интерпретация шла бы вразрез с явной тенденцией сокращения государственного аппарата и полномочий государства. Первая же, напротив, соответствует этой тенденции и подтверждает, что передача полномочий государства частным лицам меняет принадлежность, но не природу полномочий. Юридический факт включения какой-либо функции в частную собственность не противоречит тому политическому факту, что функция эта по-прежнему имеет государственную значимость.

## К. Крайности контроля

### 1. Рационализация контроля

Неизменно осмотрительный в своих правовых и политических суждениях, Каламандрей (pp. 85, 113) затрагивает проблему гипертрофии политического контроля, превращаемого в орудие вражды. Рассматривать противника как союзника, когда есть соглашение о совместном участии в правительстве, или как врага, когда позиции остаются несовместимыми, — одно из искажений функций контроля. Как заметил Карл Шмитт, мышление в понятиях друг/недруг переносит политические проблемы из институциональной сферы в личностную. Здесь контроль может перестать функционировать в соответствии с положениями конституции.

---

\* *Омбудсмен* — в ряде стран избираемое парламентом либо назначаемое главой государства должностное лицо, наблюдающее за законностью действий государственных органов и соблюдением прав и свобод граждан.

Как бы то ни было, пристрастность — явление, в политике неизбежное. Задолго до Шмитта Гоббс высказал мысль, что в борьбе за политическое господство люди способны даже оспаривать законы геометрии (*Левиафан*, XI). Пристрастность и тем более радикализм во взглядах препятствуют объективному осуществлению функций контроля. Но является ли объективность неизменным элементом практики контроля? Мы не можем утверждать, что контроль — это орудие объективности. Ведь речь идет не об оценке доказательств и не о применении точных стандартов. Нормы контроля включают очень широкие, общие, а порой и намеренно двусмысленные правила. Пожалуй, можно сказать, что функция контроля постоянно дает повод для разногласий.

Из этих замечаний ясно, что проблема состоит не в склонности занимать субъективные позиции при осуществлении актов контроля — проблема в том, до какой степени партийная пристрастность политических деятелей расходится с целью рационализации власти, которую преследует всякая конституция, или даже противоречит этой цели. Примечательно, что программа рационализации осуществления власти учитывает вероятность иррациональных действий политических деятелей. Есть по меньшей мере ирония в том, что орудия конституционной рациональности не исключают выбора в пользу политической иррациональности. Вебер охарактеризовал бы это как парадокс рационализации. Поэтому контроль должен применяться в условиях конституционной системы, и более эффективно он функционирует в открытом обществе, где важную роль играет общественное мнение.

В политическом контроле мы обнаруживаем двоякую рациональность, соответствующую двум типам мотивации. С одной стороны, это рациональность конституционной схемы контроля, с другой стороны — рациональность проведения контроля. Эти два типа рациональности теоретически не обязательно должны совпадать, и они не всегда совпадают на практике. Конституционная рациональность призвана ввести осуществление власти в определенные рамки, известные тем, на кого направлена власть, и обеспечивающие максимальную предсказуемость ее действий; в то же время органы власти должны служить поставленным перед ними целям, так что эти рамки должны только предотвращать произвол и сводить к минимуму дискреционность, но не препятствовать дееспособности власти.

Рациональность действий субъектов политической деятельности имеет другие составляющие. В своем экономическом анализе

демократии Даунз (pp. 5 ss.) приходит к формуле, которая применима и к тем, кто осуществляет политический контроль: человеческая рациональность, касающаяся экономики и процессов осуществления власти, состоит не в логических принципах, управляющих процессом мышления, не в отсутствии предубеждений и не в подавлении эмоций, а в простом расчете на то, чтобы получить максимальные результаты при минимальном использовании средств, которые всегда кажутся недостаточными.

С этой точки зрения, инструменты контроля приобретают для политических деятелей утилитарное значение, становятся для них средством, а не целью. Конституционная рациональность и рациональность политическая вступают в разлад: если для конституционной системы гарантировать контролируемое осуществление власти — это цель, то для действующих субъектов это средство достижения результатов, не всегда совпадающих с конституционной программой. Спектр возможностей очень широк — от простой политической саморекламы до влияния на осуществление власти через должностных лиц различных государственных учреждений. Это предполагает способность влиять на решения или даже готовность косвенно принимать их.

Конституционная рациональность и рациональность действующих в политике субъектов порой настолько расходятся, что первая может построить жесткие системы, которые уже не будут отвечать цели поддержания равновесия и гармоничных отношений между органами власти. В качестве примера сошлемся на принятую в Германии, Испании, Греции и Польше процедуру конструктивного вотума недоверия\*. Парадоксальность ситуации в том, что этот механизм создан не затем, чтобы, рационально функционируя, предупредить нарушение равновесия между органами власти, а затем, чтобы не допустить иррационального поведения субъектов, пользующихся данным инструментом контроля.

Это противоречие затемняет легитимирующую функцию контроля. Положение осложняется тем, что злоупотребления в сфере контроля, главную роль в которых играют политические деятели, часто выставляются перед электоратом и перед средствами массовой информации в качестве политических. Дело не в том, что покрывают тайные соглашения, как мы отмечаем в другом разделе, а в том, что

---

\* Т.е. вотума недоверия, который выносится парламентом одновременно с избранием нового главы правительства.

публично оправдывают политические противоречия. Общественное мнение в целом и каждый избиратель в отдельности оказываются обманутыми политическими аргументами, в конечном счете направленными на то, чтобы объяснить и оправдать позиции и решения, которые находятся за пределами нормативной рациональности или прямо противоречат ей.

Когда подобные действия становятся обычной практикой, они приводят к кризису конституционной системы. Падение Второй и Третьей республик во Франции и крах Веймарской конституции были связаны с извращением системы контроля и с невозможностью реально организовать эффективное управление государством. Поэтому надо по достоинству оценить мудрую мысль Алена (*Propos*, p. 1142). Он различает три политики: политику разума, страсти и интереса. Разделить их, говорит Ален, невозможно, гармонизировать — необходимо.

В условиях конституционного строя мы можем понимать под рационализацией процесс, благодаря которому действия власти максимально приближаются к степени равновесия, позволяющей гарантировать индивидуальную и коллективную свободу и избегать, насколько это возможно, негативных последствий принуждения.

Система контроля представляет высший уровень рационализации, достигнутый в осуществлении власти. В своей конечной фазе контроль может вылиться в применение какой-либо санкции; но это не исключает того, что во многих случаях, пока дело не приняло такой оборот, нет другой санкции, кроме неодобрения, выраженного в ходе парламентских дебатов, хотя бы даже меньшинством, и самого факта критического обсуждения.

Поэтому всякий раз, когда осуществляется акт контроля, крайне важно, чтобы при отсутствии санкции было определено, объясняется ли ее отсутствие тем, что она не предусмотрена действующими нормами, или же тем, что она блокирована большинством. В области политики нельзя ожидать, что лица, рассматривающие дело, будучи заинтересованными сторонами, поведут себя как члены беспристрастного суда и в конце концов, не найдя причин для привлечения к ответственности, вынесут оправдательный вердикт.

В отличие от политического контроля, юридический контроль проводится беспристрастно, независимо и объективно. Политический контроль осуществляется людьми, в которых одерживает верх пристрастность оппозиции, зависимость от большинства и всеобщая

субъективность. Требовать от контролирующего иных качеств — значит не понимать сущности политического контроля.

Учитывая вышесказанное и принимая в соображение, что у лиц, осуществляющих контроль, есть обязательства, не позволяющие им быть объективными, беспристрастными и независимыми, следует признать, что их суждения далеко не всегда отражают историческую реальность, но за ними всегда стоит реальность политическая. Элементы юридического контроля никоим образом нельзя отождествлять с элементами контроля политического. В частности, последний не может приравниваться к судебному разбирательству.

Чтобы смягчить злоупотребления властью, в конституционных системах сделано исключение из правил, установленных самим конституционализмом относительно судебных процессов. В случае политического контроля стороны оказываются и судьями; заявляющие о факте его и разбирают и, бывает, сами выносят решение о своей правоте — например, когда дело касается политической ответственности. Вдобавок исходят из презумпции ответственности, а не из презумпции невиновности того, кто стал объектом расследования. Таким образом, политический контроль — это тоже проявление власти, и он, в свою очередь, требует контроля. Поэтому его разумное осуществление возможно лишь тогда, когда полномочия, предоставленные сторонам, обеспечивают минимальное равновесие, позволяющее избежать того, что Кельзен назвал бы *regressus in infinitum*<sup>\*</sup>.

## 2. Блокирование и самоблокирование

Обычная проблема, связанная с осуществлением контроля, состоит в том, что он может привести к блокированию действий правительства. Но это не единственная возможность чинить препятствия. Случается и самоблокирование органов контроля. В той мере, в какой могут быть парализованы действия правительства, которые должны стать объектом парламентского контроля, этот контроль сам себя перечеркивает. Проблема, казалось бы, не столь глубока, ведь законодательный орган власти может продолжать принимать решения в других областях; но бывает, что в результате блокирования действия правительства и обесмысливания соответствующего действия контроля этот аспект контроля перестает быть нормативным и

---

<sup>\*</sup> Уходом в бесконечность (лат.).

становится номинальным. Органы власти взаимосвязаны так, что в некоторых случаях блокирование контролируемого контролирующим вредит самому контролирующему.

Под самоблокированием не следует понимать действие правительства, направленное на то, чтобы воспрепятствовать парламентскому контролю. Роспуск парламента, например, не равнозначен ни акту правительственного самоблокирования, ни акту парламентского самоблокирования. Блокирование осуществляется через торможение деятельности посредством систематических актов политического давления с помощью инструментов контроля. Такими актами могут быть непризнание законодательных полномочий, отказ от ратификации международных договоров или утверждения правительственных назначений или же завышенные требования комиссий по расследованию к некоторым органам или действиям правительства.

В этих случаях самоблокирование возникает, когда из-за частичного бездействия исполнительного органа та инстанция в парламенте, которая предназначена для соответствующего контроля, оказывается политически вынужденной многократно защищать свою позицию, что мешает исполнению одной или нескольких функций власти. Поддерживать контроль на уровне, обеспечивающем равновесие, — одна из проблем, с которыми сталкиваются наиболее деятельные конгрессы и парламента. Относительно этого уровня не может быть каких-либо нормативных предписаний, но разумное осуществление контроля способствует тому, чтобы последний удерживался в нормативной сфере. Политическая целесообразность и политическая напряженность обуславливают нормальное, или нормативное, функционирование предусмотренного конституцией контроля.

Другая возможность самоблокирования состоит не в неразумном противоборстве политических деятелей и органов власти, а, наоборот, в их тайном союзе. На эту проблему обратил внимание Фихте (pp. 248 ss.); он показал опасность того, что эфоры объединятся «с исполнительной властью для угнетения народа». Деятельность субъектов власти в этом случае не блокирует ни исполнения функций правительства, ни законодательной работы — блокируется только исполнение функций контроля. Сговор между политическими деятелями, предсказанный немецким философом еще до того, как политические партии получили ту власть, какой они достигли в XX в., дает возможность нейтрализовать функции контроля и, что еще более опасно, осуществлять их формально, только по видимости. Конт-



роль как фикция также есть способ блокирования одной из главных функций власти — функции контроля.

## Л. Контроль и санкции

### 1. Контроль и принятие решений

Функция контроля — одно из проявлений «обсуждающей» (*deliberante*) природы парламентов и конгрессов. «Решать в результате обсуждения» — это, с другой стороны, важная функция в деятельности демократических институтов. Глагол «решать» (*deliberar*) указывает на способность свободно принимать решения. Согласно этимологическому исследованию Куэрво, этот глагол, по-видимому, соотносится с глаголом «освободить» (*liberar*), т.е. связан с существительным «свобода» (*libertad*). Отсюда — употребление слова «решение» в двух значениях: это, с одной стороны, обдумывание пути разрешения, или устранения, некоторой проблемы, с другой стороны — обдумывание постановления по какому-то конкретному вопросу. Полемика относительно контроля касается обоих видов «решения» и предполагает свободную реализацию соответствующих способностей.

В связи с «решением» возникает такая проблема: исчерпывается ли контрольная функция практикой принятия решений? Это проблема применения постановлений, принятых коллегиальным органом. Когда из решения следует постановление, исчерпывается ли этим контрольная функция? К каким средствам прибегает коллегиальный орган, принявший постановление, чтобы оно имело силу? Мы говорим, конечно же, не о функциях политической ориентации или политического руководства, которые по природе своей не имеют обязательной силы и которые ни в коем случае нельзя смешивать с функциями контроля. Речь идет о том, чтобы определить возможности принудительного применения постановлений, принятых, согласно полномочиям в области контроля, конгрессами и парламентами.

Независимо от ритуального происхождения слова «санкция» (от латинских *sanctus*, «священный», и *sancire*, «освящать» — по Короминасу, — в свою очередь, производных от индоевропейского корня *sak*, от которого образовано *saklai*, «ритуал», в хеттском языке и *sato*, «святой», в санскрите — по Робертсу и Пастору), это понятие с XVI в. стало присутствовать как элемент в понятии нормы. Ричард

Бакстер применил его в 1651 г.: «У закона есть две стороны: повеление и санкция» — для обозначения того, что является одновременно обязательным и ненарушимым.

Философы права не пролили свет на рассматриваемый нами вопрос. Бетегон (pp. 355 ss.) излагает различные толкования санкции в современной правовой доктрине; он приводит множество вариантов, из которых ни один не разрешает всего множества проблем, связанных с отношениями между органами власти.

Немаловажную проблему составляет то, что власть применяет санкции против власти. Главный вопрос здесь можно было бы выразить словами Фуко (p. 139): «Какими правовыми нормами регулируются властные отношения?» Поэтому философ полагает (p. 142), что нужно «понять власть в ее крайностях, на ее последних рубежах, там, где она становится тонкой, как волосок». И когда мы добираемся до сердцевины власти, для нас важно не то, кто ее осуществляет и с какой целью, — важно исследовать внутреннюю сторону власти, чтобы разобраться в ее «реальной и действительной практике» (p. 143). Вывод, к которому приходит Фуко, формулируется так (p. 144): «власть необходимо анализировать как нечто циркулирующее... нечто, что функционирует только в цепи... что осуществляется через сетевую организацию». И еще: не бывает властных отношений без сопротивления, и «реальное сопротивление власти не обязательно исходит извне» (p. 171).

Ясно, что Фуко стремится, прежде всего, выявить внутренние пружины власти, чтобы таким образом раскрыть, как действуют ее мотивации вовне. Для нас это представляет интерес лишь постольку, поскольку он обнаруживает круговой характер власти, который в теории права смешивается с самой нормой. Отношения между органами власти, устанавливающиеся через конституционные инструменты контроля, наводят на мысль, что мы находимся в чрезвычайно сложной ситуации: сопротивление власти начинается с самой власти, и власть должна использовать свой естественный инструмент принуждения себе в ущерб.

Вот почему применение инструментов контроля в такой степени обусловлено критериями политического характера. Поэтому партии, средства массовой информации и само гражданское общество принимают в контроле над органами власти участие, необходимость которого иначе не могла бы быть оправдана. Речь идет ни больше, ни меньше, как о том, чтобы проверять, конкретизировать,

обосновывать и в некоторых случаях инициировать применение принудительной власти государством против государства.

На трудности применения санкций одними органами государственной власти к другим обратил внимание Кант (*Teoria...*, р. 28): «каждый член общества имеет по отношению к каждому другому принудительные права, которые не простираются только на главу общества... один только глава имеет право принуждать, сам не подчиняясь никакому принудительному закону». Далее Кант повторяет, что все члены общности подчинены принудительному праву, за исключением «главы государства, который один только и может осуществлять всякое правовое принуждение. В самом деле, если бы и он мог быть принуждаем, он не был бы главой государства, и линия субординации шла бы вверх до бесконечности»<sup>\*</sup>.

Правда, Кант говорит о главе государства. Очерк написан им в 1793 г., и хотя философ сочувствовал революционным процессам в Англии и Франции, у него еще не было понятия о закреплённом конституцией различии между главой государства и главой правительства. Важно не соблюдение терминологической точности относительно этих фигур и даже не различие должностных лиц государственных органов и самих органов; главное — увидеть концептуальную и практическую трудность в том, что государство принуждает само себя.

## 2. Правовой характер контроля

Правовая природа политического контроля является для нас в некоторой степени загадкой. В целом общая теория обязанностей не определяет отношений между органами власти, вытекающих из сочетания правовых и политических элементов. Если мы признаём, что правовая норма предписывает некоторую санкцию, то в случае контроля мы столкнемся с двоякой проблемой: не все положения закона, на которых основывается контроль, предусматривают возможность применения санкции, а когда санкция предусмотрена, не устанавливаются принудительные инструменты ее применения.

Рассмотрим два примера. В случае отсутствия ответа на парламентский вопрос не предусмотрено никакой санкции в отношении

---

<sup>\*</sup> Пер. Н. Вальденберг (Кант И. «О поговорке “Может быть, это и верно в теории, но не годится для практики”»). — Кант И. *Сочинения в 6-ти т.*, т. 4, ч. 2. М., 1965, с. 80).

министра, допустившего какое-либо нарушение. Можно даже сказать, что зачастую на парламентские вопросы просто-напросто не отвечают или же дают уклончивые ответы, настолько туманные, что они практически равнозначны отсутствию ответа. С другой стороны, в случае, когда санкция предусмотрена (например, вотум недоверия), не определяется принудительный инструмент ее исполнения.

Мы сделали бы скоропалительный вывод, если бы заключили, что нормы, устанавливающие инструменты контроля над властью, не являются правовыми. На таком же основании можно было бы утверждать, что есть целые параграфы конституций, не относящиеся к праву, что есть сферы действия власти, не подпадающие под норму, и что не существует юридических средств контроля за политической деятельностью власти. Значит, этот вывод был бы нелепым. Тем не менее проблема остается. Относительно первого примера, запросов, можно сказать, что выбор санкции предоставляется политическим деятелям; при отсутствии ответа они могут вынести вотум недоверия, который уже может повлечь за собой юридические следствия.

Как бы то ни было, мы оказываемся в крайне сложной ситуации из-за возможности принудительного применения санкции, принятой коллегиальным представительным органом, против правительства. Проблему, разумеется, может создать и другая сторона. Если именно правительство постановляет распустить конгресс, то оно, вероятно, в исключительных случаях может прибегнуть к силе, чтобы провести свое решение в жизнь. Это несомненно. Вернемся к первому примеру. Сколь бы редки ни были случаи неподчинения правительства вотуму недоверия, они исторически реальны. Когда правительство игнорирует правомочие конгресса или даже собирается распустить его, уже потеряв такое право, возможно тройное развитие событий: осуществление правительством государственного переворота, народное восстание или незаконное вмешательство вооруженных сил.

Все три сценария лишены юридического основания. Государственный переворот состоит в отказе от конституционного порядка со стороны органа государственной власти. Это, безусловно, означает крах конституции. С другой стороны, когда вооруженные силы государства поддерживают юридически обоснованное решение конгресса, их активность не имеет под собой нормативной опоры, которая бы ее легитимировала, поэтому конституционная система также терпит крах. Наконец, в случае гражданского неповиновения тоже

отсутствует юридическое основание, придающее ему законный характер.

Мы находимся, таким образом, в весьма сложной ситуации по отношению к правопорядку; и даже элементы юридической обязанности, которые Харт усматривает в «постоянном и всеобщем требовании согласия» и в общественном давлении, не меняют дела. Боббио (*Contributi...*, p. 256) ясно видит последствия нарушения нормы: система приходит в состояние кризиса, возникает анархия или происходят резкие перемены.

Итак, мы можем заключить, что инструменты политического контроля могут обладать только правовой природой, так как они — часть конституционного порядка и немислимо, чтобы власть, которая получает свою легитимность от права, которая создает право и применяет право, была за пределами правового пространства. Когда применение мер контроля доходит до крайности, органы власти отказываются исполнять то, что они обязаны исполнять, санкция не индивидуализируется ни в должностных лицах, ни в каком-то органе, которых она непосредственно касается, а распространяется на все общество и порождает кризис. Разрушается законность, понимаемая как склонность «подчиняться распоряжениям без страха перед наказанием и без расчета на вознаграждение» (Jasay, p. 88). Иными словами, речь идет о своеобразном возвращении полномочий обществу в целом, подтверждающем, что политический контроль есть гарантия, которую общество создает через общественный договор.

Правоведы не занимались обстоятельным исследованием проблемы принудительного применения норм, регулирующих отношения между органами власти. Только Кризафулли (*Lezioni...*, I, p. 23) сделал одно замечание по этому вопросу: не все нормы принудительны, «особенно в области конституционного права», где можно найти немало примеров несомненно юридических обязанностей, исполнение которых тем не менее обеспечивается благодаря «порядочности, верности и чувству долга» индивидуумов, занимающих государственные должности.

Мы можем прибавить, что в отношении этих индивидуумов предусмотрены меры ответственности, которые надлежит применять в обязательном порядке, когда их образ действий противоречит нормам. Однако это была бы индивидуальная ответственность за действия, совершаемые людьми в качестве должностных лиц органов власти и приобретающие характер институциональных, а не

личных действий. Как бы то ни было, интерпретация Кризафулли открывает некоторую перспективу, хотя она и сопряжена с неопределенностью субъективности, кроющейся в «порядочности, верности и чувстве долга» государственных деятелей, и, таким образом, переносит в сферу индивидуальной ответственности институциональное политическое действие.

Прямое отношение к вопросу об ответственности власти имеет понятие открытой конституции, отстаиваемое Хэберле и поддерживаемое Лукасом Верду (*La Constitución abierta...*, p. 33): конституция должна занимать некоторое место в общественном сознании и в общественном мнении; «конституция всякой *res publica* связана с публичностью». Функции контроля в демократической системе — это акты, осуществляемые одним органом власти в отношении другого, но обращенные к общественному мнению. Независимо от возможностей принудительного применения, инструменты контроля здесь дают значительный политический эффект. Достаточен ли этот политический эффект для того, чтобы признать правовую природу контроля? Утвердительные ответы Кризафулли, Хэберле и Лукаса Верду имеют разную направленность, но не являются взаимоисключающими. Они, по крайней мере, позволяют обосновать мысль, что конституционные инструменты контроля над властью — не фикция.

Некоторые правоведы указывают на то, что контроль возможен только при наличии санкции; другие же (их меньшинство) утверждают, что контроль может сопровождаться или не сопровождаться юридической санкцией, но всегда сопровождается санкцией политической.

Деятельность правительства не всегда рассматривается единственно с точки зрения ее правовых последствий; ее рассматривают и под углом зрения политических последствий, к которым она приводит. Правовые последствия могут оцениваться с юридической и с политической стороны; политические последствия подлежат лишь политической оценке.

Если бы контроль ограничивался теми случаями, когда может быть применена санкция, нам пришлось бы сделать заключение, что контроль невозможен, если у правительства есть большинство в парламенте; а поскольку в парламентарной системе по определению может быть только такое правительство, которое пользуется поддержкой парламентского большинства (хотя бы через коалицию), отсюда следовало бы, что в парламентарной системе не может быть политического контроля.

Президентская система допускает правительство без большинства в конгрессе, но так как в этом случае правительству не требуется доверие конгресса, санкция тоже неприменима. Здесь также пришлось бы заключить, что контроль невозможен.

Как мы видим, оба заключения не имеют ничего общего с исторической реальностью. Есть непреложный факт: существует контроль со стороны коллегиальных органов власти, исполняющих представительные функции, независимо от того, применяются или не применяются санкции к правительственным органам. Это — историческая предпосылка осуществления власти.

Из предыдущего следует, что если правительство юридически действует согласно юридическим обязанностям, то и политически оно действует сообразно политическим обязанностям. Схема обязанностей, восходящая к римскому праву, применима к правительству не постольку, поскольку оно выполняет государственные задачи, а лишь постольку оно действует в сфере отношений, регулируемых частным правом. Как крайний случай можно отметить конституционную диктатуру, которая является лишь юридическим прикрытием государственного интереса.

Однако многие виды деятельности государства, именно потому, что они соответствуют властным функциям, возложенным на него конституцией, предполагают обязанности, относящиеся к области публичного права. Так, политических свобод и прав на социальную помощь от государства требуют вследствие обязательного отношения.

Но если государственные органы, помимо того что они действуют в сфере частных и публичных юридических обязанностей, осуществляют акты политического характера, значит, их нельзя освободить и от исполнения обязанностей политического характера; исполнения таких обязанностей от них требуют не всегда юридическими средствами, но с соблюдением юридических процедур. Так обстоит дело с правительственными программами, заключающими в себе какое-либо политическое обязательство, исполнения которого можно потребовать через парламент посредством процедур контроля, установленных для этого конституцией.

Таким образом, акты политического контроля могут осуществляться без юридической санкции. Будучи внутренними политическими актами власти, они не обязательно соответствуют принудительной функции власти. С административной точки зрения на деятельность государства непонятно отсутствие юридической санкции

даже во внутренних отношениях; но эта точка зрения предполагает иерархическое представление об органах власти, которое не соответствует современной конституционной системе, и, возможно, никогда не соответствовало конституционализму.

Политическая санкция, напротив, всегда присутствует в актах контроля. И эти акты, хотя они не всегда влекут за собой юридические следствия, всегда должны осуществляться с соблюдением юридических процедур. В области контроля органы власти должны подчиняться тому, что установлено конституцией, и, сообразно обстоятельствам, следовать практике и обычаям, которые согласуются с конституционной системой. Приведем в качестве примеров резолюции порицания в испанской конституционной системе и законодательное вето в конституционной системе США.

Подчиненность норме компетенции устанавливает в области контроля различие между частным мнением, пусть даже защищаемым членом парламента или целой партией, и политической позицией. Первое служит или может служить ориентиром для общественного мнения; вторая составляет или может составлять цель политического действия.

### *3. Контроль-гарантия и контроль-проверка*

Когда понятие контроля ставят в зависимость от того, сопровождается ли акт контроля какой-либо санкцией, требуется величайшая осторожность. Если признать, что контроль есть только тогда, когда имеется санкция, многие средства, характеризуемые нами как инструменты контроля, придется отнести к другой категории. Например, как быть с парламентскими вопросами? Ясно, что стремление к классификации не может заставить нас принять какую-то позицию только для того, чтобы некоторая частная систематизация охватывала все, что мы хотим в ней отразить. В любом случае, наше представление о политическом контроле над властью позволит установить объем этого понятия.

Если, напротив, утверждается, что контроль не предполагает санкцию (García Morillo. «Arroximación...», p. 38), возникает обратная проблема: куда отнести те инструменты контроля, применение которых влечет за собой санкцию? Опять-таки, повинувшись доктринальным императивам, мы окажемся перед необходимостью исключить из рубрики «средства контроля» многие инструменты, предусмотренные конституциями для ограничения действий власти.



Можно констатировать, прежде всего, то, что, с точки зрения санкции, существует два вида контроля. Первый из них — контроль-гарантия, который предполагает существование защищаемого законом интереса, возможность того, что власть будет действовать в ущерб этому интересу, и способность предотвратить это или поправить положение. Галеотти («Garanzia...», р. 491) понимает под конституционной гарантией «всякий правовой механизм безопасности, который конституционное законодательство устанавливает с целью полностью сохранить свое нормативное значение и защитить само свое существование». В другом месте тот же автор («Controlli...», р. 326) говорит о гарантии вообще как об «институциональном механизме, гарантирующем строгое соблюдение конституционного законодательства».

В этом случае санкция неотъемлема от инструмента контроля. Галеотти («Garanzia...», р. 508; «Controlli...», р. 326) утверждает, что видовое отличие между конституционной гарантией и «широким спектром форм контроля» состоит в обязательном характере первой. Однако его утверждение доказывает лишь то, что есть такие формы контроля, осуществление которых предполагает применение санкции, и есть такие, к которым это не относится. «Не всякий конституционный контроль составляет конституционную гарантию», — заключает Галеотти.

Другой вид контроля — контроль-проверка, соответствующий деклараторным или следственным процессам, непосредственно не влекущим за собой санкцию. И здесь тоже, заметим, теоретики, исходящие из того, что контроль не предполагает санкцию, оставляют в стороне важную группу инструментов, реально способствующих ограничению действующей власти.

Если рассматривать как средства контроля лишь такие инструменты, из применения которых вытекает санкция, отсюда будет следовать, что парламенты на практике не могут развивать новые формы отношений с правительством, чтобы «контролировать» их деятельность. С другой стороны, если считать формами контроля только инструменты, не сопряженные с санкцией, и исключать из понятия контроля ответственность кабинета, по примеру Гарсиа Морильо («Arroximación...», р. 49), тогда сфера контроля сужается настолько, что его существование становится весьма зыбким.

Обосновывая мнение, что контроль лишен санкции, обычно приводят в качестве аргумента отношение между конгрессом и правительством в президентской системе. Как мы видели, в такой сис-

теме невозможна политическая ответственность исполнительного органа. Однако этот аргумент доказывает только то, что ответственность может быть проявлением контроля, но она не единственная форма контроля.

#### 4. *Контроль-инспектирование и контроль-одобрение*

Фернандес Сегадо (*El sistema...*, pp. 650 ss.) правомерно устанавливает различие между теми формами контроля, которые касаются проверки каких-либо действий (инспектирование), и теми, которые касаются утверждения какого-то решения (одобрение). При этом Фернандес Сегадо отмечает, что деятельность парламента, связанная с получением информации, не должна рассматриваться как форма контроля, хотя в конце концов он признает, что, несмотря на свой «информационный характер», обязательная явка членов правительства «очень близка к контролю-инспектированию», и обращается к итальянской доктрине, исключаяющей из сферы контроля также действия «политической направленности» со стороны парламента. К последним относятся выдвижение или отклонение законопроектов и назначение или избрание на определенные должности.

Хотя по видимости Фернандес Сегадо разделяет точку зрения Монтеро и Гарсиа Морильо, полагающих, что контроль не влечет за собой санкцию и, следовательно, аспекты ответственности остаются за пределами контрольных функций, в действительности он проводит различие между теми формами контроля, которые влекут за собой санкцию (формами одобрения) и теми, которые ее не предполагают.

Формы контроля-инспекции включают право граждан на обращения, парламентские вопросы, интерpellации и комиссии по расследованию; к формам контроля-одобрения относятся, в числе прочих, одобрение декретов-законов, одобрение отчетов по конкретным вопросам, контроль законодательных прав и ратификация международных договоров и соглашений.

Критерий включения или невключения определенных инструментов в инструменты контроля не зависит от того, применяется ли классификация, предложенная Фернандесом Сегадо. О достоинстве этой классификации можно судить по тому, что она преодолевает спор о существовании санкции, определяя, является ли норма контроля правовой нормой.

## 5. Контроль над властью и эффективность конституции

Верное положение правовой доктрины, что конституция есть норма норм, норма, составляющая основу остальных норм и самого осуществления власти, не проясняет, каково основание этой нормы. Трудность, как отмечает Боббио (*Contribución...*, p. 303), пытались преодолеть, доказывая, что если высшая норма не может зависеть от другой нормы, так как последняя была бы тогда высшей нормой и т.д., значит, она зависит от своей эффективности, т.е. от того «исторически и социологически подтверждаемого факта, что вытекающие из нее обязанности обычно исполняются».

Так вот, поскольку власть не обладает самостоятельным существованием, а нуждается в легитимации, устанавливающей для нее норму, мы можем констатировать, что, при всем различии между нормой и властью, их взаимодействие не подлежит сомнению; оно требует, чтобы эффективность первой и действенность второй (Bobbio. *Contribución...*, p. 304) достигались в едином процессе. Этот процесс включает применение инструментов контроля, как средств, которыми конституция обеспечивает себя, чтобы заставить власть подчиняться норме. Таким образом, конституционные инструменты контроля над властью приобретают определяющее значение для разумного осуществления власти и сохранения высшей нормы. Инструменты политического контроля над властью защищают, прежде всего, тех, чьи интересы охраняет конституция, инструменты юридического контроля над властью защищают в основном конституцию.

По-прежнему остается проблемой, можно ли охарактеризовать принуждение как непреходящий атрибут норм контроля. И это проблема немаловажная. По существу, если эти нормы — нормы правовые, то они должны быть сопряжены с возможностью их принудительного применения, иначе их следовало бы отнести к другой категории — к нормам, не обладающим правовой природой.

Здесь следовало бы обратиться к англосаксонскому понятию политической обязанности, которое было введено Гоббсом (*Leviatán*, XXI, p. 268) и получило широкое развитие в XX в. Однако политическая обязанность соотносится с долгом гражданского повиновения и служит для объяснения того, каким образом, будучи обязанностью, он может в определенных обстоятельствах трансформировать-

ся в право на сопротивление (Pateman, pp. 29, 37, 41,76). Так что это понятие не исчерпывает рассматриваемой темы. К тому же сама идея «сопротивления» в применении к народу есть противоречие в терминах: суверен, каковым является народ, не может оказывать «сопротивление» своим возможным угнетателям, потому что они отнюдь не стоят над народом. Когда говорят о праве на сопротивление, упускают из виду догму о народном суверенитете.

Поскольку в этой работе мы не ставим своей задачей рассмотреть теории нормы, ограничимся констатацией того, что признается подавляющим большинством правоведов: правовая норма есть только тогда, когда есть санкция. В качестве вспомогательного средства для установления масштабов принуждения примем четкую классификацию Боббио (*Contribución...*, pp. 331 ss.), согласно которой возможны четыре формы применения силы: для сдерживания, для воспрепятствования, для смещения и для наказания. Следствием применения какой-либо из этих форм принуждения становится «недействительность» или «карательная мера».

Все это касается правовых норм, регулирующих отношения индивидуумов между собой и их отношения с государством. Когда же речь идет об отношениях между органами власти, остается только два варианта: либо признать, что они могут регулироваться нормами без санкции, и такое регулирование было бы за пределами теории права, либо допустить, что есть другие виды санкций, помимо названных Боббио. Конечно, можно было бы еще, впадая в противоречие, утверждать, что государство применяет правовые нормы, но деятельность самого государства регулируется моральными нормами.

Итак, принимая во внимание, что деятельность государства, применяющего нормы, может регулироваться только нормами, что не может быть правовых норм без санкции и что существуют конституционные инструменты контроля над властью, не всегда сопряженные со вторичными (принудительными) нормами, надо выяснить, что из нижеследующего верно: а) есть такие правовые нормы, которые могут заключать в себе какую-то политическую санкцию; б) к санкциям, упомянутым Боббио, можно прибавить запрет и указание, как виды санкций в отношениях между органами власти; с) в случае применения инструментов контроля санкции действуют в соответствии с совокупностью норм, а не с каждой нормой в отдельности.

Возможно, ни одно из этих решений не пройдет, но решение необходимо найти, чтобы не освобождать государственные органы от подчинения правовым нормам и предотвратить опасность того,

что правовое государство на уровне верховной власти будет руководствоваться лишь моральными и социальными нормами.

Проблемы решаются, конечно, путем соответствующих конституционных построений. Так, Конституция Австрии 1920 г., разработанная Кельзенем, не оставляла места для проблем толкования, связанных с определением, предусмотрена ли санкция, когда применяются инструменты контроля.

Согласно австрийской Конституции, две палаты парламента, осуществляющие «законодательные полномочия», Национальный совет и Федеральный совет (статья 24), обладают также полномочиями «контролировать действия федерального правительства» (статья 52) посредством интерпелляций и требований о предоставлении сведений и выражать свое мнение об осуществлении «исполнительных полномочий» в постановлениях. Национальный совет, кроме того, вправе создавать комиссии по расследованию (статья 53), отказывать в доверии правительству или министру (статья 74) и требовать предоставления отчетности (статьи 76 и 142) у членов правительства.

С другой стороны, тот же Кельзен (*Esencia...*, p. 145) заметил, что контроль — это требование демократии и что одна из наиболее эффективных форм осуществления контроля отвечает принципу публичности: «стремление к прозрачности — отличительная особенность демократии». Публичность сама по себе не является формой контроля, но она является одним из элементов, которые позволяют контролю влиять на осуществление функций власти. Кельзен, разумеется, не смешивает контроль с публичностью, но, считая их взаимодополняющими, он характеризует контроль как мобильный инструмент демократии, эффективность которого не исчерпывается на стадии его принудительного применения.

Одна из задач права, раскрытая Хабермасом (*Historia...*, p. 29), состоит в том, чтобы «гарантировать дискурсивный способ согласия, необходимый при разработке и реализации аргументированных правовых программ». В эту деятельность по обсуждению и принятию решений, основанную на норме и нацеленную на выработку нормы, вовлекаются различные члены общества, в том числе и те, кто причастен к политическому контролю. Такой дискурсивный процесс автор именуется непринудительным взаимодействием.

Эта характеристика применима к тем случаям, когда контроль не влечет за собой санкцию. Взаимодействие происходит при отсутствии принуждения; но речь идет к тому же о взаимодействии, существенном для права — базирующемся на нем и направленном

на его применение. Принятие решения с целью осуществления актов контроля между органами власти связано с тем, что Хабермас называет «реализацией правовых программ».

Проблема санкции как, вероятно, необходимого элемента средств контроля подводит к главному вопросу конституционализма. Если мы видим в конституции систему ценностей, нельзя считать, что часть ее положений может не применяться из-за отсутствия нормативных актов, предусматривающих санкцию.

Разумеется, речь идет о том, как понимать конституцию. Если применять децизионистский критерий Шмитта, возникает опасность, о которой предупреждал Хеллер: мы рискуем недооценить нормативный элемент конституции и, значит, поставить под сомнение единство конституционного законодательства. Напротив, если мы исходим из идеи единства этого законодательства и признаем, что конституция в целом есть основополагающая система ценностей, тогда разумно будет связать то, что Лучани (р. 504) называет «конституцией прав», с «конституцией властей»; в таком случае можно будет утверждать, что регулирование власти соответственно целям управления не может трактоваться в ущерб общественным отношениям и конституционным ценностям (свобода, равенство, справедливость, правосудие) или без учета этих отношений и ценностей.

Альтернатива: либо все нормы контроля должны содержать санкцию, либо, наоборот, норма контроля существует и при отсутствии санкции, — казалось бы, ставит нас в безвыходное положение. Возможное решение усматривается в понятии сложной системы, разработанном Боббио (*Contribución...*, pp. 317 ss.). «Есть ситуации, — говорит он, — когда простая (лишенная санкции) нормативная система не достигает того, чтобы большая часть ее предписаний соблюдалась большинством членов системы». Переход от простой системы к сложной предполагает институционализацию санкции. В этом случае задача норм санкции «состоит в том, чтобы предотвратить вырождение норм первого уровня из-за постоянного несоблюдения».

Как мы видим, до применения норм санкции существует возможность того, что вследствие регулярного соблюдения какой-либо нормы отпадет необходимость в процессе санкционирования. Этим объясняется тот факт, что различные инструменты политического

---

\* Согласно децизионизму (от лат. *decisio* — «решение»), авторитетное решение является последним источником права.

контроля не предусматривают санкций, что, однако, не лишает их ни их природы, ни их юридической эффективности. Но в правовой системе, «типичной сложной нормативной системе», несоблюдение какой-либо нормы контроля может привести к использованию других инструментов, которые уже предполагают возможность применения санкций к органу власти, допустившему нарушение. Таким образом, хотя и возможно, что на какой-то стадии контроля придется прибегнуть к крайности и применить юридическую санкцию, эта санкция не является непременным условием существования и функционирования инструментов контроля, ее не предусматривающих.

Осмыслить пределы действия конституционных норм контроля помогает понятие «имманентная гарантия» (Hesse, pp. 7 ss.). «Конституционное право, — говорит Гессе, — отличается от других отраслей права тем, что в конечном счете не существует инстанции, которая могла бы потребовать его соблюдения; конституционное право должно само быть для себя гарантом». Согласно этому тезису, если функция общего законодательства предполагает его возможное принудительное применение, так как «соблюдение его всегда гарантировано извне», то соблюдение конституционных норм не гарантируется ни каким-либо высшим сводом законов, ни каким-либо надгосударственным принуждением, — иначе мы поднимались бы вверх до бесконечности. Если бы существовала высшая инстанция по отношению к государству, она была бы подлинным государством и т.д. Поэтому надо принять разумное объяснение, какое предлагает понятие имманентной гарантии конституции.

В парламентской системе крайняя санкция — отказ в доверии правительству или роспуск парламента. Тут сомнений не возникает. В президентской системе дело обстоит иначе, что не дает нам никаких оснований впадать в крайность и заявлять, что контроль здесь не существует. Сложная нормативная система по самой своей природе допускает побочное усиление норм контроля, поэтому если органы власти не обладают обоюдными полномочиями по расформированию, то они располагают инструментами убеждения и блокирования. Крайние санкции в президентской системе — неодобрение или изменение регламента и вето.

Интересующий нас вопрос, несомненно, проясняется тезисом Мануэля Арагона (*Constitución...*, pp. 79, 92, 154, 162, 167). Он, прежде всего, утверждает, что «критический момент» не во всех случаях «необходим для контроля и не всегда, когда наступает такой момент, прямо или косвенно осуществляется контроль». Обосновывая

свою позицию, Арагон четко проводит различие между юридическим и политическим контролем и в отношении последнего показывает, что «отрицательный результат оценки не обязательно влечет за собой санкцию». Эта мысль подкрепляется утверждением, что «политический контроль *per se* не обладает санкционирующим действием», хотя это не исключает «ожидания санкции». Так разрешается обсуждаемая нами проблема правового характера норм политического контроля.

Весомый вклад в анализ данной проблемы вносит Паоло Лукас Верду («El control...», pp. 365 ss.). Рассматривая участие сената в осуществлении контрольных функций, он замечает, что некоторые виды контроля ему недоступны. Тем не менее, поскольку сенат не может требовать ответственности от правительства, но может образовывать комиссии по расследованию и подавать вопросы и интерpellации, Лукас Верду говорит о «квазиответственности» и даже о «косвенном контроле».

Хотя Лукас Верду не развивает свою мысль, введенные им понятия — удачная находка, особенно если акцентировать внимание на возможности применить санкцию. Для тех случаев, когда санкция прямо не вытекает из осуществления какой-либо формы контроля, и даже для тех видов контроля, которые могли бы вырабатываться благодаря парламентской практике, подошло бы наименование «квазиконтроль». Едва заметная граница, иногда не позволяющая различить, где кончаются дебаты политической направленности и начинаются другие — касающиеся контроля, или распознать, какие элементы одной и той же политической речи соответствуют первым и какие — вторым, делает приемлемым промежуточный вариант, коль скоро контроль не применяется, но, однако, предполагается. Как бы то ни было, Лукас Верду исходит из того, что контроль лежит в самой основе «квазиконтроля», хотя ему и предшествует приставка «квази», и из того, что возможен контроль без юридической санкции.



## II. КОНТРОЛЬ КАК ЯВЛЕНИЕ

### А. Функция контроля

#### 1. *Взаимоотношения между органами власти*

Один из главных вопросов, обсуждаемых в наши дни, — соотношение между формами государственной власти. Мы говорим, что это только один из вопросов, так как он входит в число проблем, вокруг которых ведутся все более широкие дискуссии.

Можно сказать, что есть четыре основных аспекта власти: ее источник, форма, осуществление и контроль над нею.

Теория демократии ставит в центр внимания источник власти. Проблема источника власти приравнивается к проблеме самой ее легитимности. Власть является демократической, если она имеет своим источником всеобщее волеизъявление — свободное, тайное, безусловное и периодическое. Все эти требования обязательны. Без установленной периодичности избрания носителей власти не может быть демократии в подлинном смысле слова, так как отдельные и нерегулярные изъявления народной воли сделали бы недействительной свободу и безусловность ее выражения.

Нет необходимости доказывать, что голосование должно быть свободным и тайным. Однако дело усложняется, когда речь заходит о безусловности народной воли. Насколько возможно в реальности преодолеть обусловленность, навязываемую избирателю? Различные формы этой обусловленности могут быть связаны со средой или со сложившимися обстоятельствами. Со средой связаны те, что сопровождают повседневную жизнь индивидуума и социальной группы, с обстоятельствами — те, которые вытекают из конкретного момента, в частности из того момента, когда принимается решение избирать.

Обусловленность обстоятельственного характера может свободно приниматься гражданами либо внедряться в их психику путем воздействия на подсознание. В первом случае, даже если право вы-

бора ограничено, существует способность принимать либо отвергать обуславливающее обстоятельство, навязываемое извне; во втором же случае мы обнаруживаем типичный акт или ряд актов манипулирования индивидуальным или коллективным мнением.

Именно здесь демократические системы сталкиваются с одним из главных препятствий. У истоков современной демократии ее противники отрицали возможности реальной демократии, ссылаясь на различные уровни информированности индивидуумов. Они задавались вопросом: как возможно, чтобы люди без глубокого знания государственных проблем могли принимать решения, касающиеся государства и, стало быть, затрагивающие интересы всего общества? Это соображение побудило установить для граждан критерии отбора, вследствие которых современные демократии на ранней стадии своего развития были в высшей степени дискриминационными: избирательное право было ограничено в зависимости от имущественного положения, образования, возраста и пола.

Эти барьеры постепенно преодолевались. Сначала были сняты ограничения экономического и культурного характера, затем, после упорной борьбы, признаны избирательные права женщин. Возраст избирателей, сниженный в настоящее время в некоторых случаях до 18 и даже до 16 лет, остается единственным ограничением, совместимым с осуществлением гражданских прав.

Однако по-прежнему существует проблема уязвимости граждан, любого возраста, любого имущественного положения и культурного уровня и обоего пола, в отношении манипуляции. Опасность того, что граждан могут побудить к ошибочному голосованию, заметили еще в Древней Греции, когда признали пагубной деятельность демагогов (Aristóteles. *Ética...*, p. 22; Sagües, p. 97); это породило институт ostracism. В наши дни возможности обмана и неблагоприятность пассивного положения гражданина, которое делает его практически незащищенным от всякого рода противоречивых обращений, воспринимаемых сознательно или подсознательно, налагают ограничения на безусловленную реализацию способности принимать решения.

Если в прошлом оказалось возможным преодолеть ограничения, введенные в силу предрассудков, то, быть может, в будущем удастся преодолеть ограничения, в основе которых — использование средств, изначально предназначенных для того, чтобы информировать и ориентировать. В любом случае, этот вопрос имеет отношение к проблеме источника власти и последовательного избрания должностных лиц органов власти.

Второй вопрос — форма организации власти. Каждый исторический этап выдвигал свои решения, и этот аспект власти долгое время был в центре политических дебатов. Один из наиболее ярких примеров таких дебатов — полемика о федерализме и унитаризме, о монархии и республике, которая велась в различных латиноамериканских странах, получивших независимость. Вообще альтернатива «монархия или республика» активно обсуждалась в Испании и других европейских странах на протяжении XIX в.; полемика перешла и в XX в.

Третий вопрос касается осуществления власти. В этом аспекте обычно рассматривают правовое государство. Соответствие деятельности государства правовой норме, устанавливающей для него сферу ведения, — вот что характеризует подлинно правовое государство. Современное государство, однако, не обязательно является нейтральным аппаратом, единственная задача которого состоит в разработке и применении законов. Содержание общего законодательства может отчасти определяться другой, высшей нормой, т.е. конституцией, последняя же, в свою очередь, вбирает в себя и претворяет в нормативные положения идеи социальной и политической природы, которые оказываются в центре общественной жизни. Таким образом, правовое государство и демократическая политическая система — взаимодополняющие понятия в современном конституционализме.

Ограниченная трактовка конституционализма соотносит его с правовым государством. В действительности конституционализм есть нечто большее. Он предполагает правовое государство, как средство подчинения органов власти и ее должностных лиц правопорядку, но предполагает также и ряд установлений в отношении граждан — установлений, выходящих за рамки процедурной гарантии их прав и обеспечивающих реальную возможность участвовать в отборе, избрании, функционировании и даже смещении с должности представителей органов власти (Loewenstein, p. 151).

Существование расширяющегося государства стало источником деформаций, породившим злоупотребления властью, коррупцию, социальную и индивидуальную пассивность в экономической и культурной жизни, бюрократизм и неэффективность. Как прямая реакция возникли теоретические варианты, очень близкие к вариантам простого и архаического государства общественного порядка, единственной функцией которого было предоставление свободы действий и невмешательство. Обе крайности неудовлетворительны: одна приводит к нарушению меры, другая ведет к исчезновению

государства. Поглощающее государство вторгается в пространства свободы общества и индивидуумов; свернутое же государство перестает защищать права общества и индивидуумов. Эффективность государства измеряется не его масштабами, а его реальной способностью выступать в роли арбитра, обеспечивать равновесие и содействовать справедливому распределению общественного богатства.

Было бы ошибочным полагать, что спор относительно государства всеобщего благосостояния остался в прошлом. Возможно, в современном мире это не доминирующая тема, но это один из вопросов, которые вскоре непременно возникнут вновь. Общество не может бесконечно долго мириться с таким положением, когда именно социальная тема оказывается преданной забвению.

Перейдем к четвертому пункту: контроль над властью. Это один из вопросов, общих для всех форм организации власти, для всех существовавших в прошлом и существующих ныне политических систем; предмет заботы всякого общества и всякого индивидуума, в любой стране и в любую историческую эпоху.

Хотя, как мы показали, в отношении власти можно выделить четыре основные рубрики, чтобы таким образом глубже исследовать ее противоречия, необходимо сохранять общее видение явления, называемого властью. Будем ли мы исходить из обычного значения понятия «власть», подразумевая под властью просто способность действовать и добиваться определенных результатов, примем ли мы концепцию Вебера, различающего легальную, традиционную и харизматическую власть, или же обратимся к какой-либо другой интерпретационной и концептуализирующей теории власти, — мы придем к заключению, что речь идет о глобальном общественном и политическом явлении. Даже если мы будем рассматривать какой-либо один из аспектов власти, например контроль, нам часто придется делать замечания, связанные с другими, уже упомянутыми аспектами.

В соответствии с вышесказанным, в организации и осуществлении власти всегда присутствовали формы контроля, хотя они и менялись в зависимости от преобладающих представлений о власти, о ее организации и осуществлении.

## *2. Функционирование контроля*

Контроль над властью — это, помимо всего прочего, способ ограничить ее и возложить на нее ответственность. Даже аристократическая власть была ограничена традициями, представлением о го-

сударстве как о вотчине и, кроме того, предрассудками тех, кто ее осуществлял.

Никогда не существовало неоспоримой власти. Даже в периоды самого разнузданного деспотизма властитель не мог избежать таких последствий, как заговор, интриги и предательство. Хотя эти первоначальные формы отношений с властью едва ли оставили что-то положительное, их не следует игнорировать, когда мы анализируем тот факт, как и в межличностных отношениях до их процессуального регулирования, в мире первоначальной власти тоже были формы самозащиты и саморегуляции, которые мы сегодня можем охарактеризовать как механизмы контроля.

Отношения вассальной зависимости предполагали соблюдение обязательств. Механизмы контроля над властью так или иначе действовали и до их рационализации, — в порядке элементарной борьбы за существование. Первые подобию теоретического обоснования начальных уровней контроля были представлены в Средние века монархами\* (Mariana, LXVIII; Sanguinetti, p. 84), а в эпоху классической древности Тацитом (VII, I). Системы контроля имеют отношение и к тем механизмам, с помощью которых было принято обосновывать законное происхождение власти. Поскольку считалось, что власть по природе своей божественна, властитель нес ответственность только перед тем, кто был выше его самого, т.е. перед божеством. Такое понимание власти было распространено в Древнем мире и еще сохранялось в Средние века. Помазанный старался легитимировать свою власть, возведя ее к непререкаемой верховной воле — только ей одной он отдавал отчет. Чтобы сделать эту связь более явной, в древности часто прибегали к прорицаниям, желая с их помощью узнать волю того священного существа, или существ, кому только и должен был подчиняться правитель (Тацит, X, I).

### 3. Контроль и суверенитет

Решительный поворот произошел в результате типичного для эпохи Возрождения изменения понятия суверенитета. Поскольку верховная власть была передана государству, а впоследствии народу, перед народом и несут ответственность его представители, дей-

---

\* Монархами (или тираноборцами) назывались писатели-публицисты в западноевропейских государствах втор. пол. XVI — нач. XVII вв., выступавшие против абсолютизма.

ствующие от имени народа и, в частности, осуществляющие различные формы контроля над властью. Поэтому так важно понятие суверенитета народа: оно объясняет источник власти, осуществление власти, форму власти и контроль над властью (De la Cueva, en Heller, pp. 13 ss.).

Понятие суверенитета — не идеологический постулат, а сама основа организации власти. Когда говорится о народном суверенитете, отличаемом, в особенности во французской доктрине, от национального суверенитета, речь идет о том, что только члены общности, называемой нацией, могут определять характер, форму и пределы власти, которая ими управляет. Любая уступка в этом вопросе влечет за собой также передачу правомочности решать, кто и как правит и перед кем и как отвечает правящий. Суверенитет — это центральная проблема политики и, стало быть, жизни общества и государства (Heller, pp. 214 ss.).

Суверенитет равнозначен политической и правовой рационализации власти. Для Пуфендорфа суверенитет был *summa potestas*; для Бодена он был *plenitudo potestatis*\*. В обоих случаях понятие власти неявно содержалось в понятии суверенитета. Суверенитет юридически выражается в осуществлении монополии на установление норм и монополии на принуждение («*Jubendae ac tollendae leges summa potestate*» — в высшей власти принимать и отменять законы, по выражению Бодена). Поэтому в суверенном государстве только его собственные органы власти могут диктовать нормы и заставлять соблюдать их. Государственная власть необъяснима без понятия суверенитета (Hegel, p. 245).

Соответственно, взаимоотношения между ветвями власти, равно как и формы контроля, осуществляемые в этом юридико-политическом процессе, являются средствами сохранения суверенитета, принадлежащего народу. Различные ветви власти взаимодействуют и контролируют друг друга не в порядке выполнения механической функции и не вследствие взгляда на государственную должность как на вотчину. Речь не идет о том, что власть, в лице ее носителей, в каждой своей сфере защищает собственные прерогативы, как было в Средние века, — в представительной системе никто не может действовать в собственных интересах, здесь действуют в интересах общности, каковая есть носитель наивысшей власти — суверен.

---

\* Высшей властью (лат.).

\*\* Полнотой власти (лат.).

Тут, конечно, нельзя пройти мимо того факта, что понятие представительства переживает кризис. Многие факторы нанесли ущерб работе представительных органов и породили сомнения в процедурах распределения функций представительства. Качество избирательных систем и поведение народных избранников не всегда внушают гражданам доверие; отсюда — обсуждение самого понятия представительства. Однако преобладающей структурой по-прежнему остается структура представительных институтов, и именно их мы должны рассматривать при анализе функций политического контроля, хотя необходимо также иметь в виду, что есть и другие участники контроля, такие, как неправительственные организации.

#### 4. *Контроль и разделение властей*

Когда, начиная с Локка и Монтескьё, стали говорить о системах равновесия власти и о разделении властей, облегчающих функции контроля, основанные на существовании балансов и противовесов, для практики контроля над властью открылась двоякая возможность. Если контроль осуществляется ради защиты прав и интересов того, кто его проводит, неизбежный результат — парализация функций управления, в ущерб управляемым. При этом искажается представительный характер политических органов и их должностных лиц и происходит возврат к средневековому, вотчинному, взгляду на государственную службу. Это — всегда существующая опасность; такой контроль не может не дезорганизовать функционирование институтов власти и не разобщить их.

Другая форма осуществления функций контроля состоит не в том, чтобы вызывать паралич органов власти, а в том, чтобы, разделяя с ними ответственность, способствовать их лучшей работе. Если правительство существует вследствие высшего решения народа, никто не вправе воспрепятствовать ему функционировать в той форме и в тех пределах, которые установлены конституционной системой. Власть не может рассматриваться как общественное зло, так как было бы парадоксом, если бы те, кто правомочен принимать решения относительно ее функционирования, а именно граждане, делали бы это вопреки своим убеждениям, правам и интересам. Конституционная система по определению не может включать в себя непригодную власть; она устанавливает власть ответственную, ограниченную и, значит, контролируруемую.

В современном динамичном обществе взаимосвязь между ветвями власти составляет гарантию для граждан постольку, поскольку применяются эффективные формы контроля. В этом сущность правового государства. Стержнем современного конституционализма была защита свободы, следствием его стало ограничение власти. Для ограничения власти, безусловно, необходимо создать целый ряд инструментов контроля. Чтобы проиллюстрировать эту тенденцию, можно взять любой пример, в том числе и пример Мексики.

## 5. Виды контроля

«Теория конституции» Карла Лёвенштейна имеет на английском языке заглавие, которое можно перевести так: «Политическая власть и процесс управления»<sup>\*</sup>. Это название ясно отражает то, что содержится в произведении: исследование соотношения между нормами, управляющими функционированием и осуществлением власти (pp. 25 ss.).

Карл Лёвенштейн (р. 49) высказывается категорично: «Квалификация политической системы как конституционно-демократической зависит от наличия или отсутствия эффективных институтов, посредством которых осуществление политической власти распределяется между держателями власти и посредством которых держатели власти подвергаются контролю со стороны тех, на кого направлена власть, каковые и составляют высших держателей власти». В соответствии с этим утверждением, он заключает, что конституция есть «главный аппарат контроля за процессом осуществления власти».

Начиная с Лёвенштейна выражение «держатели власти» вошло в научный обиход. Очевидно, что Лёвенштейн не употреблял ни глагол «держать», «удерживать», ни существительное «держатель» в неодобрительном смысле, какой они имеют в испанском языке<sup>\*</sup>. Употребляя это слово в испанском переводе, желали обозначить исполнение какой-то должности, какой-то функции или обладание каким-то правом. Если сделать терминологические оговорки, то немецкий ученый вводит существенное понятие, касающееся природы конституции.

---

<sup>\*</sup> Loewenstein K. *Political power and the governmental process*. Chicago, 1957; 1965.

<sup>\*</sup> «Detentar... (юр.) — незаконно удерживать, удерживать чужое» (Калво Л.М. *Испанско-русский словарь*. Barcelona, 1985).



Для Лёвенштейна (pp. 62 ss.) функциями государства являются политическое решение, согласовательное или основополагающее (*policy determination*), исполнение решения (*policy execution*) и политический контроль (*policy control*). Говоря о первой функции, он, казалось бы, обращается к децизионистскому тезису Карла Шмитта, но в действительности его воззрения на процесс осуществления власти значительно отличаются от взглядов упомянутого автора. Так, учредительная власть составляет часть государства, поскольку она диктует (высшую) норму и образует органы, необходимые для ее принудительного применения. Следовательно, взгляды Лёвенштейна на функции государства не противоречат его понятию о конституции как об аппарате контроля за процессом осуществления власти, поскольку это понятие относится к власти созданной (именно конституцией), а не к власти создающей. Последняя есть высшая власть, от которой исходит контроль.

Разрабатывая свою схему контроля над политической властью (схему, которая внесла весомый вклад в развитие конституционализма, так как она позволяет уяснить динамичный характер юриди-ко-политической системы), Лёвенштейн вводит два понятия: «горизонтальный контроль» и «вертикальный контроль».

Горизонтальный контроль — тот, который применяется внутри органов национальной власти и между различными органами (внутриорганический и межорганический контроль). Вертикальный контроль — тот, который практикуется субъектами, не обладающими центральной властью: федеративными образованиями и гражданами. «С точки зрения структуры, горизонтальный контроль производится в пределах государственного аппарата, тогда как вертикальный контроль осуществляется на том уровне, где государственная машина сталкивается с обществом» (Loewenstein, pp. 353 ss.).

Тут надо сделать несколько замечаний. Первое: Лёвенштейн различал, в целях анализа, процесс управления и политическую власть; второе: не исключая их, как часть государства, он также проводил различие между «государственной машиной» и обществом; и, наконец, упоминание им федерализма объяснялось тем, что он писал в Соединенных Штатах и принимал в соображение Германию, — в действительности можно считать, что он говорил вообще обо всех процессах децентрализации как о составляющих того контроля, который он квалифицировал как вертикальный.

Мы можем предложить, однако, некоторое видоизменение схемы Лёвенштейна (p. 354).

На первый взгляд, — говорит он, — эти три рода вертикального контроля (федерализм; индивидуальные права и основные гарантии; плюрализм), входящие в процесс осуществления власти, могут показаться разнородными. Федерализм и основные гарантии институционализированы в юридических нормах, плюрализм же — явление социологическое и, следовательно, метаюридическое.

Так вот, упомянутая Лёвенштейном метаюридическая реальность плюрализма постепенно трансформировалась в реальность нормативную. Закрепление в конституции прав и обязанностей политических партий и участие граждан, имеющее характер электоральной власти, трансформировали то, что было социологическим явлением, в определенную юридическую функцию. Кроме того — возможно, потому, что из-за недостаточно широкого распространения они еще не стали вполне привычными для современного конституционализма установлениями, — учредительные, законодательные и политические права избирателей, реализуемые через референдум и плебисцит, превращают совокупность граждан в своеобразный орган власти.

Рассматривая вопрос таким образом, классификацию горизонтальных и вертикальных форм контроля у Лёвенштейна следовало бы дополнить глобальным, или общим, контролем, поскольку он имеет значение для органов как национального, так и местного уровня. Контрольная деятельность гражданина осуществляется все чаще, и сфера ее постепенно расширяется. Несмотря на рост численности населения и сложность политических дел, новые средства коммуникации открывают такие возможности доступа к информации и участия, которые еще несколько лет назад невозможно было себе представить. Различные конституционные системы развиваются в этом направлении, и уже начинает сказываться разрушительное воздействие такого развития на представительную систему.

Глобальный контроль находится в том же отношении к общенациональным органам власти, что и к региональным и местным органам. В демократической системе все множество граждан является субъектом контроля, общим для всех уровней осуществления власти через соответствующие органы. Гражданский корпус, с другой стороны, не находится в иерархическом отношении с различными органами власти. Более того, именно решения этого корпуса обуславливают формирование органов власти и даже определение полномочий органов и их должностных лиц.

Экзегетический анализ нормы или эмпирическое изучение власти освещают интересующую нас область исследования; но лишь сопоставление политической реальности с нормативной сферой позволяет точно установить, как функционируют институты власти в той или иной стране в определенный период времени.

Очевидно, что отношения власти во многих аспектах ускользают от нормативных предписаний. Это не обязательно объясняется тем, что такие предписания неудовлетворительны или недостаточны; это объясняется невозможностью разработать системы настолько казуистические, чтобы они предусматривали все частные обстоятельства своего применения.

С другой стороны, норма должна дополняться соответствующим поведением субъектов, на которых возлагается ее применение и соблюдение. Даже самые строгие предписания могут игнорироваться, когда поставлена цель выхолостить их содержание. К тому же нормы должны устояться. Ни одна из современных конституционных систем, составляющих нормативную основу демократических политических систем и ценимых именно в этом качестве, не дала эффекта с самого начала. Еще более показателен пример Великобритании: природа ее конституционной системы обнаруживалась постепенно.

В том, что касается контроля, вопрос нашего времени — вопрос о взаимоотношениях между исполнительной и законодательной властью и о контроле над обеими со стороны судебной власти. Новый конституционный опыт, в частности опыт Латинской Америки (Аргентины, Бразилии, Колумбии, Чили и Перу) и Восточной Европы (например, Эстонии, Польши, Чешской Республики, Румынии и России) предоставляет богатый материал для анализа. Poleмика, разумеется, вышла за рамки проблем контроля. Как было сказано выше, различные аспекты явления власти могут быть выделены только в целях анализа, но по природе своей они взаимосвязаны.

В этих условиях в академических кругах, где исследуются проблемы власти, с точки зрения исключительно политической или же под юридическим углом зрения — хотя различие это только методологическое, — в центре обсуждения почти всегда оказываются президентские и парламентарные системы. Трудно сейчас найти ученого, выступающего за преобладание какой-либо одной из этих систем, без учета всех разновидностей. Пожалуй, можно сказать, что мы вступаем в эпоху «средних» решений.

Например, для усовершенствования президентской системы Дитер Нолен намечает три задачи: разделить обязанности руководства государством и руководства правительством; улучшить условия координации и сотрудничества между исполнительным и законодательными органами власти и оградить главу государства от превратностей повседневной политической жизни, создав для него точку опоры, позволяющую обеспечить равновесие системы (Nolen. Y. Fernández, p. 34 ss.).

Несмотря на бесспорные положительные результаты парламентарной системы, мы не можем утверждать, что эта система в общем гарантирована от авторитарных отклонений, от политической бездеятельности, порождающей нестабильность, от такого зла, как коррупция, и от более или менее значительных несовершенств в части политического представительства граждан.

На примере Испании и Франции мы видим, что коррупция может иметь место, несмотря на парламентарную или смешанную организацию. В Италии различные формы осуществления власти также были затронуты коррупцией и политической нестабильностью. В Германии парламентарная система не помешала постоянному пребыванию у власти одной и той же группировки, — в XIX в. ситуацию лишь на время удалось изменить Бисмарку. В Португалии конфликты, возникавшие между главой государства и главой правительства, периодически вызвали частичную парализацию нормальной административной работы. Можно привести и другие примеры. В Израиле парламентаризм способствовал дроблению политических партий, создавая возможность того, чтобы миноритарные политические организации с сильной религиозной мотивацией сначала блокировали, а затем и приостанавливали деятельность парламентского большинства, направленную на достижение мира на Ближнем Востоке. Япония также подлежит критике, поскольку там выявлены случаи злоупотребления властью, и это при строгом парламентском контроле.

Несмотря на вышесказанное, можно повторить, что главное в политической системе — не только форма, в какой организуется осуществление власти; нужно учитывать и различные аспекты политического процесса, т.е. образ действий органов власти. Важна также система распределения власти. Конституционная схема, допускающая необходимую интеграцию всех политических сил и течений, — вот что гарантирует упорядоченную, ответственную и эффективную систему власти, независимо от того, будет ли ее формальным выражением президентская или парламентарная система.

## 6. Извращения контроля

Неверно понимаемая система контроля может привести к блокированию власти, вследствие чего то, что делает один, разрушает другой, или к сдерживанию власти, в результате чего никто не делает того, что ему положено. Наоборот, система контроля, которой не уделяется внимания, приводит к безразличию — когда никто не заботится о том, что делают остальные, или к сообщничеству — когда все прикрывают собственные просчеты чужими ошибками.

В действующей демократии контроль над властью охватывает все органы власти и предполагает, что осуществление власти должно быть проверяемым, чтобы можно было выяснить, что сделано каждым конкретно; подотчетным, чтобы можно было применить меры воздействия к тому, кто не выполняет своих обязанностей; разумным, чтобы оно не препятствовало выполнению других функций; подлежащим оценке, чтобы можно было определить эффективность осуществления полномочий; обновляемым, чтобы не истощалась творческая способность институтов; подлежащим ревизии, чтобы можно было исправить ошибки, и, наконец, уравновешенным, чтобы никакое преобладание не шло во вред единственному высшему интересу — интересу граждан.

Все это легко сказать, но, стремясь достичь этого, современный мир обсуждает лучшие варианты по меньшей мере два столетия. Мы продвинулись и будем продвигаться вперед, потому что одно из преимуществ институциональной жизни в том, что она обеспечивает сложение последовательных усилий каждого поколения. Институты власти требуют времени, чтобы стал виден результат и чтобы можно было придумать новые варианты. Резкие перемены, даже перемены революционного характера, дают ожидаемые результаты, только когда впоследствии открываются достаточные интеллектуальные возможности. Решимость требуется не только для того, чтобы осуществить перемены, но и для того, чтобы получить от них ожидаемые результаты. Государственные институты — плод ума, а не досады и нетерпения.

Тема взаимоотношений между исполнительным и законодательным органами в большей мере привлекает внимание законодателей и тех, кого они представляют, нежели тема участия в осуществлении власти судебного органа (или органов) государства. Причина понятна, если иметь в виду, что в наше время вопрос о правовом государстве отошел в прошлое и на повестке дня стоит вопрос о государстве демократическом.

Отправление правосудия чрезвычайно важно для жизни сообщества, но принято считать, что это вопрос уже решенный, который, собственно говоря, не относится к проблемам современного государства. Конечно, тема эта по-прежнему обсуждается и по-прежнему занимает приоритетное место, но подходят к ней в основном с технической стороны. Надо сказать, что ни в одном теоретическом течении характер судебного органа (органов) государства не рассматривается как элемент типологии политических систем. Возможно, это серьезное упущение конституционной доктрины, потому что в конечном счете отсутствие адекватных средств, позволяющих обратиться к правосудию, или недостаточная объективность, целесообразность или законность применения этих средств оказались в числе наиболее ощутимых факторов всеобщего недовольства и разочарования.

Бесспорно, что, если бы общество располагало налаженными механизмами и компетентной, честной и эффективной организацией, то для многих проблем, в особенности социальной природы, в различные эпохи и в разных странах нашлись бы формы отведения их в нужное русло и формы их институционального выражения, которые предотвратили бы и, быть может, даже исключили бы вспышки насилия.

Как бы то ни было, это упущение обусловлено тем фактом, что политические системы являются, по сути своей, схемами для установления наилучшей формы распределения власти, тогда как правовые системы *stricto sensu* сосредоточены на разрешении конфликтов, когда их невозможно избежать, и затрагивают как коллективные, так и индивидуальные интересы. Очевидно, что политические системы определяются только через общие заботы; вопросам же, связанным с индивидуумом, придается значение как части этих забот и даже как элементу дефиниции политических систем. Политические системы могут быть определены исходя из того, становятся ли в них главным предметом внимания социальные ожидания либо индивидуальные или же сочетаются обе позиции, но в любом случае решения, предлагаемые политическими системами, оказываются обусловленными формой организации и функционирования власти.

Несомненно, что вне зависимости от мотиваций, существующих в каждой стране и в каждую эпоху и связанных с собственным опытом или с предположениями, основанными на чужом опыте, именно институциональные отношения между исполнительным и законодательными органами государства определяют природу каждой конкретной системы.

Следует также сказать, что эти отношения не являются неизменными в юридическом и тем более в политическом плане. От того, как они складываются и как поддерживаются, зависит, соблюдаются ли нормативные предписания и выполняются ли постановления правительства и консенсуальные договоренности. Соответствия между нормой и политическим поведением в конечном счете определяют содержание и реальное функционирование институтов.

## 7. *Функции власти и контроль*

В очень схематичной формулировке функции государства, отражающие отношение между исполнительной и законодательной властью, следующие: *a)* законодательная функция, *b)* функция управления и *c)* представительная функция. В том, что касается властных отношений, меньше всего споров вызывает последняя из перечисленных функций. В общем, не оспаривается, что эту функцию осуществляет исполнительный орган, а в некоторых случаях, например в монархических системах, она даже возлагается на королевскую власть, которая ни формально, ни физически не входит в качестве составной части в исполнительный или законодательный орган. Надо только иметь в виду, что мы говорим о функции представления государства, а не о функции политического представительства, — это совсем другая тема.

Значительные проблемы связаны только с определением первых двух функций. Что касается законодательной функции, полемика ведется относительно самой ее сущности. Речь идет не только о регуляционном полномочии, но и о том, что такое собственно нормативная деятельность.

Законодательная функция реализуется в следующих действиях: *a)* инициатива, *b)* одобрение, *c)* промульгация, *d)* вето и *e)* прямое обращение к гражданам (референдум). Существуют системы настолько ограничительные, что они почти полностью отстраняют исполнительную власть от участия в этих действиях, на каком бы то ни было уровне. И есть, наоборот, системы настолько разрешительные, что исполнительная власть наделяется почти всеми этими полномочиями. Приведем примеры таких крайностей. Конституция Российской Федерации наделяет президента полномочиями издавать декреты, имеющие силу закона (называемые по-русски *указами*), налагать вето на законы, принятые Думой, и в конкретных случаях,

с целью обойти полномочия конгресса<sup>\*</sup>, прямо апеллировать к гражданам посредством референдума. Прямую противоположность представляет Конституция Эстонии, типично парламентская.

Современные государственные институты располагаются между этими двумя полюсами. В поисках равновесия конституционные схемы подвергаются пересмотру. Благотворность этой работы в том, что могут быть предложены решения, облегчающие управление государством, а не препятствующие ему. В конечном счете право управлять принадлежит всему множеству граждан, и никто не может и не должен нарушать его. Было бы заблуждением исходить из обратного и считать, что лучшая форма защиты общего интереса — оставить нацию без эффективных инструментов управления.

Здесь возникает вопрос, касающийся функции управления. В области управления можно обнаружить крайности, аналогичные тем, которые мы отметили в законодательной деятельности. Тут наблюдается обратное явление, и порой из-за упущений конституционной инженерии фабрикуются нежизнеспособные гибриды. Это происходит, когда на законодательный орган возлагаются максимально возможные функции в части выработки норм и вдобавок ему еще передаются функции управления. Редко бывает так, чтобы исполнительная власть была крайне ограничена в законодательной области и при этом на нее не налагались значительные ограничения в том, что касается управления.

Парламентское вмешательство в вопросы управления в наибольшей мере допускается в таких аспектах деятельности, как назначение должностного лица исполнительного органа, формирование правительства, вотум доверия и резолюция порицания.

Каждый из этих аспектов, в свою очередь, ставит многочисленные проблемы. Вот один из вопросов: какое отношение устанавливается, если законодательный и исполнительный органы имеют один и тот же источник легитимности, например всенародное избрание; здесь важно даже, совпадают или не совпадают во времени избирательные процессы. Другой вопрос: вмешивается ли законодательный орган в назначение главы правительства, и если вмешивается, то в порядке прямого выдвижения кандидатуры или только в порядке утверждения, и, далее, касается ли это его участие только главы правительства или распространяется и на членов кабинета.

---

<sup>\*</sup> См. примечание на с. 51.



Существующие системы различаются также в процедуре выражения недоверия. В одних случаях (как, например, в России) не предусмотрена немедленная передача полномочий, в других случаях требуется, чтобы одновременно с принятием вотума недоверия назначалось лицо, заменяющее главу правительства (как принято в Германии, Испании, Греции и Польше). Естественно, спектр возможностей очень широк, и это в точности отвечает необходимости того, чтобы формы контроля были эффективными и чтобы их использование не искажало сущности контроля.

Роспуск законодательного органа — еще одна проблема современного конституционализма, так как усиление только одного из органов власти не может не привести к потере равновесия, которая ставит под сомнение дееспособность всей системы органов.

## 8. *Новый конституционализм*

Новые конституционные системы стремятся не ограничить полномочия одних в пользу других, а укрепить все органы власти. Есть долгий опыт, накопленный начиная с образцовых систем, таких, как система, введенная Вестминстерским статутом, французская и североамериканская парламентские системы. В течение XX в. конституционализм постоянно обогащался новым опытом. Пожалуй, самым новаторским был опыт Пятой республики во Франции. После 1958 г. ни одно обсуждение конституционных вопросов в мире не могло не учитывать достижения французского конституционализма, главная задача которого, ясно изложенная Шарлем де Голлем в речи, произнесенной в Байё, заключалась в том, чтобы обеспечить дееспособность исполнительной власти и пересмотреть понятие политического представительства, уже тогда поставленное под сомнение (Williams, p. 342; Vanossi, p. 18).

Хотя ответственность за современный кризис государственных институтов принято возлагать не столько на законодательную, сколько на исполнительную власть, широко признан тот факт, что часто не удается установить правильные отношения между представляющими и представляемыми. Обычно видят только один аспект отношений власти, и это одно из препятствий, которые надо преодолеть: стратегии восстановления равновесия власти должны рассматриваться в их положительном аспекте — как необходимость, диктуемая политическим развитием, а не как следствие эксцессов, о которых мы наконец решились заговорить.

В последнее десятилетие многие страны предприняли существенные реформы в области государственного управления. Аргентина, Бразилия, Колумбия, Чили и Перу поставили на обсуждение возможное внесение поправок в конституцию, чтобы решить проблему взаимоотношений исполнительной и законодательной ветвей власти. Однако принятые поправки (в основном введение должности премьер-министра, под различными названиями) не оправдали ожиданий инициаторов изменений; впоследствии они сочли целесообразным ограничиться поправками скорее формального, чем содержательного характера.

Должность премьер-министра как в Аргентине, так и в Перу имеет под собой очень слабую конституционную основу, так что, хотя по видимости удалось ответить на требование обновления институтов власти, в сущности, сделаны только первые шаги, и процесс обновления в дальнейшем будет углубляться. Вероятно, пока это самое разумное, но надо предусмотреть возможности новых структурных усовершенствований, чтобы не вызвать разочарование и фрустрацию. В Бразилии избирателям предложили альтернативу: парламентарная или президентская система. Так как возобладали сторонники последней, то вместо введения механизмов демократизации, был учрежден Совет Республики с довольно ограниченными полномочиями, который, как показывает практика работы государственных органов, не стал значимым в отношении комплекса существующих политических проблем.

## В. Контроль и ответственность

### 1. *Публичная ответственность*

Понятие политического контроля надо связывать с понятием публичной ответственности. Речь идет не об индивидуальной ответственности, возлагаемой на каждого, кто занимает государственную должность, а об ответственности, которую он несет постольку, поскольку осуществляет функции, регулируемые конституционным и общим законодательством. Представитель какого бы то ни было органа власти в обязательном порядке должен исполнять полномочия того органа, членом которого он является. Факторы, препятствующие этому, очень часто сопряженные с личным стремлением избежать публичной критики или критики со стороны других должностных лиц (того же самого или другого органа власти) влекут за собой

возможность нарушения принципа недискреционного осуществления публично-правовых функций.

Публичная ответственность предполагает, что представитель власти не вправе делать что-либо противоречащее его должностным обязанностям, но он не вправе и не делать того, что в соответствии с нормой, устанавливающей его компетенцию, вменяется ему в обязанность. Одно из различий между публичным и частным правом состоит в том, что второе есть источник прав личности, которые не предоставляются в публичной сфере. Осуществление свободы в ее различных проявлениях соответствует в каждом случае индивидуальному решению, тогда как представитель власти осуществляет задачи, которые он не правомочен осуществлять через дискреционное решение. Дискреционные действия должностного лица ограничены необходимостью, связанной именно с возлагаемой на него ответственностью.

Нормы конституционного и общего законодательства, регулирующие отправление государственной должности, содержат ряд требований, подлежащих неукоснительному исполнению со стороны представителя власти, и допустимый для него выбор обусловлен обстоятельствами, в которых ему приходится действовать, соображениями общественного блага, которыми он должен руководствоваться, и его программными полномочиями, установленными гражданским корпусом.

Пример подобного выбора мы найдем в действиях экспроприационного характера. Должностное лицо, производящее такие действия, правомочно производить их в пределах существующих норм, но применять эти нормы должно только тогда, когда имеется нормативное основание. Можно утверждать, что в этом случае должностному лицу предоставляются широкие возможности для толкования нормы, и это верно; поэтому нормативное основание должно быть сообразовано с общественными нуждами, для учета которых учреждаются органы власти, и с программными полномочиями, связанными с избирательными процессами.

Ответственность в гражданско-правовом понимании определяется существованием разумной и свободной воли. В государственном понимании критерии разумности и свободы должны сочетаться с критериями необходимости, уместности и целесообразности. В противном случае мы столкнулись бы с вотчинным отношением к государственной должности, и облеченный властью индивидуум использовал бы в своих собственных, а не в коллективных интересах

тот аппарат власти, представителем которого он стал в результате назначения или избрания.

Именно в контексте публичной ответственности нам нужно понимать публичный контроль. Как мы увидим, этот последний основывается на некоторой совокупности полномочий — полномочий определять, соответствует ли исполнение государственной должности предписаниям. Контроль — синоним не только ограничения, как его можно было бы понимать, придавая ему узкое значение, но также и проверки; он применяется не затем, чтобы помешать лицам, на которых возложена какая-либо государственная обязанность, исполнять ее, а как раз наоборот, затем, чтобы ни один орган власти и ни одно должностное лицо не делали того, что им не подобает, и не прекращали делать то, что от них требуется.

## 2. Самоконтроль

Во всех проявлениях власти есть элементы контроля. Как было сказано ранее, даже при автократическом осуществлении власти можно обнаружить формы контроля, пусть даже столь слабые и зависящие от случая, как те, которые применяет автократ по отношению к самому себе и возглавляемому им аппарату управления. Как подходящий литературный пример достойны упоминания оживленные диалоги из пьесы Педро Кальдерона де ла Барки «Жизнь есть сон». Сын короля по неведомой ему причине томится в заключении. Король велит одному из своих приближенных перевезти принца в королевский дворец и внушить ему, будто все это сон, чтобы посмотреть, что он будет делать, когда узнает, что унаследовал престол. Как только принц осознаёт свою безмерную власть, он начинает действовать необузданно и бездумно и в разговоре с отцом оскорбляет его королевское достоинство. У этой драмы счастливая развязка, потому что принц исправляется и обретает качества, которые так хотел видеть в нем король: он вновь становится великодушным и отдаёт распоряжения, исполненные благородства. Процесс самоконтроля налицо, принц способен к осуществлению власти; он, ответственный лишь перед самим собой, выдержал испытание на благонравие, которому отец подверг его, чтобы передать ему огромные полномочия, предоставляемые короной.

В этом примере отражено, без каких-либо изысков, помимо литературных, восприятие власти в эпоху абсолютизма. Хотя существовали и другие формы воздействия на монарха, например, те, что

применялись, чтобы получить от него привилегии, ничто не умаляло того ореола полновластия, который его окружал; ничто, кроме его прозорливого разума, не ограничивало монарха в осуществлении власти; ничто в институциональной структуре власти не могло противиться его планам. Мысль, что монарх несет ответственность единственно перед Богом, удерживала подданных от того, чтобы препятствовать ему проводить в жизнь свои решения; иначе им грозила бы двоякая опасность: оказать неповиновение монарху, — тут еще можно было надеяться на прощение, — и, что гораздо хуже, впасть в грех, обнаружив моральный порок незнания божественных велений, на которых основывается легитимность монарха.

### 3. *Восприятие контроля*

Всякий контроль отвечает политическим и юридическим интересам того, кто его осуществляет, или тех, кого он представляет. Поэтому узость или широта сферы контроля отражает уровень централизации или децентрализации власти. Контроль, осуществляемый баронами в сословном обществе, несомненно, обуславливает деятельность суверена; но плоды этого контроля пожинают только сами бароны. Даже в примере из пьесы Кальдерона де ла Барки самоконтроль, осуществляемый носителем власти, благотворен для него самого.

На протяжении столетий — скольких, точно сказать нельзя, потому что речь идет и об эпохе Древнего Рима, и о Средних веках, и об эпохе Просвещения, и о нашем времени, — литература затрагивала вопросы отношений между правителем и обществом, стремясь путем назидания вселить в правящего страх превысить свою власть. То, что было функцией театра в эпоху классической древности, а затем в период Возрождения, является также функцией современного кинематографа. Идея ясна: правящему показывают негативные последствия его эксцессов в случае усиления трений с подданными/гражданами, тогда как терпимость создает лучшие условия для их повиновения.

Обращения к правителям, содержащие призыв к самоограничению, имеют многовековую историю. Даже при самой резкой критике злоупотреблений властью отмечается склонность возлагать на единичную волю правящего ответственность за все акты произвола, совершаемые или могущие быть совершенными. Существенный поворот происходит тогда, когда, как в «Процессе» или в «Замке» Кафки, эксцессы вменяются в вину институтам, а не индивидуумам.

В рассказе Кафки «Как строилась Китайская стена» даже вестник монарха теряется в лабиринтах власти, оказывается бессильным перед бюрократическим окружением, сковывающим и самого властителя. Здесь выражено определенное понимание власти. Не надо забывать, что, при всем своем литературном таланте, Кафка изучал право и занимался адвокатурой.

#### 4. Развитие форм контроля

Самая древняя форма контроля, которую мы можем обнаружить, — та, что сопряжена с отправлением правосудия. Разделение широкой функции правления и узкой функции судопроизводства было исторически первым. Это явление большой значимости, потому что необходимость гарантировать отношения правосудия — включающего безопасность индивидуумов и групп — была одной из причин возникновения государства. Судебные магистраты существовали задолго до того, как в осуществлении функций власти произошло разделение другого типа.

Таким образом, правосудие превратилось в первичный контроль, который был с необходимостью связан не с ограничением действий правящего, а с ограничением его полномочий. Это контроль, естественно, был непостоянным. Он не давал возможности следить за действиями правящего, а лишь несколько сокращал сферу его широчайших прерогатив. Отправление правосудия как форма эффективного контроля над правящим — установление, достаточно близкое к нашей эпохе, эпохе конституционализма: ограничение действий правящего во имя верховенства конституции.

Вторая стадия контроля представлена возникновением административного аппарата. Примеры тут многочисленны и разнообразны. Эффективно действующий административный аппарат существует в Древнем Египте; он существует в Персии, где предусмотрительное создание сатрапий показывает, как, децентрализуя администрацию, можно укрепить центральную власть; и, уже с относительно современными характеристиками, он усматривается в квазиминистерствах (Kovaliov, III, p. 67), учрежденных римским императором Клавдием.

Политический контроль также появился в древности. В этом отношении важны два института классического и эллинистического периодов: народные собрания и остракизм. Первые позволяли гражданам контролировать происходящие политические события, в то

время как второй был формой контроля превентивного характера и позволял избежать злоупотреблений властью в будущем.

Социальный контроль соответствует четвертой стадии процесса развития. Очевидно, что проявления общественного беспокойства, отмечаемые на протяжении всей истории, не равнозначны этому контролю. Чтобы можно было говорить о контроле, должна существовать систематическая и организованная форма публичной деятельности, в которой нет места непредвиденным вспышкам социального насилия. Формы социального контроля соответствуют многочисленным формам выражения общественного мнения и проявления солидарности. Этот тип контроля сформировался последним, так как даже в наше время он существует только в открытых обществах. В закрытых обществах инструменты общественного мнения выполняют функцию, обратную их функции в открытых обществах, поскольку они используются как средства контроля над обществом. Вот какую дилемму необходимо разрешить: либо сохранить инструменты, которыми располагает общество, для общества, не прибегая при этом к парадоксальным в данном случае авторитарным мерам, либо допустить, чтобы они незаметно стали инструментами манипулирования.

## *5. Контролирующая власть*

Юридическое исследование форм публичного контроля не может не учитывать политические обстоятельства, в которых возникают и применяются эти формы контроля. Нормативные положения в области контроля сами по себе не представляют интереса. Только внимательное сопоставление предписанного и практикуемого позволяет определить обоснованность нормы и рациональность поведения.

Именно в сфере публичного контроля можно обнаружить наибольшее взаимодействие между нормой и поведением. Мы уже отмечали, что главные проблемы конституционной политической системы заключены в ее происхождении, форме власти, осуществлении власти и контроле над властью. В любом из этих аспектов то, что предусмотрено нормой, не исчерпывает всех реальных возможностей поведения; но, во всяком случае, предписания, касающиеся, например, избирательных процедур, значительно ближе к возможным действиям, чем предписания относительно политического контроля, в связи с которыми к объективности нормы часто примешивается субъективность того, кто ее применяет или, в буквальном смысле слова, использует.

Изучать инструменты контроля надо исходя из его генезиса. Знание происхождения — единственное, что позволяет определить причину и цель контроля и, таким образом, его истинную функцию. За этим скрывается тема, соответствующая другому типу исследования: власть. Изучение власти — кратология, если употребить термин Карла Лёвенштейна, — относится к другому аспекту анализируемого здесь явления; учитывая цель данного исследования, мы ограничиваемся освещением проблем, о которых мы уже говорили.

В этой связи необходимо уточнить значение выражения «контроль над властью». Казалось бы, оно предполагает, что власть может быть подвергнута контролю, осуществляемому извне. Но такая операция представляется немыслимой. То, что контролирует власть, не может быть чем-то иным, помимо власти. Здесь силлогизм Гоббса (*Leviatán*, р. 399) неоспорим: то, что способно подчинить себе власть, есть власть. Контроль — это функция власти, а не нечто альтернативное ей. Контроль над властью, следовательно, может пониматься только как элемент самой власти.

Когда мы перейдем к конкретному анализу форм контроля в свете теории разделения властей, мы сможем убедиться, что, будучи блестящим построением, позволившим разрешить проблемы власти благодаря конституционной системе, эта теория не способна удовлетворить институциональные потребности нашего времени. Классическая конституционная модель — которой мы, несомненно, обязаны Монтескьё — сделала возможным переход от закрытого обществу к открытому; проблема, которая в наши дни нуждается в новом институциональном построении, — это проблема плюралистичного общества, требующего самых широких пределов терпимости в необходимых пределах единства. Сочетать обе координаты — дело весьма тонкое; классическая конституционная модель здесь будет по-прежнему полезна, но недостаточна.

## 6. *Контроль и децентрализация власти*

В мире институтов власти существует скрытая опасность атомизации. Нетрудно прийти к глобальному пессимизму, полагающему, что выбор невелик, или к механистическому оптимизму, по-прежнему усматривающему в шумных конституционных реформах средство решения всех институциональных проблем. Эта точка зрения, столь распространенная в XIX в., время от времени возрождается вновь. Она имеет, по крайней мере, то преимущество, что проявления несогласия направляются в русло реформы институтов.



Есть достаточно оснований для коллективного скептицизма. После того как люди утратили глубокую веру в то, что вездесущее государство должно разрешить все проблемы общества, и пришли к выводу, что панацея превратилась в мираж, избежать противоположного убеждения было невозможно. Эту проблему ясно видит Алан Минк (*La nueva...*, p. 82): «После Гегеля все мы верили, что государство — это естественная кульминация развития общества. Глубочайшее заблуждение! Государства, подобно морям во время отлива, отступают, обнажая множество странных вещей».

Это вынужденное отступление государства, вызванное недоверием, порождает, по выражению Минка (*La nueva...*, pp. 85 ss.), «зоны отсутствия законной власти», где воцаряется беззаконие, даже «в недрах наиболее развитых демократий»; где мафии становятся все более широко распространяющейся социальной формой и целые города восстают против власти. В этом процессе «медиэваллизации» «институты власти остаются далекими от потрясений... и все большая часть общества уходит из-под их контроля». Переживая упадок, государство постепенно утрачивает реальные функции и тяготеет к тому, чтобы вырабатывать нормы и сохранять за собой функции формального характера, «которые лишь поддерживают функционирование официального общества».

Заблуждение Минка в том, что он отождествляет тенденции к социальной энтропии с предполагаемым растворением государства. Это в действительности невозможно, поскольку государство — политическое явление, не сводящееся к тем формам, в которых оно представлено. Как бы ни менялся его внешний облик, до тех пор пока существует объединяющая власть, правомочная диктовать и применять законы, можно говорить о переменах в структуре и формах государства, но не о его исчезновении.

Однако Минк, без сомнения, прав в другом (и это имеет отношение к теме настоящего труда): когда снижается уровень полномочий конституционного государства и, помимо него, в результате процессов политической децентрализации возникают и множатся новые формы осуществления власти, обнаруживается реальность, хотя и новая для нас, но характерная для Средних веков. На этом этапе исторического развития власть была предельно децентрализована. Реакция, которая привела к господству абсолютизма, была оправданна именно как ответ на раздробленность, ответ в пользу централизованного порядка. Осознание необходимости восстановить институциональную жизнь оказалось столь глубоким, что дискурс о

порядке продолжался до начала эпохи современного конституционализма.

С укреплением новых конституционных институтов дискурс о порядке сменился дискурсом о плюралистичности и согласованности; последний более близок к дискурсу о свободе, составлявшему духовную основу реакции против абсолютизма. Какую же ситуацию создает в настоящее время возникновение зон, находящихся за пределами деятельности государства? Конечно, не ту, на которую указывает Минк, — по причинам, нами уже отмеченным: государственная власть будет по-прежнему существовать, пусть и в нетрадиционных формах. Для нас важнее другое: современный конституционализм выработал механизмы публичного контроля, которые, по всей видимости, постепенно утрачиваются, по мере того как смещаются центры осуществления власти, традиционно рассматриваемого как функция государства.

Это явление, можно сказать, вызывает беспокойность. Мы опять-таки сталкиваемся с необходимостью разграничивать вопросы конституционализма и можем установить, что в так называемом минимальном государстве сохраняется источник власти и больше, чем когда-либо, делается упор на процессы децентрализации. Усиливается также беспокойность по поводу правового государства, перед которым стоит только одна глобальная проблема: обеспечить максимально возможное соответствие осуществления власти норме, которой оно подчинено. В этом случае содержание нормы — речь идет о давней, хорошо известной полемике — уже не имеет значения. А как обстоит дело с публичным контролем?

Подлинная опасность нового Средневековья заключается в том, что, как и в названный исторический период, есть целые секторы власти, недоступные для эффективного осуществления политического контроля. Ясно, что публичные функции, передаваемые частным лицам, выводятся из-под публичного контроля. Наряду с так называемой «приватизацией» экономической деятельности государства, назревает парадоксальная приватизация общественного интереса и уже намечается приватизация самого общественного порядка. Последнее более или менее очевидно во внутренних правовых системах и в международном правопорядке. Об этом мы говорили ранее как о явлении «неуловимого государства».

Во внутреннем правопорядке государств усиливается тенденция к тому, чтобы частные лица все более и более активно осуществляли функции общественной безопасности. Государственная моно-

полю на применение силы, похоже, трансформируется в некую новую координационную структуру, из которой в конечном счете следует, что многие действия, прежде исходившие только от государства, теперь выполняются частными лицами и это считается нормальными. Проблема, возникшая перед конституционализмом, состоит в том, что, пока функции безопасности были в руках государства, они подлежали контролю, но когда они осуществляются частными лицами и притом во имя свободы, контролировать их уже невозможно.

Это проблема весьма серьезная. Появились своего рода новые баронские титулы, в соответствии с которыми все большее число членов общества реализует права, принадлежащие обществу в целом, но не отчитывается перед обществом. По механизмам контроля можно судить о сокращении ответственности в сфере общественного интереса, в связи с выведением ряда функций из-под публичного контроля.

Отмечается и обратное явление: естественное развитие частной деятельности производит в обществе изменения, на последствия которых не всегда обращают внимание. Социальное право возникло в значительной мере для корректирования действий частных лиц. Так, когда трудовые отношения выделились из гражданской сферы, была введена публичная ответственность (обычно употребляется прилагательное «социальная») за деятельность, осуществляемую частными лицами. Эта тенденция не получила дальнейшего развития. Сегодня принято считать, например, что только государство может нарушать права человека; акты произвола, совершаемые частными лицами в отношении частных лиц, по-прежнему являются предметом гражданского или уголовного права. Такая точка зрения консервативна и не позволяет найти новые институциональные ответы.

Что же касается вопросов международного общественного порядка, то здесь наиболее характерный пример — новая приватизация войны. В Средние века системы кредита возникли как форма поддержки частными лицами торговли других частных лиц, а также поддержки частными лицами государств, которые, прибегая к военным действиям, покровительствовали торговле. В наше время торговля оружием, законная или подпольная, — это известный способ уйти от публичного контроля (Valadés. «Actualidad...», p. 506).

## *7. Представительство и контроль*

Бидарт Кампос (pp. 147 ss.) недвусмысленно и безоговорочно утверждает: «Правит всегда один человек или небольшая группа

людей, которые являются носителями, или держателями, политической власти. Иначе и быть не может... декларации, что правление осуществляет народ, отвечают всего лишь коллективным верованиям или представлениям...» Формулировка ясная и откровенная; подобные формулировки характеризуют все работы этого аргентинского правоведа. Непривычно, чтобы с такой прямоотой выражали понятия, в которых обычно усматривают различные нюансы.

Я привел утверждение Бидарта потому, что решение рассматриваемой им проблемы — именно в эффективности политического контроля. Действительно, заявление о том, что правит народ, соответствует понятию народного суверенитета и представительной демократии, если последняя понимается как альтернатива прямой демократии. В этом смысле Бидарт прав, и речь идет о юридико-политическом представительстве. Руссо был бы с ним согласен. Нам известно, хотя мы не всегда это признаем, что механизмы политического представительства основываются в значительной мере на юридической фикции. Именно поэтому предпринимаются попытки соединить то, что в строгой теории было несоединимо: формы прямой демократии, которые иногда характеризуются как формы «демократии участия», с формами представительной демократии. Отсюда следует, что такие методы, как плебисцит и референдум, завоевывают новые пространства, хотя хорошо известно, что они означают частичную отмену институтов представительства и отрицательно влияют на осуществление контроля.

## 8. Контроль и политическая эффективность

Эффективность всякой системы конституционной демократии состоит в том, что принятые системы контроля заставляют власть функционировать. Когда ведутся споры относительно целесообразности президентской и парламентарной систем с целью установить, какая из них больше подходит для сохранения политической стабильности, обычно упускается из виду, что результаты каждой из них зависят от хорошей институциональной схемы публичного контроля.

Хотя многие формы контроля, практикуемые в каждой из этих систем, рассматривались как исключительные и даже взаимоисключающие, современная конституционная практика показывает, что они взаимозаменяемы и что их гибкому применению мешают только

академические понятия о конституционной организации. Изучив новейшие конституционные построения, можно утверждать, что любая политическая модель сопротивляется введению таких инструментов контроля, которые предположительно более пригодны для того, чтобы не только сделать власть функциональной, но и обеспечить динамичность политических процессов.

Разумеется, было бы не только преувеличением, не имеющим под собой научной основы, но и проявлением редукционизма утверждать, что всеми процессами можно управлять благодаря эффективной системе политического контроля. Главное, что обеспечивает политическая система, помимо того что она гарантирует легитимный источник власти, — это возможность умерять высокие требования участия во власти, свойственные открытым обществам. Поскольку консенсуальная демократия приобретает новых адептов, институциональная схема демократии большинства, которой соответствует классическая конституционная модель, может оказаться узкой, не удовлетворяющей новым политическим ожиданиям и запросам.

Чтобы достичь консенсуса, обуславливающего функциональность новых демократий, необходимо введение инструментов, облегчающих взаимопонимание и согласие. И здесь важно наладить публичный контроль, потому что от его качества и его функционирования зависит, будут ли достигнуты цели, предполагаемые политическими соглашениями.

Крах демократии, если употребить верное выражение Хуана Линса (pp. 32 ss.), нередко бывает следствием несовершенного устройства либо неправильного применения механизмов контроля. Артуро Валенсуэла (*The Failure...*, p. 67) приводит хороший пример: в Чили институциональные несоответствия осложнили отношения между органами власти, создали «политическую напряженность, которая помешала разработать национальную политику, способную преодолеть экономическую отсталость» и послужили одной из причин военного переворота и свержения правительства Сальвадора Альенде в 1973 г. В конституционной истории Мексики можно найти аналогичные примеры: государственный переворот и свержение правительства Игнасио Комонфорта в 1857 г.; выдвигавшееся время от времени предложение реформировать Конституцию путем референдума, который и был организован Бенито Хуаресом в 1865 г.

### 1. Ограниченность правового государства

Для организации и функционирования власти важен контроль за ее осуществлением. Проблема эта не нова. В той или иной форме она ставилась с древних времен и, конечно же, приобрела особое значение в наши дни. Эта тема связана, в свою очередь, с темой правового государства, под которым принято понимать подчиненность органов власти положениям закона. Однако проблема правового государства в широком понимании — это проблема природы закона, которому подчиняются государство и политическое сообщество.

Этот аспект законности был предметом многочисленных исследований. Если Аристотель сформулировал альтернативу: что предпочтительнее — правление царя или правление закона, то Цицерон заставил задуматься: как быть с законами, явно противными разуму и, значит, противоречащими человеческой природе и справедливости. Эта проблема рассматривалась вновь и вновь, она до сих пор остается объектом полемики между различными течениями философии права.

Об этом не следует забывать, так как независимо от того, какая будет принята теоретическая позиция, все указывает на то, что общее понятие «правовое государство», по-видимому, не разрешает всех проблем отношения правительство—управляемые.

### 2. Современное государство

Само понятие государства постепенно приводилось в соответствие с новыми взглядами. Хотя, согласно широко распространенному представлению, понятие современного государства восходит к Макиавелли, нельзя упускать из виду его знаменательные предвосхищения — например, понятие, которым руководствовался Фридрих Швабский, или Фридрих II, в XIII в.

Если мы подразумеваем под современным государством политическую организацию, полномочную создавать правовые нормы и применять их принудительным образом, то очевидно, как отметил Мануэль Гарсиа Пелайо, что при наличии такой организации мы имеем дело с государственной реальностью. Это в полной мере относится к законам, изданным в Сицилии Фридрихом II.

Широкая образованность и понимание феномена власти позволили этому монарху предвосхитить идеи, которые проложили

себе путь лишь в современную эпоху. Так, например, относительно правонарушений он заметил, что для общества важнее предотвратить совершение преступления, чем покарать за уже совершенные деяния.

Но главное его достижение — форма организации государственной власти: он отменил феодальные привилегии, создал сложную административную и судебную структуру, исключил магическую практику из процессуального порядка, установил и письменно зафиксировал нормы поведения управляемых и правителей и сам подчинился этим нормам (пролегомены правового государства), отстоял полномочия светской власти перед властью церковной.

В общем, Фридрих Швабский в своей законодательной деятельности представляет переходный период от фазы наивысшего развития к фазе упадка феодализма, так как он установил механизм подчинения органов власти и их должностных лиц правовому порядку и одновременно утверждал монархический абсолютизм, который начиная с эпохи Возрождения будет характеризовать государство, как форма власти, направленная, в частности, на преодоление средневекового феодализма.

Но государство не могло долгое время быть выражением авторитаризма, подобного тому, какой постулирует Томас Гоббс. Поэтому Локк и Монтескье в дальнейшем станут в авангарде интеллектуальной борьбы за рационализацию политической власти.

### *3. Разделение властей*

Всеми признан большой вклад Монтескье в формирование современного конституционализма. Выдвинутый им тезис о разделении властей стал основой великих конституционных разработок, в особенности во время североамериканской и французской революций. В дальнейшем, на протяжении XIX и XX вв., принцип разделения властей был включен практически во все конституционные структуры, независимо от степени его действительного применения.

Конечно, разделение полномочий между различными органами власти отмечалось даже в очень древних политических концепциях. Аристотель выявляет его в государственном устройстве Афин; Сенека пишет о нем в речи, предназначенной для Нерона, которую тот произносит перед римским сенатом, когда его возводят в императоры; Монтескье обнаруживает его в известной истории германцев, написанной Тацитом.

Как бы то ни было, важна не оригинальность тезиса, а его своевременность. И, хотя мы могли бы найти в древности отдаленные примеры практики разделения функций, существенно то, что в современном конституционализме эта практика превратилась в один из определяющих элементов правового государства, в результате чего оказалось возможным решить поставленную Цицероном проблему повиновения неправому закону.

Но один только постулат о разделении властей не объясняет в наши дни сложную структуру власти. Во времена Монтескьё не существовало ни политических организаций, именуемых сегодня партиями, ни таких общественных организаций, как профсоюзы; средства коммуникации не имели того распространения, какое они получили в современную эпоху; не возникли еще «неправительственные организации», привлекающие к себе все большее внимание в наши дни; невозможно было вообразить появление, наряду с тремя традиционными, новых органов власти — таких, например, как омбудсмены, — или независимых избирательных организаций, или центральных банков.

Все перечисленное привело к пересмотру традиционного представления о правовом государстве, лишь частично отражающего сложное политическое явление нашего времени. Потрясения XX в. также во многом способствовали новому видению государства и права. Кроме того, и само понятие правового государства было поставлено под сомнение. Не вдаваясь в рассуждения о принудительной природе нормы или об учредительной функции, приписываемой некоторым законоположениям, и не распространяясь об источниках права, следует констатировать факт, что государство подчиняется только тем законам, которые создает оно само.

С определенным скептицизмом Морис Орну (Naugiou, p. 280) писал: «Надо критически относиться к утверждениям, скрывающимся за громкими словами *господство права, царство закона, подчинение государства праву, правление законов или власть права* и т.д. Все это гиперболы». Сказано твердо, пожалуй, даже чрезмерно резко. Поэтому тот же автор далее развивает подробную аргументацию в пользу ограничения власти конституцией. Но, оставив в стороне оценки, укажем на один важнейший пункт критики, на который не дает ответа общее понятие «правовое государство». Его можно сформулировать так: в правовом государстве государство подчиняется государству, потому что оно — творец своего собственного права и, значит, оно само полагает себе пределы.



Иными словами, в правовом государстве как таковом государство играет по своим собственным правилам, полагает свои собственные пределы, устанавливает свои меры ответственности, определяет свои полномочия и изменяет то, что хочет изменить, когда хочет и так, как само считает нужным.

Тут может сложиться впечатление, что между правовым государством и диктатурой нет никакого различия. Поэтому мы должны теперь обозначить и другие элементы современного государства. Среди них — представительная система, механизмы децентрализации власти и сложный инструментарий контроля, препятствующего трансформации правового государства в государство с неограниченной властью. Надо сказать и о других отличительных чертах современного конституционализма, конкретизирующих понятие правового государства.

Социальные революции, такие, как мексиканская или русская революция, и экономический кризис, вызванный Первой мировой войной, создали условия для конституционного закрепления социальных гарантий, в результате чего возникло социальное правовое государство. Начиная с Конституции Керетаро и, далее, Конституции Веймарской республики конституционализм в период после Первой мировой войны приобрел выраженную социальную направленность.

В свою очередь, необходимость предупредить возникновение современных тираний, подобных тем, которые привели к развязыванию Второй мировой войны, побудила законодателей задуматься о более широком использовании демократических механизмов, призванных устранить опасности и гарантировать свободы. После Второй мировой войны конституционализм стал, таким образом, типично демократическим.

Все вышеизложенное позволило создать новое, социальное и демократическое, правовое государство, которое затем вступило в период кризиса из-за последнего резкого изменения в международных отношениях — окончания холодной войны; одним из последствий этих переломных событий было мнение, что без государства обычной величины в принципе можно обойтись. Фридрих Хайек и Роберт Нозик стали поборниками малого государства еще до того, как прекратилось противостояние Востока и Запада. «Уменьшительное» течение в теории государства («конец иллюзии», как теперь выражается Фюре) энергично пропагандировало себя. Эта позиция, однако, не так уж нова: с прошлого века ее придерживались представители анархистского и нигилистического направлений. Ницше

в своей знаменитой «Утренней заре» писал, что лучшее государство — государство наименьшее, даже настолько малое, что в нем он был бы сам себе государством. В этом вопросе сближаются нигилисты и либералы, особенно когда последние обращаются к старым постулатам *laissez faire, laissez passer*<sup>\*</sup>.

Так или иначе, возврат к Средневековью бросает новый вызов государству. Как мы уже говорили, на это указывают многие признаки. Подчеркнутая «антиполитичность», характеризующая все большее число национальных общностей, растущее множество «зон отсутствия законной власти» (по выражению Алана Минка), форсированные и неупорядоченные процессы приватизации, очень часто означающие передачу в частный сектор тех видов деятельности, которые до недавнего времени считались затрагивающими общественный интерес и даже общественный порядок (как, например, деятельность, связанная с различными аспектами безопасности и юстиции), — все это выводит из-под публичного контроля очень важные функции.

В общем, государство постепенно отстраняется от дел, которые были и остаются неотъемлемыми от него. Оно мало-помалу утрачивает такие роли, как быть арбитром в конфликтах, уравнивать социальные интересы и социальные силы и эффективно распределять богатство. В наше время разговоры о государстве всеобщего благосостояния ведутся едва ли не в порицание, потому что они только напоминают о значительном участии государства в повседневной жизни общества.

В некоторых странах отступление государства особенно симптоматично. Знаменательно, что общества начинают реагировать на то, что, возможно, станет новой формой отношения правительство—управляемые. Различные опросы в Великобритании (*Sunday Times*, October 21, 1995) свидетельствуют о том, что семь из каждых десяти избирателей склоняются к централизованной политике.

Отступление государства в разных областях уже повлекло за собой отрицательные последствия. Александер Штилле показал, что в Италии передача политической власти организациям, внешним по отношению к государственной власти, способствует победе мафиозных группировок над очень рыхлым и оттого уязвимым государством. То же самое предугадывается в России и уже отчасти произошло в Мьянме. Ограничимся этими примерами.

---

<sup>\*</sup> Предоставляйте свободу действий, не препятствуйте (франц.).

#### 4. Объем понятия «политический контроль»

Все предыдущее приводит нас к необходимости искать юридические инструменты, которые в новых условиях существования государства позволили бы нам найти механизмы для его эффективного функционирования. И здесь мы можем оценить значимость и важность политического контроля, так как он представляет собой совокупность мер и действий, позволяющих поддерживать равновесие институтов, не давая им превышать свои конституционные полномочия и в то же время не снижая уровень их действенности и эффективности. В понятие политического контроля входят следующие элементы: *a)* правовые нормы, *b)* правовые действия, *c)* политические действия, *d)* институциональное равновесие, *e)* конституционные полномочия, включающие права и обязанности, *f)* действенность институтов, *g)* эффективность институтов.

Это многообразие элементов объясняется тем, что контроль имеет целью поддерживать институциональный динамизм, а не демонтировать правительственный аппарат. Ограничивать деятельность институтов и сковывать ее — не одно и то же. Одно дело — подчинять деятельность институтов правилам, известным, ясным, точным, выполнимым и допускающим корректировку, и совсем другое — сокращать их реальные возможности, их действенность и эффективность.

Инструменты контроля существуют не сами по себе и не для себя самих, а как часть конституционного порядка, который, в свою очередь, составляет основу социального и демократического правового государства. Это государство охраняет активные права, такие, как право на свободу, право на равенство, право обращения в суд и право собственности; но оно учитывает также права пассивного осуществления, важнейшее из которых — право на хорошее управление.

Мы считаем активными правами те, которые гарантирует конституционный строй и которые управляемые осуществляют дискреционно или в результате разрешения спора; с другой стороны, мы рассматриваем как политические права пассивного осуществления те права, которые также следуют из конституционного строя, но в реализации которых управляемые зависят от эффективного функционирования представительной системы.

Благодаря современному конституционализму управляемый располагает новыми инструментами, чтобы выразить свою волю и повлиять на волю своих представителей. К праву голоса, традици-

онному праву, осуществление которого, как отмечал Руссо, является периодическим и имеет недолговременные последствия, прибавляется ряд условий: существование политических партий, средств массовой информации, средств прямого участия, таких, как, плебисцит для политических вопросов и референдум для нормативных решений, а также инструментов отзыва полномочий депутатов.

Несмотря на коррективы, которые вносились в представительные системы с целью сделать их более функциональными, не всегда удавалось получить ожидаемый эффект; институты представительной демократии даже сочетались, а может быть, и смешивались с институтами ограниченно прямой демократии не без ущерба для первых.

Только после тщательного анализа достигнутых результатов можно будет говорить об успехе или неудаче. Дистанция между электикой и созданием гибридных форм зачастую очень мала. Во всяком случае, конституционные системы строились по принципу включения различных компонентов. Так, в конституции были включены социальные права, что в свое время казалось ошибочным многим конституционалистам. Итог, однако же, был положительным. До такой степени, что не перестаешь удивляться, почему теперь, вопреки всякой логике, вошло в моду эти права малопомалу сокращать.

## *5. Право на хорошее управление*

Право на хорошее управление выражается в гарантии того, что институты будут функционировать в пределах действенности и эффективности, установленных демократическим конституционным порядком. Структура институтов включает механизмы контроля, которые должны быть совместимы с механизмами их рационального и эффективного функционирования. В противном случае создавалось бы впечатление, что институты могут только блокировать друг друга в процессе взаимного контроля.

В политической практике механизмы институционального контроля часто используются, чтобы исключить борьбу за власть. Это искажение цели институтов и результат неверного толкования конституционных полномочий.

Понимать, что такое право на хорошее управление, равнозначное праву пассивного осуществления, которым обладают управляемые, полагается и тем, кто выполняет задачи управления, и тем, кто стремится сместить их. Для прекращения полномочий конститу-

ционный порядок предусматривает соответствующие инструменты. Здесь очевидна важность общественного контроля для конституционной демократии. В условиях конституционной демократии, когда существует возможность сменяемости в исполнении представительных функций, предполагается в то же время, что контроль должен функционировать так, чтобы продолжали действовать полномочия институтов. Эффективно управлять — это активное право тех, кто занимает должности в представительных органах, и пассивное право общества в целом, а не только граждан, участвующих в мажоритарном избирательном движении.

Поэтому одна из трудностей в осуществлении контроля связана с возможными ошибочными толкованиями и с политической инерцией. Например, в политических системах с малой конкуренцией контроль обычно используется в ходе политической борьбы скорее как инструмент дискредитации, чем как механизм надзора за деятельностью институтов.

Бывает, что эта инерция преодолевается не с такой быстротой, с какой принимаются нормы и решения, трансформирующие закрытую или полузакрытую систему в открытую. Тогда системы контроля превращаются в препятствие для рационального функционирования институтов и могут даже привести к результатам, противоположным тем, каких ожидали от их принятия, и противоречащим институциональной системе в целом.

Когда планируются институциональные изменения, не всегда принимается в расчет инерция предшествующих систем. Это упущение, как правило, обходится дорого, оно оплачивается новыми институциональными преобразованиями, осложняемыми неэффективностью тех институтов, которые не всегда оказываются на высоте. Многие коллективные разочарования в связи с институциональными преобразованиями объясняются тем, что не была принята во внимание необходимость изменить прежние условия и прежние понятия, или наивным предположением, что нормативные изменения смогут преобразить поведение политических деятелей.

По этим причинам нужно рассматривать не только нормативное выражение политического контроля, но и позиции, которые он обуславливает. Следует также включить его в процессы политического перехода как существенный компонент. Процессы постепенного реформирования имеют, помимо всего прочего, то преимущество, что политическое поведение тщательно приспосабливается к новым нормам; но зато в таких процессах некоторые проявления

инерции по отношению к новым институциональным преобразованиям сочетаются с частым расхождением между поставленными целями и достигнутыми результатами. Отрицательная сторона процессов, связанных с радикальными реформами, — временная неопределенность, но преимущество их в том, что они позволяют покончить со многими инерционными явлениями. Оценить целесообразность каждого из этих двух типов процессов в определенный исторический момент и в определенной стране с точки зрения того, чего от них можно ожидать, — дело политического искусства.

Инерция или невозможность разрешить политические разногласия путем корректно проведенных выборов обычно проявляются в неправильном использовании контроля. Отсюда — важность проблемы контроля и тех ее решений, которые предлагает каждая конституционная система.

Несогласованность действий между исполнительным и законодательным органами власти, порой из-за неверного понимания роли оппозиции в системе конституционной демократии, влечет за собой потерю институционального равновесия и предвещает, выражаясь словами Хуана Линса, крах демократии. Поэтому нетрудно предвидеть возрастание интереса к изучению публичного контроля как важнейшего элемента конституционных демократий и, следовательно, социального и демократического правового государства.

## *6. Конституционные убеждения*

Морис Ориу (xliii) отмечает, что не так важна форма, принимаемая конституционными институтами, как политические убеждения. Далее, не впадая в наивность, он признает, что, согласно урокам истории, ни один институт «сам по себе не способен установить строгое равновесие между властью, порядком и свободой».

Мнение Ориу основано на эмпирической констатации. Запомним его, потому что проблема институциональных построений в том, что они дают пищу для неосуществимых стремлений. Люди склонны верить в своеобразную магическую функцию институтов власти. Эта склонность порождается иногда наивностью, а иногда своего рода общественной апатией: наивностью — когда считают, что поведение может изменяться с такой же легкостью, как норма; апатией — когда, желая избежать коллективного усилия, требующего индивидуального лидерства, принимают упрощенное решение изменить законы, чтобы исправить поведенческие деформации.

Приспособляемость институтов обусловлена гибкостью поведения. Важно в конечном итоге то, чтобы в любом принимаемом институте его основополагающие принципы реально функционировали. Абстрактные формулировки могут исполнять программную роль, впрочем, характерную для учредительных норм, но они требуют для своей объективации так называемых «политических убеждений», которые явно предполагают способность делать норму позитивной.

«Политические убеждения» (Ориу называет их также «конституционными») могут быть истолкованы как аргумент в пользу теории естественного права. И действительно, так истолковал это выражение Ориу. Однако его можно понимать и в смысле отождествления нормальности и нормативности. Именно этот смысл мы и вкладываем в него, особенно когда говорим о политическом контроле, реальная значимость которого определяется отношением между предписанием и поведением.

Недоверие к политикам и к самому правительству — явления, возникающие в большинстве демократий. Речь идет о двух разных вопросах. Осторожное отношение к политикам вызвано часто вскрывающимися фактами коррупции; недоверчивое отношение к правительствам связано или с представлением об их бесполезности, или же с пониманием того, что действия правительства ограничивают деятельность частных лиц.

В обоих случаях необходимо установить, насколько справедливо суждение о них — или их осуждение, — какова или каковы возможные причины этих оценок и каковы их возможные последствия.

Ральф Дарендорф провел важный анализ следствий, которые влечет за собой неприятие политиков и, неявно, самой политики. Одно из них, возможно, самое серьезное, — то, что различные должности в органах власти могут занять люди, не имеющие способности, опыта или интереса к государственной службе или всего этого, вместе взятого. Как бы то ни было, это одна из наиболее частых реакций, наблюдающихся во многих демократиях. Вспомним, что Джеймс Картер добился значительного успеха на выборах во многом благодаря рефрену, популярности которого намеренно способствовал он сам: «*Jimmy who?*» («Джимми кто?»). Это выражение в начале проводимой им кампании за выдвижение его кандидатуры на пост президента от Демократической партии, казалось, заключало в себе нелестный для него смысл и ставило его в невыгодное положение перед другими соискателями, принадлежащими к так называемому «политическому истеблишменту»; но Картер скоро заметил:

то, что его оппоненты использовали как оружие дискредитации, возымело непредвиденное действие и обернулось растущей симпатией к его предварительной кандидатуре. Он ловко воспользовался преимуществом своего по видимости невыгодного положения и, ничего не опасаясь, нашел прибежище там, где многие усматривали его слабое место. Так или иначе, убедительность его победы на выборах, уже как кандидата на пост президента, ясно показала степень недоверия избирателей к профессиональным политикам.

Явление это не ново, даже в США. За несколько лет до избрания Картера Ричард Никсон, будучи президентом Соединенных Штатов, учел ожидания так называемого «молчаливого большинства» и содействовал избранию на должность вице-президента Spiro Agnew. Конечно, речь идет не о том же самом явлении, хотя и столь же знаменательном, поскольку было принято во внимание, что упомянутое большинство легче согласилось бы с человеком простого происхождения, по стилю своему отличающимся от профессиональных политиков, больше связанных с интересами групп, доминирующих в Вашингтоне.

Расположенность отвергать правительство или сомневаться в нем непостоянна; в разные периоды она усиливается или ослабевает. В связи с этим политический контроль производит различные действия. Под давлением средств массовой информации и Конгресса Ричард Никсон ушел в отставку с поста президента Соединенных Штатов. Это событие доставило новые аргументы тем, кто не доверяет политикам, и одновременно подтвердило, что государственные институты заслуживают доверия, так как их не затрагивает возможное смещение президента.

## D. Контроль и порядок

### 1. Дробление власти

В конце XX в. наблюдается процесс эрозии предельно сконцентрированной власти, преобладавшей на протяжении почти всего столетия и достигшей огромных масштабов в тоталитарных системах и в военных диктатурах. На одном из этапов современной истории такие диктатуры подчинили себе большинство населения земного шара.

Адекватная реакция на авторитарное осуществление власти опасна тем, что она может привести к дроблению самой власти, породить раздробленность, подобную той, которая характеризовала



европейские государства в эпоху, предшествовавшую великим объединительным процессам. Ярким примером служит Германия: до создания единого прусского государства на территории этой страны существовало более ста независимых политических образований.

Резкие перемены — не гарантия целесообразности новых институтов. Не менее вредным, чем косность, может быть крутой поворот к политической организации, совершенно противоположной по отношению к системе, которую она заменяет. Здесь приобретает большое значение понятие перехода, отличное от понятия смены. Оба понятия предполагают изменения; но в первом случае замена является постепенной и не обязательно означает искоренение всего предшествующего, а во втором случае трансформация является радикальной.

Если исходить из здравого соображения, что ни одна система правления не совершенна, можно прийти к заключению, что чем радикальнее перемены, тем больше с ними связано ожиданий и, следовательно, тем более глубокими оказываются разочарования. Механизмы перехода, наоборот, допускают постепенное приспособление политического поведения к новым нормам и позволяют дать разумную оценку достигнутым результатам и исправить замеченные недостатки.

С крахом государства всеобщего благосостояния политическая власть утратила один из самых эффективных инструментов обеспечения стабильности. Независимо от того, идет ли речь о парламентской или президентской системе, способность политической власти распределять социальные блага на протяжении большей части XX в. была опорой государства и активно применялась в качестве инструмента предотвращения и разрешения конфликтов. *New Deal* — пример того, как общество столь динамичное и открытое, как североамериканское, приняло внутреннюю политику президента, которого многие в его время осуждали за действия, по североамериканским понятиям диктаторские. В той же стране разработка новых социальных программ, таких, как, например, Аппалачский проект\*, использовалась для смягчения разногласий, вызванных войной во Вьетнаме.

Подобные примеры можно было бы привести из истории французской, немецкой и британской демократий послевоенного периода. Парадоксальным образом инструменты благосостояния были

---

\* В 1965 г. Конгресс США выделил 1,2 млрд долларов на перестройку экономики и улучшение условий жизни жителей Аппалачского региона.

использованы также тоталитарными и диктаторскими системами, с целью сгладить последствия негативного осуществления власти.

С каждым днем в мире растет число неправительственных организаций. Это симптом кризиса представительных систем. Неправительственные организации все громче заявляют о себе и в национальном, и в международном масштабе. То, что стало новым, и немаловажным, механизмом обеспечения общественного участия в анализе проблем и выработке решений, выражает также растущее недоверие общества к своим политическим руководителям и эрозию институтов представительства, задуманных в эпоху Просвещения и частично воплощенных в действительность в период после Второй мировой войны.

Современное политическое общество бросает новый вызов нынешнему поколению, но не истории человечества. Так же как в период зрелого Средневековья, в наши дни существует мощное стремление создавать средоточия власти за пределами политической власти государства. Эти политические формы выражения носят корпоративный, региональный, религиозный, экономический, профессиональный характер. Многие из этих групп и организаций обнаруживают склонность к обособлению; нередко они занимают воинствующие позиции в определенных вопросах, которые выделяются из всего множества текущих проблем и превращаются в единственное средоточие политической деятельности. Таковы экологические движения и их политическое выражение — партии зеленых.

## *2. Стабильность власти*

Липсет (pp. 67 ss.) установил, что стабильность демократической системы зависит, помимо экономического развития, от эффективности и легитимности политических институтов. Что касается эффективности, то он указывает на ее инструментальный характер и подчеркивает, что «стабильная демократия требует сравнительно умеренной напряженности между противоборствующими политическими силами. А политической умеренности содействует способность системы решить ключевые проблемы дисгармонии прежде, чем возникнут другие, новые проблемы».

Понятно, что Липсет говорит о напряженности и согласии строго политической природы. Эти явления могут наблюдаться и наблюдаются в нерегулируемых политических областях, но могут возникать и в порядке нормального функционирования институцио-

нализированных систем контроля — например, когда конгрессы осуществляют полномочия политического контроля над правительственными органами.

С конституционной точки зрения, эффективность, о которой Липсет говорит как о необходимом условии стабильности демократии, может выражаться в разных формах. Одна из них, самая обычная, такова: органы власти работают в соответствии с нормами, устанавливающими их компетенцию, и добиваются минимальных результатов, которых они обязались добиваться или которых от них ожидают. Поэтому осуществление контроля не должно пониматься как блокирование деятельности власти, — это привело бы к утрате одного из факторов стабильности конституционной системы в целом.

Хуан Линс (*La quiebra...*, pp. 43 ss.) разделяет в этом вопросе суждения Липсета и прибавляет действенность как элемент, способствующий стабильности демократических систем. Мы не будем вдаваться в анализ категорий действенность—эффективность; оба автора, несомненно, единодушны в том, что для политической стабильности важно удовлетворительное исполнение функций органов власти. В свое понятие демократии Линс, например (*La quiebra...*, p. 17,) включает элемент, который я считаю весьма существенным: право управлять, принадлежащее лидерам, после того как их доступ к власти был легитимирован посредством избрания.

В соответствии с вышесказанным, мы можем понимать контроль как совокупность юридических и политических инструментов, позволяющих поддерживать равновесие институтов, так чтобы предотвращать нарушение ими своих конституционных полномочий, но без ущерба для их эффективной работы.

Одна из предпосылок демократии — возможность смены у власти различных участников политической борьбы. Эта конкуренция регулируется с помощью избирательного механизма. Через избирательное право гражданин косвенно приобретает полномочия выражать доверие или недоверие к определенной партии; тем самым на него возлагается одна из форм политического контроля.

Когда инструменты контроля используются как элемент политической борьбы, возникает опасность не только падения правительства, но и крушения всей системы. Есть многочисленные примеры того, как нарушение институционального равновесия влечет за собой коллапс, либо потому, что преобладающими становятся центристские силы и порождается чрезвычайная концентрация власти, — что вызвало падение Веймарской республики, — либо по-

тому, что начинают доминировать центробежные силы, порождающие раздробленность власти, — это произошло с Испанской республикой. Возможность коллапса власти в значительной мере зависит от того, как устроены механизмы контроля. Значение механизмов контроля заключается в том, что именно они делают возможным уравновешенное функционирование институтов. Хотя характеристика какой-либо системы связана с процедурами легитимации (выборами), с конституционной структурой органов власти и с нормами компетенции, определяющими деятельность органов власти, функции контроля охватывают всю систему. Необходимо установить, где находит свое место и как осуществляется контроль в избирательном процессе, в функционировании органов власти и во взаимоотношении между органами власти и управляемыми.

На разных этапах развития государственных институтов можно констатировать постоянное присутствие механизмов контроля. Естественное заключить, что контроль является имманентным по отношению к власти. Необходимо проанализировать: *a)* в чем состоят функции контроля в системе конституционной демократии, *b)* как они отражены в конституции и *c)* как они осуществляются формально и фактически.

### 3. Теория порядков

В 1972 г. Мануэль Гарсиа Пелайо опубликовал свой очерк *Contribución a la teoría de los órdenes*. Спустя одиннадцать лет во вступительном замечании к книге, в которой были собраны различные исследования, в том числе и упомянутая работа, выдающийся государствовед затруднился определить, может ли его труд быть полезным в практическом смысле, или же он представляет собой лишь интеллектуальное упражнение. «Об этом, — писал Гарсиа Пелайо, — я не буду высказывать здесь свое мнение» (*Idea...*, р. XII). Несмотря на свое название\*, очерк, без сомнения, содержит в себе полную теорию порядков. Опираясь на эту теорию и демонстрируя ее практическую полезность, мы можем выявить сложную сеть отношений, предполагаемых политическим контролем. В целом теория эта была результатом детального анализа различных явлений власти на основе изучения истории, философии, права и политики. Итак, рассмот-

---

\* «К теории порядков», букв.: «Вклад в теорию порядков» (*исп.*).

рим, хотя бы в общих чертах, теорию Гарсиа Пелайо и выясним, какое отношение она имеет к феномену контроля.

Под порядком Гарсиа Пелайо понимает «некое целое, состоящее из множества компонентов, которые выполняют определенные функции и занимают определенные позиции в соответствии с некоторой системой отношений, сравнительно устойчивых или непостоянных» (*Idea...*, р. 46). Как видим, понятие является сложным.

Функция понимается как активность компонентов, и значима она в зависимости от ее результатов, а не от основы, которая ее порождает или легитимирует. В отношении результатов функция может быть положительной (эвфункциональной) или отрицательной (дисфункциональной). Далее, если достигнут задуманный результат, речь идет об основной функции; если же иной, речь идет о производной функции.

Схема несколько усложняется, когда автор проводит различие между интенциональными и действительными функциями: «Следует различать, кроме того, интенциональную функцию, желаемую и номинально заявленную нормативной моделью или идеологической схемой, и функцию действительную, т.е. ее реальный результат и реальную значимость. Эти две функции могут совпадать, а могут и не совпадать» (*Idea...*, р. 46). Для теории важна та функция, которая дает результаты; «интенциональная» функция (т.е. та, которая остается в намерении) не является значимой. Со своей стороны, действительность функции может быть общей или частичной.

Рассмотрев таким образом первую часть теории, можно предположить ее применимость в области политического контроля согласно следующей схеме.

Функция:

Положительная (А)	Основная (С)	Действительная (Е)
Отрицательная (В)	Производная (D)	Недействительная (F)

Число возможных комбинаций, несомненно, очень велико. Возьмем, к примеру, типичное отношение контроля между исполнительным и законодательным органами власти в президентской системе. Идеальное выполнение функции выражалось бы формулой  $A + C + E$ ; при этом сохранялось бы институциональное равновесие и поддерживался бы динамизм системы. Напротив, в случае  $B + D + E$  мы наблюдали бы максимально возможные эффекты действий блокирования.

Ясный пример первого случая — осуществление законодательной функции: инициатива принадлежит безразлично законодателю или исполнительному органу, но только законодатель может принять норму, а исполнительный орган — промульгировать и применять ее. В этом процессе мы обнаруживаем функции положительные, первичные и действительные.

Напротив, воспользовавшись тем же примером, допустим, что закон, о котором идет речь, соответствует основанию его выдвижения и что законодатель откладывает его принятие или попросту отвергает его, чтобы привести правительство в состояние коллапса, что в конце концов и происходит. Здесь функция является отрицательной (законодательное полномочие состоит в том, чтобы законодательствовать, а не уклоняться от этого), производной (даже если в данной конституционной системе не предусмотрена резолюция порицания, на практике последствия неодобрения основания могут быть весьма сходными), и, поскольку правительство оказалось в состоянии коллапса, цель, поставленная лицами, прибегнувшими к таким мерам, была действительно достигнута, но контроль в его нормативном выражении не был действительным.

Гарсиа Пелайо различает также упорядочивающие позиции, которые проявляются в обусловливающих функциях, и упорядочиваемые позиции, проявляющиеся через обусловленные функции (*Idea...*, pp. 47 ss.). Это различие существенно, так как из него следует, что порядок является моноцентрическим (если существует только одна упорядочивающая позиция) или плюрицентрическим. Последний, в свою очередь, допускает три возможности, по числу упорядочивающих позиций: он может быть «дуоцентрическим, олигоцентрическим и мультицентрическим» (*Idea...*, pp. 54 ss.).

Чтобы отнести какой-либо порядок к одной из этих трех категорий, недостаточно определить число упорядочивающих позиций: нужно еще установить, существует ли симметрия между реализованными обусловливающими функциями. Даже при моноцентрическом и, значит, иерархическом порядке может быть ряд посредствующих звеньев, которые находятся в позициях соответственно супра- и субординированных, что само по себе не превращает порядок в плюрицентрический.

Гарсиа Пелайо отмечает, что можно выявить и смешанные отношения: некоторые порядки поддерживают симметричные отношения между собой и асимметричные отношения с другими порядками. Возьмем, например, отношения контроля в федеративной систе-

ме. Хотя не существует симметрии между федеральными упорядочивающими функциями и федеральными упорядочиваемыми функциями, это говорит лишь о специализации полномочий при мультицентрическом порядке.

Симметрия поэтому состоит не в прямой эквивалентности функций, что попросту создавало бы путаницу, а в действительной дифференциации, которая приводит к следующей конкретизации теории. Порядок, продолжает Гарсиа Пелайо, может быть: *а)* конкурентным, *б)* основанным на сотрудничестве и *с)* иерархическим; в последнем случае он выражается в отношениях господства или участия.

При моноцентрическом порядке наблюдаются только асимметричные и иерархические отношения, тогда как при любом виде плюрицентрического порядка могут одновременно существовать отношения симметричные и асимметричные, имеющие характер конкуренции либо сотрудничества или же иерархическую природу.

Этот вопрос важен для адекватного конституционного проектирования политического контроля. Возьмем, например, конституционную демократию с президентской системой. Хорошо разработанная схема ограничивала бы отношения конкуренции в борьбе между политическими партиями, обеспечивала бы отношения сотрудничества между институтами и поддерживала бы иерархию внутри каждого из институтов. Существовал бы комплекс отношений, подчиненных принципу симметрии, а также и другой комплекс отношений — подчиненных принципу асимметрии.

Как же проявляется отношение между порядками? Хотя Гарсиа Пелайо говорит нам только о том, что это отношение устанавливается посредством условных правил, когда они возникают по решению участвующих сторон, или признанных правил, когда участвующие стороны принимают правила, уже установленные (*Idea...*, р. 83), для цели нашего исследования мы можем расширить схему правил. Как конвенциональные, так и признанные правила могут, в свою очередь, подразделяться на: *а)* постоянные и временные, *б)* общие или специальные и *с)* писанные или обычные.

Возможности взаимного обмена между этими категориями весьма широки. Правила признанные, постоянные, специальные и обычные, как, например, правила парламентской этики, могут сосуществовать с правилами конвенциональными, временными, общими и писаными, как, например, соглашения о контроле в политически переходный период. Именно широта этого спектра правил характеризует приспособляемость различных конституционных систем.

В конце работы Гарсиа Пелайо затрагивает вопрос о рациональности порядка, который может принимать две формы: организация и упорядоченность. Их отличительные признаки также важны для цели политического контроля. Организация — это порядок, структурированный или стремящийся к тому, чтобы быть структурированным рациональностью, предшествующей упорядоченной реальности; упорядоченность есть порядок, структурированный рациональностью, имманентной самой этой реальности (*Idea...*, p. 100).

Поэтому организация создается для достижения предварительно поставленной цели, тогда как в случае упорядоченности нет предшествующей постановки цели, или последовательности, или совокупности целей; «это — сама практика». Соответственно, организация стремится к тому, чтобы упорядочить вещи, подчинив их архетипу, тогда как у порядка нет предваряющей модели. Различие, сформулированное Гарсиа Пелайо, не предполагает, что эти два явления (организация и упорядоченность) всегда существуют по отдельности.

Как показывает опыт, в системах контроля есть аспекты, обусловленные моделью контроля, и есть аспекты, связанные с самим осуществлением власти. Это означает, что область дискреционности в принятии какой-либо модели в большей или меньшей степени ограничена; невозможно, например, допустить вотум недоверия в президентской системе или категорически отвергнуть его в парламентской системе, не изменив сущности каждой из этих двух систем.

Сказанное выше наводит на мысль, что, анализируя тот или иной институт, надо различать, что соответствует ему как организации и что характеризует его в качестве упорядоченности. Иначе легко впасть в противоречия, делающие невозможным функционирование институтов или ведущие к появлению отрицательных и производных функций, результаты которых упраздняли бы поставленные цели или не позволяли бы их достичь.



### III. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ СООБРАЖЕНИЯ

#### А. Сфера применения и пределы контроля

Может сложиться впечатление, что контроль — это форма отрицания власти. Если бы контроль рассматривался только как механизм создания напряженности и даже враждебности между органами власти, его следовало бы истолковывать как антивласть. Тогда естественно было бы заключить, что конституция, вводя контроль, устанавливает предел не осуществлению власти, а возможностям блокирования власти. Конечно, такое заключение было бы поспешным и необоснованным, прежде всего потому, что оно шло бы вразрез с требованиями конституционализма.

Но нередко, конструируя и в особенности применяя инструменты контроля, ему склонны давать такую интерпретацию, как если бы целью конституции было точно охарактеризовать контроль, чтобы избежать злоупотребления им. Разумеется, это не так. Это противоречило бы самим целям современного конституционализма.

С другой стороны, в политической практике агрессивные действия должностных лиц органов власти часто направлены на то, чтобы сделать контроль непрозрачным и даже свести до минимума его использование, но не отменить его полностью и окончательно.

Абсолютная политическая власть обернулась бы против себя самой. Она не могла бы быть применена к кому бы то ни было, не разрушая себя самое. Приведем один пример. Прикованный к скале Прометей, внутренности которого пожирал орел, выдумал, будто некий бог намеревается свергнуть Зевса с олимпийского престола, но не открыл его имени; Зевс сохранял Прометею жизнь, рассчитывая выведать тайну и своевременно уничтожить соперника, чтобы царствовать вечно. Оба они нуждались друг в друге. Для Зевса конец Прометея был бы его собственным концом; для Прометея пребывание Зевса у власти было гарантией его собственной жизни. Прометею, невзирая на оковы, хватило воли и сил, чтобы остаться в живых в противо-

борстве с могущественнейшим верховным богом, а победивший бог, обладая колоссальной властью, не мог обойтись без мятежного бога. Оба контролировали друг друга.

Тем не менее контроль, при всей важности выполняемой им функции, не панацея. Проблемы власти возникают по многим причинам и требуют очень сложных решений. Редукционистский подход был бы не только необоснованным, но и наивным. Современный конституционализм располагает инструментами, в том числе инструментами контроля, способными регулировать осуществление власти; эти инструменты должны действовать, дополняя друг друга, их нельзя рассматривать как взаимоисключающие варианты.

Модель контроля должна строиться как часть принятой политической модели. Хотя традиционно модель контроля связывали с президентской и парламентарной системами, мы попытались показать, что есть и более тесные связи — с системой партий, представительной системой и системой информации. Партии и представительство, в свою очередь, обусловлены избирательной системой, а три системы в совокупности (включая и систему коммуникации) — взаимодействием всех факторов, характеризующих политическую систему.

Различные компоненты политической системы дают возможность компенсировать недостатки, присущие каждому из них. Избирательные системы могут быть направлены на то, чтобы улучшить условия участия и отразить политические предпочтения граждан, но всегда будут существовать аспекты, оставленные без внимания, или проблемы, решить которые означало бы породить, в свою очередь, какой-то новый недостаток или нанести ущерб какому-нибудь удовлетворительно функционировавшему элементу системы.

Чтобы решить проблемы представительства, партий и коммуникации, демократии стремятся найти точку пересечения оптимальных уровней справедливости и оптимальных уровней свободы, — эти два понятия также отягощены субъективизмом. Задача достичь более удовлетворительных и более функциональных установлений — вечный вызов воображению политика и правоведа.

Контроль не составляет изолированного мира; это просто выражение конституционного проекта определенного общества. Поэтому контроль не может быть отделен от доминирующих идей и частично утрачивает свою полезность, когда политика отдаляется от содержания теорий. В этом случае положения относительно контроля применяются к вопросам, касающимся личностей, служат вре-

менным интересам и уже не представляют институциональных позиций и политических подходов.

Когда идеи становятся расплывчатыми, формы контроля приобретают налет серости и рутины, что дает повод усомниться в их эффективности. Таковы заседания комиссий парламентского контроля, когда из-за совпадения политических точек зрения трудно различить позиции и установки их участников. Если теоретические расхождения исчезают или сглаживаются, контроль в конце концов превращается в простую условность. Это исчезновение различий, кроме того, способствует сохранению неуловимого государства.

Отмеченное явление оказывает разрушительное воздействие на демократию. Ограниченное осуществление власти — отличительный признак демократии. Границы обозначаются установленными полномочиями органов власти, но осуществление этих полномочий подлежит проверке с помощью инструментов контроля. Следовательно, ослабление функций контроля может повлиять на степень согласия общества с политической системой.

Политическая система определяет формы избрания или назначения, а также смещения политических руководителей и формы их деятельности; но механизмы для контроля над ними создает конституционная система. Политическое руководство, которое осуществляет свою деятельность в различных органах власти, не может сохранять легитимность своего доступа к власти и легитимность исполнения им государственных функций при отсутствии надлежащего контроля за его решениями и действиями.

Ограниченность любых инструментов контроля очевидна. Мы повторим азбучные истины, если скажем, что нет совершенных систем; что всякая система может подвергаться искажениям и испытывать разного рода давление; что всякая система вмещает в себе множество интересов и что во всех системах сочетаются правовая норма, политическая целесообразность, личная заинтересованность, профессиональная способность и даже моральная пригодность находящихся у власти индивидуумов.

С другой стороны, инструменты контроля оказываются тем менее функциональными, чем больше существующая асимметрия между органами власти. В этой связи надо подчеркнуть, что контроль над правительством будет облегчен лучшим контролем внутри самого правительства. В президентских системах это позволит ослабить давление на депутатов, а в парламентарных системах — давление на руководство партий.

Инструменты контроля над властью, которые мы здесь рассмотрели, — это только внешние формы контроля. Их естественным дополнением являются внутренние формы контроля; они довершают рационализацию власти. Преобладавшая идея рационализации, сформулированная Миркиным-Гетзевичем, сообразовалась только с одной ступенью власти: ступенью непосредственного контакта между органами власти; не учитывался внутренний аспект управления.

Подобной односторонностью характеризуется и тезис Хуана Линса, отстаивающего парламентарную систему как образец стабильности и гарант демократии, поскольку она более динамично, чем президентская система, обеспечивает достижение консенсуальных договоренностей и их обновление. Дело в том, что проведенный им анализ касается политических отношений между политическими силами, но не затрагивает правовые отношения, сопряженные с внешними и внутренними инструментами контроля.

Процесс рационализации не будет полным, если в него не вовлечены внутренние механизмы контроля за правительством, которые важны для создания более или менее устойчивого равновесия между органами власти. Различные виды давления, возникающие, вследствие применения существующих инструментов контроля, в отношениях между конгрессами и правительствами, могут быть ослаблены, если ввести косвенные формы контроля над властью.

Правительство можно привлечь к ответственности только в парламентарной системе, в которой существует равным образом и возможность роспуска парламента. Однако если бы в президентской системе укрепились позиции членов кабинета в ущерб власти президента, то, в свою очередь, усилился бы контроль со стороны конгресса.

В тех случаях, когда это было возможно, мы анализировали функционирование контроля в одной и той же конституционной системе, но в разное время. Динамичный характер контроля усматривается в том факте, что не всегда в сходных случаях он приводит к аналогичным результатам. Отсюда следует, что контроль нельзя перенести из одной системы в другую или из одного периода времени в другой, рассчитывая на то, что он непременно даст такие же результаты; и наоборот, вышедшие из употребления инструменты контроля не следует считать безнадежно устаревшими, потому что результаты, которых они не дали в один период или в одной системе, вполне могут быть достигнуты при других обстоятельствах. В качестве примера сошлемся на внешний отказ от так называемой «уравновешивающей власти», черты которой, однако, можно обна-

ружить в испанской конституционной монархии и в Пятой республике во Франции.

Хотя мы не рассматриваем в этом исследовании омбудсменов, поскольку их деятельность относится к контролю над администрацией, мы знаем, что традиционные механизмы контроля приобретают все большее значение в административной жизни, как это констатировал Рубио Льоренте (*La forma...*, p. 210). Конечно, и в президентской, и в парламентарной системах объект политического контроля — действия власти, а не администрации. Поэтому он является двунаправленным и осуществляется в отношениях между правительством и представительным органом. Но, как ясно показывает опыт США, внутрипарламентские органы, прежде всего комиссии по расследованию, проявляют растущий интерес к контролю за административной деятельностью правительства.

## В. Контроль и восстановление значения конституции

Дискуссии вокруг конституций в XIX в. относились, прежде всего, к тому, какую политическую модель следует принять. Североамериканская и французская разработки получили широкий отклик на американском и европейском континентах. Британское влияние хотя и ощущалось, но было меньшим, чем влияние двух других моделей, — возможно, из-за отсутствия основополагающего текста. Установления, сопровождаемые четким толкованием, имеют большее влияние, нежели установления, не получившие письменной формулировки. Участники конституционных дебатов XIX в. нередко ссылались на свободу, господствующую в Великобритании, при цитировании конкретных статей французской и американской конституций.

В отличие от споров XIX столетия, споры, которые велись в XX в., относились не столько к содержанию конституции, сколько к применимости ее положений. В период формирования конституционализма причину недостаточной эффективности высшей нормы усматривали в самой норме; быстрое решение проблемы искали в замене нормы. В XX в., напротив, конституции стали более долговечными и проблемы их применения связывались уже не с содержанием нормы, а с политическим сопротивлением среды.

Практически вся великая конституционная доктрина XIX в. была направлена на то, чтобы найти адекватную модель конституции, тогда как в доктрине XX в. в центре внимания были условия, укрепляющие норму или ослабляющие ее эффективность. Претер-

пели изменение принятые классификации: прежде предметом классификаций была организация власти (монархическая и республиканская; унитарная и федеративная; парламентарная и президентская), в XX в. их предметом стала деятельность власти. Образцовой является здесь онтологическая классификация, разработанная Лёвенштейном.

Известно, что несоответствия между нормой и реальностью были в конституционализме всегда; менялись только ответы. В XIX столетии изменение конституции влекло за собой нестабильность в осуществлении власти, вплоть до передачи конституционных институтов, слабых и неустойчивых, сильным и долговечным людям. Заменой нормы, не приносящей ожидаемого результата, становился деятельный диктатор.

Хотя этот процесс, характерный для XIX столетия, был в основном преодолен, к концу XX в. осталось еще много нерешенных вопросов, связанных с эффективностью конституционной нормы. Часть из них касается программных аспектов, которым не уделяли внимания. Блестящее решение таких вопросов предлагает Жозе Жуакин Гомиш Канотилью в своем труде о правящей конституции. Другие же вопросы не были адекватно восприняты как проблемы конституционной системы и по-прежнему рассматриваются как вопросы политической деятельности. Это относится, в частности, к контролю.

Если слабость конституции открыла дорогу для «сильных людей», то иррегулярность конституции благоприятствует замаскированной власти. Я называю иррегулярностью явление, которое выражается в сосуществовании вполне эффективных норм с нормами, применяемыми чисто формально, что обусловлено политическими процессами. В целом в рамках демократического конституционализма не ведутся дискуссии о реальности политических свобод, но ставится вопрос о способности институтов контролировать осуществление власти, которая в конечном счете представляет опасность для политических свобод.

В отличие от явного вытеснения конституций «сильными людьми», скрытая власть сейчас опирается на норму, частичному неисполнению которой она способствует. Так обстоит дело с извращениями в сфере политического контроля. И здесь большое значение приобретает распространение информации, так как разоблачение попыток сделать контроль бесполезным затрудняет их и сокращает их частоту.

Другое различие между вытеснением конституции и ее игнорированием состоит в том, что в первом случае смещенные полити-

ческие деятели и те, которые их сменили, действовали открыто, тогда как во втором случае действующие скрывают случаи несоблюдения конституции, оправдываясь другими актами — актами эффективного применения нормы. В извращенную практику контроля обычно вовлечены и контролируемый, и контролирующий; соглашения между ними находятся вне процессов публичного контроля.

Когда контроль утрачивает смысл, то и при институциональном, и при расширенном его применении подвергается сомнению порядок, установленный высшей нормой, и, следовательно, подрывается авторитет конституции. Таким образом, речь идет о серьезной проблеме. Успехи, достигнутые благодаря другим институтам, — конституционная юстиция, минимумы благосостояния, пока еще не отмененные, защита прав человека и надежные гарантии демократии — заслоняются слабостью политического контроля.

Конституционализм решил многие проблемы, но от прежней конституционной программы, сформулированной в течение XVIII в., на повестке дня остается контроль над властью. Правда, речь идет уже не о том, чтобы найти новые инструменты в дополнение к существующему широкому спектру средств контроля, а о том, чтобы инструменты контроля стали более действенными. В этом и состоит процесс восстановления значения конституции: в укреплении позитивности нормы, а значит, и самой демократии.

### С. Контроль и укрепленные конституции

Так называемый «слабый конституционализм», о котором Педро де Вега («Prólogo» [1996], p. xiii) говорит как о предположительной характеристике XIX века, не составляет противоположности «сильному конституционализму» тоталитарных государств; в действительности контраст между названными явлениями выражается в том, что этот же автор отмечает как существенное: в нормативной эффективности конституции.

Нет такой конституции, в которой не было бы установлений относительно контроля. Проблема не во включении их в высшую норму и даже не в структуре контроля, удачной или несовершенной; проблема в том, обладает ли конституция нормативной эффективностью. Де Вега («Prólogo» [1996], p. xv) утверждает, что одно из условий, которым должна удовлетворять конституция, чтобы быть эффективной, — ее жесткость. И очевидно, что от нормативной эффективности текста конституции зависит функционирование контроля.

Тема жесткости конституции и ее нормативной эффективности обычно не связывается с темой укрепления демократии, к которой обращается современная политическая наука. Это большое упущение, так как остаются не оцененными плоды стабильной конституции в укрепленной демократической системе. Когда эта реальность игнорируется, можно прийти к ошибочному решению: не сдерживать процесс реформирования конституции, и тогда из-за того, что в таких условиях институтам не хватает времени, чтобы устояться, цели стабилизации и укрепления могут оказаться недостижимыми.

Расхождение, иногда даже столкновение «между конституционной и политической реальностью» (De Vega. «Prólogo» [1983], р. 17) всегда служило препятствием для укрепления конституции, а без предшествующего укрепления конституции не может быть укрепления демократии. Мы не намерены доказывать здесь преимущества конституционализма — мы только говорим о его результатах. Где бы ни отмечалась укрепленная демократическая политическая система, парламентарная или президентская, ей всегда предшествует конституционная система.

Можно указать на определенную одновременность нормативных реальностей и реальностей нормируемых. Она видна на примере крупных конституционных построений, осуществленных в период после Второй мировой войны в Германии, Италии, Франции и в период после свержения диктатуры в Португалии и Испании. Но ни в одном случае укрепление демократии не достигалось прежде совершенствования конституционных текстов и эти последние не страдали неустойчивостью.

О'Донелл (р. 11) отмечает:

как только выборы институционализированы, можно сказать, что полиархия, или политическая демократия, «укреплена»: если есть ожидание того, что и впредь в течение неопределенно долгого времени будут сохраняться честные, соревновательные и регулярные выборы, если это ожидание разделяется большинством политических деятелей и поддерживается общественным мнением [...] и если разумно соблюдаются соответствующие свободы.

Из слов О'Донелла явствует, что укрепление демократии предполагает конституционный строй, единственно способный дать ту гарантию «соответствующих свобод», о которой он ведет речь.

Хотя политологи могут спорить по поводу того, в чем выражается укрепление демократии, все они признают, что гарантиро-



ванные свободы — элемент *sine qua non*<sup>\*</sup> демократии и что только эффективная конституционная норма может дать гарантии этих свобод. А один из механизмов коллективной защиты публичных свобод — политический контроль.

В любом случае, следовало бы определить, в какой момент происходит укрепление конституции. Одно из наиболее ценных построений, помогающих распознать характер конституций, — классификация, разработанная Лёвенштейном: конституции бывают нормативными, номинальными и семантическими. Как справедливо заметил Элой Гарсиа (Ferrero, p. 141), в этой классификации присутствуют схемы Ферреро относительно власти (предлежитимность, квазилегитимность и легитимность).

Хотя Лёвенштейн включил свою типологию в то, что он назвал «онтологией» конституций, она будет гораздо более функциональной, если мы перенесем ее из онтологической области в феноменологическую. Не изменяя характеристик, соответствующих нормативности, номинальности и знаковости (*simbología*) конституций, можно, наоборот, отметить, что речь идет не о трех несводимых (онтологических) категориях, а лишь о (феноменологических) формах проявления.

Исторически подтверждается факт, что одна и та же конституция в период своего действия может характеризоваться на разных этапах как нормативная, номинальная или семантическая. Различается только степень эффективности и позитивности, а не содержание конституции. И хотя нельзя сказать, что одна и та же конституция имеет разное содержание, можно, однако, утверждать, что одна и та же конституция может иметь разные смыслы (*significados*).

Далее, под какую рубрику данной классификации мы подведем конституцию, многие нормы которой неукоснительно соблюдаются, а часть положений расходится с нормативной практикой? Строго говоря, при любом конституционном строе не исключены частичные и временные нарушения конституции; так что конституционная юстиция есть именно средство преодоления пороков неконституциональности, порождаемых вторичными нормами и актами власти.

Если всякая конституционная система допускает возможность нарушений, обусловленных обстоятельствами, и это не меняет понятия конституции, значит, и сама конституция не исключает того, что на ней может сказаться динамичность общественной жизни. Поэтому нормативную конституцию превращают в номинальную или се-

---

<sup>\*</sup> Совершенно необходимый (лат.).

мантическую в конечном счете не ее правовые положения, а сложившиеся политические обстоятельства. И хотя мы не можем сказать, что внешние обстоятельства относятся к существу конституции, мы, однако, можем утверждать, что они относятся к фактам, в силу которых изменяется не содержание и не природа ее, а отношение между нею и средой.

Фактором, активизировавшим процессы, вызывающие конституционную неустойчивость, стало включение в конституции программных положений социального характера наряду с правовыми постулатами политической природы. Ни одна конституция, предписывающая социальное благосостояние, не может быть нормативной; зато может быть нормативной та конституция, которая закладывает основы представительной системы. Причина этого очевидна: можно, например, оправдать ожидания свободных и честных выборов; но невозможно когда-либо полностью оправдать коллективные ожидания улучшения жизни. Такая ситуация, помимо того что она может вызвать разочарование в конституции, превращает часть конституции в совокупность принципов отсроченного выполнения.

Несмотря на это, недостаток позитивности, создаваемый включением в конституцию программных норм, можно компенсировать, если взамен принять строгие меры, подкрепляющие те предписания, которые регулируют процессы осуществления власти.

Неустойчивая конституция не гарантирует укрепления демократии. Было бы нелепым считать, что можно наметить линию поведения на будущее на основе нормы, эффективность которой непредсказуема. Неустойчивая конституция действует как зависящая от случая норма, неспособная обеспечить минимальную предсказуемость, которой требует усиленный демократический процесс. Неустойчивая конституция по своим результатам сходна с историческими событиями, вследствие которых демократия чередуется с автократией.

Другая причина конституционной неустойчивости связана с интерпретационными процессами. Существует интерпретационная деятельность, которая может рассматриваться как «естественная»; она состоит в том, что положениям конституции придают определенный смысл, не изменяя самой формулировки нормы. Такую интерпретацию осуществляют судьи и вообще все, кто применяет конституцию. Но выработался и другой вид интерпретации — когда не только устанавливают, как надо понимать норму, но и включают в саму норму ее интерпретацию.

Когда интерпретация систематически включается в интерпретируемую норму, текст конституции начинает меняться с такой быстротой, что сохранение ее стабильности становится затруднительным или даже невозможным. В этом случае можно говорить о прагматических конституциях, потому что они отражают отношение интерпретаторов к знакам. Интерпретатор вводит свою интерпретацию в интерпретируемый текст, открывая путь для непрерывного продолжения такого процесса. Порождаемая этим неопределенность сужает возможности укрепления конституции и наносит ущерб системе институтов, как это было в Мексике.

Неукрепленная конституция и неупроченная демократия могут лишь циклически создавать институциональную стабильность либо нестабильность, независимо от принятой политической системы.

Для прочной демократии требуется укрепленная нормативная конституция, огражденная от колебаний, обусловленных обстоятельствами. Укрепленной является конституция, эффективность и жесткость которой позволяют предсказать с высокой степенью вероятности, как будут действовать органы власти и как будут защищены политические свободы. В этом процессе инструменты контроля приобретают огромное значение. Без политического контроля, применимого и применяемого, немислима укрепленная конституция и, стало быть, невозможно укрепление демократии.

Отношение конституция—демократия ясно охарактеризовал Педро де Вега («Constitución...», pp. 43 ss.). Помимо руководящих принципов современного конституционализма, включающих принцип верховенства конституции, существуют механизмы правовой защиты этих принципов. Правовая защита составляет гарантию конституционализма и, следовательно, демократии. «У защиты нет иной цели, как только обеспечить действенность демократических политических ценностей, порождающих и определяющих» конституционные нормы, заключает де Вега.

Коль скоро мы дошли до укрепления конституции и демократии, естественно рассматривать эти два аспекта как равнозначные. Это двоякое укрепление способствует достижению конструктивного и активизирующего, и в тенденции долговременного, результата. Политические процессы совершенствования демократии и правовые процессы совершенствования конституции приводят к синергическим результатам, гарантирующим укрепление того и другого.

Некоторые из применяемых инструментов имеют две стороны — политическую и правовую. Так обстоит дело с контролем. Мы

видели, что осуществление контроля, основанное на норме, во многом диктуется политическими решениями и предполагает участие партий. Если подходить к этой теме исключительно с точки зрения политического решения либо нормативного предписания, можно получить лишь частичную картину. Наиболее очевидную точку схождения политических и правовых факторов укрепления конституции и демократии мы находим именно в контроле.

Само собой разумеется, что предыдущее не умаляет роль других инструментов защиты конституции и, стало быть, демократии, и не означает, что политические процессы во многих областях неавтономны. Мы не проповедуем редукционизм, упрощенно представляющий очень сложные процессы. Мы утверждаем только, что контроль обладает двойственной природой (правовой, связанной с его обоснованностью, и политической, связанной с его действенностью), что, сочетая исключительно нормативные аспекты конституции и исключительно политические аспекты демократии, он сочетает также действия, в максимально возможной степени гарантирующие долговечность конституции и демократии.

#### Д. Размывание понятия контроля

С точки зрения политики, которая отдает предпочтение правам меньшинств и отходит от мажоритарного критерия, которая подчеркивает важность консенсуса и уменьшает роль государства в обществе, инструменты контроля утрачивают свою функцию. Эта проблема практически не привлекла внимания современной политической науки. Она заключает в себе парадокс: когда выступают за сокращение власти государства, тем самым объективно стремятся ослабить конституционный контроль, установленный именно для того, чтобы удерживать государство в пределах права. Процессы достижения политического согласия, рассматриваемые как ядро консоциативной демократии, предполагают, что осуществление власти ограничивается уже не посредством контроля, а путем урегулирований, к которым в каждом конкретном случае прибегают политические руководители.

Этот способ координировать деятельность институтов означает некоторое изменение современного конституционализма. Речь идет уже не о том, чтобы власть контролировала власть, и не о том, чтобы гарантировать обществу и индивидуумам указанный в конституции объем свободы, а о том, чтобы передать политическому

руководству ряд полномочий, которые, благодаря его способности достигать согласия, позволили бы разрешать конфликты и устранять напряженность в политической системе.

Бейме (*Teoría...*, p. 183) так формулирует понятие власти в постмодернистской мысли: «власть должна анализироваться как нечто, что нигде не имеет своего “институционального центра” в виде какого-либо типа организационного механизма, именуемого высшим, а функционирует в цепи, в сетевой структуре». Эта концепция, характеризующая современное неуловимое государство, не может принимать во внимание пользу конституции как нормативного акта относительно власти — по той простой причине, что власть подчиняется не строгим правилам, а зависящим от случая соглашениям. В таких условиях инструменты политического контроля над властью перестают действовать как правовые нормы и становятся просто формами политической практики. Для общества и индивидуумов остается одно: юридический контроль (суды) как средство гарантии от неправомερных действий власти.

Казалось бы, природа политического контроля не меняется. Если в конституционной системе его осуществление зависит от решения, принимаемого политическими партиями в представительных органах и в правительстве, то, вероятно, невелико было бы различие, если бы тот же самый контроль, со стороны тех же самых политических деятелей, осуществлялся непосредственно, в переговорах, которые они проводят между собой, стремясь достичь консенсуса, необходимого для управления государством. Однако выдвигать такой аргумент значит не учитывать, что политический контроль является по сути своей публичным; что хотя некоторые формы его осуществляются факультативно, многие формы имеют обязательный характер; что в конституционных системах существуют различные правила, как, например, правило периодичности сессий, предполагающие контроль над правительством.

Конституционные инструменты политического контроля над властью представляют собой гарантию свободы и поэтому не допускают дискреционного, конфиденциального и обусловленного обстоятельствами применения, которое предполагает соглашения между политическими деятелями. С другой стороны, инструменты контроля — результат больших усилий конституционализма, направленных на рационализацию власти. Когда полномочия, вытекающие из общих, публичных, принятых по высшему решению норм, передаются от государственных органов политическим дея-

телям, от чьей способности договариваться зависят решения органов власти, происходит качественное изменение, которое, кроме всего прочего, предполагает практическое упразднение системы политического контроля.

Политический контроль открывает возможность взаимного обмена между органами власти, который выходит за пределы предусмотренного конституционными механизмами. Такой обмен всякий раз определяется политическими преимуществами, которые получают стороны, принимающие участие в деятельности контроля. В этом случае именно политические партии непосредственно участвуют в процессах взаимного обмена, пользуясь своим положением в представительных органах и в правительстве. Контроль, используемый как повод для политического взаимного обмена, превращается в своего рода псевдоконтроль: институциональная возможность осуществлять контроль трансформируется в политическую целесообразность не осуществлять его, в обмен на взаимные уступки между политическими деятелями.

Этот политический взаимный обмен с использованием инструментов контроля ослабляет институты. Больше того: он даже не способствует укреплению политики соглашений или консенсуса, так как не затрагивает программных аспектов и не осуществляется публично, а касается лишь конкретных аспектов отношений власти между политическими деятелями и составляет часть обычно практикуемых ими скрытых или, по крайней мере, конфиденциальных договоренностей. Такой взаимный обмен не означает применения — даже в косвенном смысле — системы контроля; он предполагает нечто прямо противоположное: возможность применения контроля устанавливается с намерением не применять его.

## Е. Процессуальный характер контроля

Как можно было убедиться, нормы, вводящие контроль, имеют процедурную природу. В этой связи уместно привести высказывание Пьеро Каламандрей (р. 490), что «во всех процессуальных установлениях, вследствие их ясного исторического происхождения, выявляется состязательное значение». Далее Каламандрей, ссылаясь на Голдшмидта, пишет, что судебный процесс — не правовое отношение, как источник прав и обязанностей, а правовая ситуация, конкретная и изменчивая, источник ожиданий. Поэтому если в уголов-

ном процессе присутствует *pathos*\* и он, стало быть, подобен драме, то гражданский процесс похож на «игру». В обоих случаях, отмечает автор (р. 511), к делу примешиваются эмоции. Это не исключает того, что, как утверждал Аристотель (*Политика*, 1286 а), «закон есть разум без страстей»: закон и применение закона — не одно и то же.

Инструменты контроля — это, в значительной мере, процессуальная часть политики. С их помощью состязющиеся стороны (действующие и противодействующие) улаживают свои разногласия, измеряют степень своей силы, оценивают свое влияние в обществе, разоблачают оппонента, выносят свои аргументы на суд большинства, заявляют о своих возможностях. Продолжая сравнения Каламандрей, можно сказать, что контроль как процесс передает не *pathos* уголовных дел и не гражданское чувство, зависящее от случая, а общественный *ethos*\*\* , который, если воспользоваться терминологией Аристотеля (*Поэтика*, 1450 б), есть выражение характера посредством ответственного решения.

При разработке текстов конституций обычно не обращают внимания на то, что, материально-правовые нормы формулируются вперемешку с процессуальными, и это создает возможность последующей путаницы. В силу особенности конституций невозможно сгруппировать два типа норм в отдельные статьи. Например, когда указывается форма правления, определение является материально-правовым; но далее способ избрания должностных лиц обозначается через процедурные нормы. Материально-правовые и процессуальные нормы в ходе анализа могут быть обособлены, но в тексте конституции они обычно неразделимы.

Проблема заключается в том, что когда это обстоятельство не принимают во внимание, нередко смешивают материально-правовые аспекты с процессуальными. Показательный пример: различие между президентской и парламентарной системами обычно проводят, исходя из процессуальных, а не из материально-правовых норм. Иными словами, эти системы различают не по содержанию власти и не по ее организации, а по формам связи между органами власти. Карлос де Кабо (*Contra...*, р. 62), однако, выделил другие атрибуты парламентарной системы, отражающие ее связь с экономической системой, основанной на свободной конкуренции. В данном случае речь идет об инструментальном критерии.

---

\* Стрость (*греч.*).

\*\* Характер (*греч.*).

Так вот, руководствуясь процессуальным критерием, президентское правление и парламентаризм обычно различают по системам контроля (доверие, с вытекающими из него следствиями касательно введения в должность, утверждения и неодобрения, и роспуск); если же мы возьмем материально-правовой критерий, мы заметим, что главное различие состоит в типе легитимности: плебисцитарном в случае президентского правления, производном в случае парламентаризма.

Можно сказать, что электоральный элемент также имеет процессуальную природу, но в этом случае надо различать акт избрания, содержание которого является материально-правовым, так как предполагает осуществление высшей функции управления, и форму избрания, т.е. совокупность процедурных правил, установленных избирательной системой. В президентской системе глава правительства избирается посредством плебисцита, в котором он находит источник своей легитимности, тогда как в парламентарной системе он назначается законодательным собранием, так что его легитимность является производной, поскольку вытекает из легитимности другого органа, избранного, в свою очередь, путем плебисцита.

Главное последствие смешения материально-правового с процессуальным применительно к контролю — склонность полагать, что определенные инструменты могут функционировать только в одной либо другой системе; что они составляют исключительную принадлежность президентской системы или же парламентарной системы и что если они применяются в той или другой системе, то это обусловлено сущностью данной системы.

В области контроля материально-правовыми являются только нормы, устанавливающие правомочие органов власти взаимно уравновешивать и ограничивать друг друга с целью защитить личную и коллективную свободу управляемых. Обычно это те нормы, которые содержат принцип распределения функций между органами власти. Но все конституционные инструменты, приводящие эти нормы в действие, носят процессуальный характер.

Одна из особенностей процессуальных установлений — их возможная взаимозаменяемость. Что касается систем правления, то парламентарная система не утрачивает своей природы, когда принимает инструменты, созданные президентской системой, и последняя не модифицируется, если включает инструменты, которые изобрела парламентарная система, поскольку они не затрагивают источник легитимности каждой системы.



В президентской системе не могла бы быть применена, например, резолюция порицания, так как она искажала бы плебисцитарную природу этой системы: если источник легитимности — прямое всенародное избрание, то законодательное собрание не вправе изменить решение общества. По определению отменить можно только собственные акты, что и происходит в случае потери доверия. Поэтому резолюция порицания по отношению к главе правительства, и только к нему, практикуется исключительно в парламентских системах. В президентской системе смещение главы правительства оформляется не как отзыв, а как политический суд, дающий оценку не политическим решениям, а подтверждаемому объективными фактами поведению, которое квалифицируется конституцией как основание для применения санкции. В президентской системе не предусмотрен также роспуск конгресса, так как был бы затронут орган, к которому глава правительства не принадлежит. Следует учитывать, что когда в парламентской системе глава правительства распускает парламент, он кладет конец и своим собственным полномочиям. Мы оговорили исключения. Все остальные инструменты контроля могут действовать в любой из систем, не затрагивая их природы.

Если бы мы предельно строго трактовали догматическое значение разделения властей, характерного для президентской системы, или же отсутствия политической дифференциации между парламентом и правительством, свойственного парламентской системе, мы могли бы прийти к крайности — счесть политический контроль невозможным. В первом случае потому, что он всегда предполагал бы исключение из правила разделения полномочий, а во втором — потому, что он предполагал бы своего рода самоприменимость и, следовательно, был бы фикцией.

Однако же контроль существует, он обусловлен договорной природой общества, и его конституционные инструменты вследствие своего процессуального характера не входят в материально-правовое содержание политических систем. Это значит, что нет никаких препятствий к тому, чтобы системы обменивались между собой инструментами контроля. Так всегда и было на практике, и этот обмен вовсе не свидетельствует об извращении системы, заимствующей у другой системы инструменты контроля.

Процессуальный характер контроля имеет одно дополнительное преимущество. Материально-правовые положения обычно вызывают больше проблем толкования, чем процессуальные. Последние сохраняют непосредственную связь с четким формально-юридиче-

ческим построением, тогда как материально-правовые тесно связаны с частным восприятием их индивидуумами и группами, которые их принимают. Расхождения в толковании материально-правовых норм политического содержания обычно порождают труднопреодолимые разногласия; но когда в описании процедуры сказано, например, что какое-то решение требует квалифицированного большинства, тут не остается места для сомнений.

С этой точки зрения, контроль может быть включен в конституцию, которая вполне отвечает требованию, чтобы язык конституции был как можно менее двусмысленным. Это, разумеется, не исключает того, что некоторые аспекты все же должны проясняться через толкование. Таково, например, понятие крайней необходимости, касающееся декретов-законов, в испанской Конституции (Balaguer, p. 75). Не исключается также и субъективность, с какой могут действовать лица, применяющие контроль, но это равно относится ко всем индивидуумам, участвующим в том или ином процессе.

Точность в нормативных формулировках, определяющих инструменты контроля, влечет за собой важное следствие: контроль позволяет сузить область дискреционности политической власти, а техническая строгость построения и правового оформления системы контроля помогает, в свою очередь, ограничить возможность дискреционных решений со стороны использующих контроль политиков. В противном случае возникает порочный круг, который умножает патологические явления в осуществлении власти и, вместо того чтобы ограничить произвол, поддерживает его в ущерб свободам.

## Ф. Типы контроля

### 1. Контроль фактический и формальный

Мы говорили о такой проблеме контроля, как проблема его эффективности. Чтобы сопоставить правовое выражение контроля с его применением, можно воспользоваться дихотомией Мортати: он выделяет в конституции фактический смысл и смысл формальный (Mortati. *Istituzioni...*, pp. 30 ss.). Первому понятию соответствует система экономических отношений, «укрепляющих» факторов культурного характера, политических воззрений и социальных сил, объединенных общностью интересов и способных установить отношения субординации, которые предполагает юридико-политический порядок. Конституция в формальном смысле есть выражение, в одном или нескольких документах, фактической нормы, занимающей

самое высокое место в иерархии источников права. Это различие не затрагивают сформулированные Кельзеном (*El Estado...*, p. 114) возражения против различия «закона в фактическом смысле» и «закона в формальном смысле», проводимого Смендом на весьма расплывчатых основаниях.

Разделение фактического и формального может оказаться важным в области контроля. Формальное выражение политического контроля мы видим в конституции и в ее регламентациях; но фактическое содержание обычно выходит за пределы отношения между органами власти, о котором идет речь в конституции. Хотя есть аспекты, не входящие в правовой универсум, их необходимо включать в правоведческое исследование, так как они имеют правовое значение. Мортати обратил внимание на сложную систему правовых, политических, экономических, социальных и даже религиозных отношений, интересов и факторов, отражаемых конституцией, придающих смысл ее положениям. Если не принимать их в расчет, одна лишь формальная конституция едва ли даже частично объясняла бы реальность.

Так обстоит дело с контролем. Определение формы, функции и юридических последствий контроля относится к технической стороне конституции; эти вопросы должны детально рассматриваться как при проектировании контроля, так и при его практическом осуществлении. От более или менее удачного проектирования во многом зависит успешность применения того или иного инструмента контроля. Поэтому форма важна, и пренебрежение ею может привести к бездействию какого-либо института. Но проблема фактического осуществления контроля приобретает решающее значение. Взаимодействие различных элементов, способствующих применению системы контроля в целом или каждой из форм контроля в частности, создает возможность реально контролировать власть.

Чтобы судить о том, что содействует осуществлению контроля, делает его возможным или, наоборот, затрудняет его или препятствует ему, необходимо рассматривать контроль не в формальном, а в фактическом смысле. При этом возникают сложные проблемы, побуждающие обратить внимание на тот класс факторов, который Мортати охватывает понятием фактической конституции. Именно эти элементы в конечном счете обуславливают функционирование контроля. Контроль, понимаемый в фактическом смысле, требует анализа его возможных следствий; при его проектировании необходимо также предвидеть реальное пространство, в котором он будет действовать.

Только учитывая фактическое значение понятия контроля можно установить причины, препятствующие его функционированию в полном объеме, когда это имеет место, или понять, почему какое-либо установление приводит к определенным результатам в зависимости от той среды, где оно получает развитие.

## *2. Контроль однонаправленный и двунаправленный*

Согласно распространенному мнению, контроль над властью заключается в том, что парламент контролирует правительство. В самом деле, инструменты контроля чаще всего действуют в этом направлении; но поскольку все органы власти могут превышать свои полномочия, односторонность контроля вела бы только к нарушению равновесия. Если рассматривать политический контроль с такой точки зрения, понятно, что он по необходимости является двусторонним: он направлен со стороны парламента на правительство и со стороны правительства — на парламент. Конечно, властные функции распределяются между соответствующими органами несимметрично, и потому контроль также осуществляется в различных пропорциях. Но тот факт, что конституция делает акцент на парламентском контроле, не исключает правительственного контроля.

Большая часть инструментов контроля вверяется парламентам или конгрессам, но как в президентских, так и в парламентарных системах есть некоторые виды контроля, осуществляемые правительствами, — например, вето и роспуск парламента. В других случаях вследствие сложности функции в едином акте власти совпадает воля обоих органов, стремящихся достичь равновесия. Так обстоит дело с законодательной инициативой и обсуждением законопроектов.

Таким образом, есть однонаправленный контроль, исходящий от парламента (резолюция порицания, комиссии по расследованию, вопросы, интерpellяции, одобрение назначений, ратификация договоров, уполномочивающие законы); есть однонаправленный контроль, исходящий от правительства (вето, роспуск палат), и есть контроль двунаправленный (инициатива, вопрос о доверии). Конечно, любая из этих форм зависит от рассматриваемого конституционного строя. Если, к примеру, предложение о каком-либо назначении поступило от правительства в парламент, то именно последний осуществляет контрольную функцию; обратное бывает, когда предложения исходят от коллегияльного органа и вносятся на рассмотрение правительства.

Надо подчеркнуть, что двунаправленность контроля объясняется сложностью процедуры, а не тем обстоятельством, что в парламенте всегда есть близкая к правительству группа депутатов. Контроль является двунаправленным потому, что в нем участвуют оба органа власти, а не потому, что в одном из них (коллегиальном) присутствует партия, к которой принадлежит правительство. При такой форме контроля каждая из сторон участвует в принятии решения, тогда как при однонаправленном контроле каждая сторона принимает решение сама: например, парламент — об интерpellации или правительство — о роспуске.

### *3. Контроль организационный и функциональный*

Карлос де Кабо (pp. 233 ss.) предлагает полезное подразделение контроля на организационный контроль, затрагивающий положение органов власти, и функциональный, касающийся работы этих органов. Роспуск парламента, например, — это организационный контроль, потому что его осуществление определяет судьбу законодательного органа, тогда как делегирование законодательных полномочий не означает изменения органа власти, на который оно направлено, а касается лишь определенной формы осуществления нормативных функций правительства.

Это разделение целесообразно, прежде всего, потому, что оно может помочь в проектировании контроля. Когда нет четкого представления о том, что собираются охранять (управляемость общества, стабильность, институциональное равновесие, правовое государство и т.д.), то не знают, какой тип и какие виды контроля надо принять. Отсюда — расхождения между целью и результатом; ведь вполне возможно, что, желая повлиять на политическое поведение какого-либо члена правительства (функциональный аспект), разработают такую форму контроля, которая скажется на его пребывании в кабинете (организация).

Полное соответствие между используемым типом контроля и достигаемым юридическим и политическим результатом во многом зависит от максимально точного определения сферы, в которой намерены оказать влияние.

### *4. Контроль превентивный и корректирующий*

Несмотря на все ограничения, обусловленные составом парламентов и партий, политический контроль продолжает осуществ-

ляться. Если бы мы думали, что из-за преобладания большинства или из-за жесткого централизма политических организаций контроль перестает или перестал действовать, такое представление не соответствовало бы реальности.

Контроль, вопреки всем препятствиям к его осуществлению, можно рассматривать, в плане его целесообразности, с точки зрения корректирующей и превентивной функций, которые он выполняет. Корректирующая функция контроля состоит в возможности, не применяя санкций к другому политическому органу, заставить его хотя бы частично изменить свое решение. Превентивная функция явствует из того, что уже одна возможность осуществления контроля влияет на решения другого органа.

Контроль влечет за собой политические следствия не только тогда, когда он функционирует. Сам факт, что он может быть осуществлен, обуславливает поведение контролирующих и контролируемых органов. Контролирующий знает, что правомочен действовать, а контролируемый знает, что может стать объектом чужих действий; в результате принимаются меры, которые либо делают осуществление контроля ненужным, либо позволяют благополучно выдержать процедуру контроля.

Когда, например, конгресс стремится избежать правительственного вето или когда министр желает смягчить строгость интерpellации, тщательно разрабатывается тактика переговоров, установления взаимопонимания между органами власти, с тем чтобы свести расхождения до минимума. В других случаях уже само предвидение столкновения, пусть даже в форме спора, побуждает изменить решение или даже отложить рассмотрение вопроса. Таким образом, заранее подсчитывая политические издержки, органы власти — обычно правительство — подчиняются критериям своевременности или радикальности решений. Под своевременностью понимается назревшая необходимость принять или объявить решение, под радикальностью — масштабы его последствий.

Предвидеть можно не только столкновения с оппозицией; учитывают также необходимость избегать слишком сильного давления на представителей большинства, чтобы поддержка, оказываемая правительству, не грозила поражением на выборах и не вызвала чрезмерной напряженности внутри самих парламентских групп. Для сохранения внутреннего единства имеются дисциплинарные механизмы, но в экстремальных ситуациях не исключена возможность того, что кто-то нарушит дисциплину, заражая своим примером дру-

гих, и предоставит оппозиционерам аргументы, которые сделают более уязвимой позицию правительства.

## 5. *Контроль явный и неявный*

Проведенный Агноли глубокий анализ функций современного парламента раскрывает особый аспект его политической целесообразности. В парламенте, говорит автор (pp. 69 ss.), существуют процессы выработки решения, которые протекают негласно и которые часто связаны с деятельностью «твердого ядра». Понятие «твердого ядра» у Агноли, без сомнения, не относится к каким-либо из предусмотренных регламентом парламентских групп или фракций, — оно охватывает совокупность членов парламента (принадлежащих даже к разным партиям), которые неофициально, но реально берут на себя труд направлять парламентскую работу. И потому это понятие имеет прямое отношение к политическому контролю.

Согласно Агноли (pp. 75 ss.), парламента выполняет двоякую функцию: уравнивающую — с целью ослабить и даже приостановить социальные реакции, вызванные несогласием с действиями власти, и «конституционализаторскую» — с целью придать политическим решениям конституционный вид. Впрочем, ничто не мешает тому, чтобы видимость совпадала при этом с реальностью.

В ответ на частые критические замечания о том, что парламентам трудно должным образом исполнять свои контрольные функции, можно сказать, что, независимо от какого бы то ни было институционального уравнивания, существует борьба за власть и борьба внутри действующей власти, и что такая борьба ведется открыто, по известным и признанным обществом правилам в конституционных системах и тайно, по негласным правилам — в закрытых системах. Разумеется, даже в открытых системах есть немало политических средств борьбы, которые сближают их с закрытыми системами по причине своей неофициальности и расплывчатости.

Поэтому естественно, что в процессе осуществления власти возникают элементы контроля, во многих случаях неявно используемые в определенных сферах власти. Об этих элементах говорит Агноли (p. 80): «старшие по возрасту, более опытные депутаты» знают, что относительно важных постановлений правительство всегда может посоветоваться с ними, что во многих случаях вследствие их участия вносятся изменения в принимаемые решения и, даже больше того, порой именно они предопределяет решения правитель-

ства либо не допускают их принятия. Агноли называет это «держаться на высшей ступени власти».

Можно сказать, что этот неявный контроль не входит в конституционный инструментарий; но бывает, что благодаря возможности такого контроля как раз и обладают способностью оказывать влияние. Разумеется, влияние — не то же, что контроль; влияние сопряжено с лоббизмом, с приобретением преимуществ, тогда как контроль связан с той конституционализацией решений, о которой говорит Агноли.

## *6. Контроль конституционный и параконституционный*

Ограничение власти в конституционной системе представляет не концептуальную, а сугубо инструментальную проблему. Это — вопрос конституционной техники. Один из важнейших аспектов конституционализма — техника ограничения учрежденной власти вследствие решения учреждающей власти. Чтобы это ограничение действовало, конституционализм разрабатывает различные типы органов власти и вводит инструменты взаимного контроля. Как специфически конституционный продукт, эти инструменты могут выполнять политическую функцию, но всегда имеют правовую природу. Они составляют необходимое условие существования учрежденной власти.

Но, как мы видели, есть инструменты контроля, которые не были созданы конституцией. В этом случае инструменты, соответствующие духу конституции и связанные с конституционным обычаем, можно рассматривать как параконституционные, но не как неконституционные. Контроль над властью — общий принцип конституционализма. Следовательно, органы власти могут на практике разрабатывать дополнительные меры контроля. Таковы, например, законодательное вето в Соединенных Штатах и резолюции порицания в Испании.

Однако мы сказали, что контроль является двунаправленным. Могут ли быть приняты не предусмотренные конституцией формы контроля в пользу правительства и в ущерб конгрессу или парламенту? Утвердительный ответ угрожал бы разладом всей установившейся системы контроля, а отрицательный ответ, на первый взгляд, не подкреплял бы сказанное выше о параконституционном контроле. Но это только видимость. Мы не впадем в противоречие, если скажем, что возможен параконституционный контроль, но получить развитие он может только в конгрессе.



Есть три способа обосновать это утверждение: исторический, юридический и политический. Исторически именно коллегиальные органы постепенно принимали и совершенствовали инструменты, позволяющие ограничить произвольные действия правительства. Контрольные функции, возлагаемые на правительства, носят остаточный характер. Они отвечают логике власти, согласно которой нет власти без контроля.

Юридическое обоснование состоит в том, что виды контроля, выработанные парламентской практикой, соответствуют базовым инструментам, которые были даны парламенту конституцией. Парламент не может своим решением ввести систему политической ответственности, применимую к правительству, но может развить существующий институт коллективной ответственности — может, например, выражать неодобрение отдельным членам кабинета, хотя бы его решения и не имели обязательной силы.

Политическая причина того, что только парламент вправе разрабатывать параконституционные формы контроля, ясна: это соответствует его представительной функции и множественному составу. Решение правительства, даже коалиционного, — это, как правило, решение партии; решение парламента — по определению результат обсуждения. Кроме того, надо обратить внимание на идею представительства: даже в плебисцитарной президентской системе оно не признается за главой правительства. Поэтому конституции предусматривают два рода контрольных функций: правительству надлежит осуществлять ряд строго регламентированных мер контроля, тогда как парламент осуществляет контроль по своему усмотрению.

Правительство, например, может распустить парламент только при особых обстоятельствах и строго определенным путем, тогда как парламент вправе производить расследования, делать заявления и даже принимать решения, руководствуясь чисто политическими критериями. В случае исполнительного вето оно даже может быть преодолено конгрессом.

Конституционная доктрина обычно смешивает парламентский контроль с политическим контролем вообще. Так или иначе, признается, что преимущественный орган контроля — тот, который составляют депутаты, а контролируемый орган по природе есть орган, облеченный правительственными полномочиями. Мы видели, что это не так, но в любом случае преобладающее представление отражает тот факт, что парламент — по самой сути своей орган контроля. Конечно, это не единственный орган конституционного контро-

ля, но это единственный орган, правомочный разрабатывать дополнительные инструменты контроля.

## *7. Другие возможности классификации*

Помимо типов контроля, уже названных нами, могут рассматриваться и другие категории инструментов контроля. Их можно выделить следующим образом.

- a. Соответственно природе контроля: контроль обязательный и факультативный. Обязательный контроль — тот, который норма предписывает проводить всякий раз, когда складывается предусмотренная ситуация. Например, контроль, применяемый в случае чрезвычайного положения. Факультативный контроль — тот, осуществление которого зависит от свободной оценки обстоятельств политическими деятелями, — например, парламентские вопросы и интерpellации.
- b. Соответственно его задаче: контроль конструктивный и ограничительный. Конструктивный контроль — тот, благодаря которому действие контролирующих органов власти оказывается комплементарным и без которого было бы невозможно достичь поставленной цели. Пример — утверждение назначений. Ограничительный контроль — тот, который осуществляют, чтобы смягчить или изменить последствия какого-либо решения либо и вовсе избежать их. Таков контроль за делегированными законодательными полномочиями.
- c. Соответственно его следствиям: контроль облигаторный или указывающий. Облигаторным является контроль, изменяющий положение органа, на который он направлен. Так обстоит дело с вето, вотумом недоверия или роспуском парламента. Указывающим является контроль, выражающийся в напоминании, претензии или предложении, которые те, кому они адресованы, вольны претворить или не претворить в решение. Таковы расследования, осуществляемые парламентскими комиссиями, когда при этом не выявляется правонарушений.
- d. Соответственно его частоте: контроль систематический и спорадический. Систематический контроль тот, который проводится с регулярностью, установленной нормой или практикой, как, например, отчеты главы правительства, проверка государственных расходов или заседания по вопросам контроля; спорадический контроль тот, который не имеет определенной пе-

риодичности, как, например, ратификация договоров или рассмотрение вопросов доверия.

- e. Соответственно форме контроля: контроль вербальный и формальный. Вербальный контроль осуществляется непосредственно общественными деятелями без соблюдения каких-то особых процедур. Таковы парламентские вопросы. Формальный контроль предполагает процедуры наделения полномочиями со стороны парламентской группы или руководящего бюро конгресса или парламента. Это касается, например, явки члена правительства.
- f. Соответственно осуществляющим его субъектам: контроль коллективный и избирательный. Коллективный контроль — тот, который, для того чтобы быть результативным, требует одобрения большинства, как, например, рассмотрение вопросов, связанных с доверием; избирательным является тот контроль, который может дать результаты, даже если он практикуется одним человеком, как, например, вопросы.
- g. Соответственно его объектам: контроль общий и единичный. Общий контроль оказывает действие на контролируемый орган в целом, как, например, в случае роспуска, вето или же вотума недоверия. Единичный контроль касается определенных должностных лиц какого-либо органа власти, например, вопросы или резолюции порицания.
- h. Соответственно времени его проведения: контроль предварительный, параллельный и последующий. Предварительный контроль — тот, который применяется прежде, чем начинает действовать контролируемый орган, как, например, в случае наделения полномочиями; параллельный контроль — тот, который сопровождает действия контролируемого органа, как, например, контроль, осуществляемый в условиях чрезвычайного положения; последующим является тот контроль, который применяется по отношению к предшествующим действиям, — например, вето или вотум доверия.

## Г. Заключение

Когда мы говорим об ограничении власти, в действительности речь идет о сохранении одной из отличительных особенностей суверенитета: только народ может осуществлять функции власти во всей ее полноте. Руссо (III, xvii) исходит из постулата, что суверенный

народ диктует закон, согласно которому избираются правительства, а затем избирает правительство. И поскольку назначение правящих есть акт исполнения этого закона, выборы — не что иное, как одна из функций управления. Таким образом, только суверенному народу дано устанавливать закон и исполнять его. Недопустимо, чтобы кто-либо дублировал эту высшую функцию, ведь тогда он был бы сувереном.

Этот аргумент, связанный с концепцией общественного договора, находит свое отражение в контроле, но многие следствия из него нам еще предстоит изучить. В течение XIX и XX вв. происходил ярко выраженный созидательный и аналитический процесс, который позволил разработать теорию демократии, теорию юстиции, теорию права и теорию государства. Кроме того, на определенном этапе был достигнут большой прогресс: удалось объединить теорию государства и теорию права. Однако требуется новое созидательное усилие, чтобы объяснить феномен власти во всех его проявлениях. Такое объяснение станет возможным, только когда будет создана общая теория государства, права и демократии.

Тогда можно будет в полной мере оценить значение контроля как важнейшего пункта общественного договора и его реальные масштабы в условиях справедливости и свободы. При этом, конечно же, необходимо будет исследовать взаимодействие между политическим, юридическим и общественным контролем. Перед нами открывается широкий простор для рефлексии, которая должна привести к разработке и внедрению новых инструментов конституционного контроля.

## ИСТОЧНИКИ\*

- AGNOLI, Johannes. *La transformación de la democracia*. México, Siglo XXI, 1971.
- ALAIN. *Politique*. Presses Universitaires de France. Paris, 1962.  
\_\_\_ *Propos*. Paris, Gallimard, t. I, 1956; t. II, 1970.
- ALTUSIO, Juan. *Política*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- AMELLER, Michel. *Parlements*. Paris, Presses Universitaires de France, 1966.
- ARAGÓN, Manuel. *Constitución y control del poder*. Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995.  
\_\_\_ «La reserva reglamentaria en el proyecto constitucional y su incidencia en las relaciones parlamento—gobierno», *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, Manuel Ramírez, ed. Barcelona, Labor, 1978.
- ARISTÓTELES. *Constitución de Athenas*. Madrid, Aguilar, 1982. Аристотель. *Афинская полития*. — Аристотель. Политика; Афинская полития. М., 1997.  
\_\_\_ *Éthica Eudemia*, ed. bilingüe, trad. Antonio Gómez Robledo. México, UNAM, 1994. Аристотель. *Евдемова этика*. М., 2005.  
\_\_\_ *Poética*, en *Obras*. Madrid, Aguilar, 1986. *Поэтика*. — Аристотель. Сочинения в 4-х т., т. 4. М., 1984.
- AZCÁRATE, Gumersindo de. *El régimen parlamentario en la Práctica*. Madrid, Tecnos, 1978.
- BAGEHOT, Walter. *The English Constitution*. London, Fontana, 1963.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. *Fuentes del derecho*. Madrid, Tecnos, t. II, 1992.
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. «El control del gobierno en el derecho comparado», *El Parlamento a debate*, Manuel Ramírez, ed. Madrid, Trotta, 1997.
- BAXTER, Richard. *Plain scripture-proof of infant's church membership and baptism*. London, 1651.
- BETEGÓN, Jerónimo. «Sanción y coacción», *El derecho y la justicia*, Ernesto Garzón Valdés y Francisco J. Laporta, eds. Madrid, Trotta, 1996.
- BEYME, Claus von. *Classe política e partitocrazia*. Torino, UTET, 1997.  
\_\_\_ *Teoría política del siglo XX. De la modernidad a la postmodernidad*. Madrid, Alianza Universidad, 1994.
- BIDART CAMPOS, Germán J. *El régimen político de la «politeia» a la «res publica»*. Buenos Aires, EDIAR, 1979.

---

\* В список источников издателем внесены русские переводы.

- BOBBIO, Norberto. *De senectute*. Madrid, Taurus, 1997.
- \_\_\_ *Contribución a la teoría del derecho*. Madrid, Debate, 1990.
- \_\_\_ *Contributi ad un dizionario giuridico*. Torino, G. Giappichelli editore, 1994.
- BURCKHARDT, Jacob. *La cultura del Renacimiento en Italia*. Barcelona, Iberia, 1951. Буркхардт Я. *Культура Италии в эпоху Возрождения*. М., 1996.
- BURDEAU, Georges. *Traité de Science politique*. Paris, LGDJ, t. III, 1968.
- CABO DE LA VEGA, Antonio. *Lo público como supuesto constitucional*. México, UNAM, 1997.
- CABO MARTIN, Carlos de. *Contra el consenso*. México, UNAM, 1997.
- \_\_\_ «División y predominio de poderes», *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, Manuel Ramírez, ed. Barcelona, Labor, 1978.
- CALAMANDREI, Piero. «Il processo como gioco», *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*. Padova, CEDAM, t. II, 1950.
- CICERÓN, Marco Tulio. *Las Leyes*, trad. Roger Labrousse. Madrid, Revista de Occidente, 1956. Цицерон. *О законах*. — Цицерон. Диалоги. М., 1994.
- \_\_\_ *Sobre las leyes*, trad. José Guillén. Madrid, Tecnos, 1986.
- \_\_\_ *Sobre los deberes*, trad. José Guillén. Madrid, Tecnos, 1989. *Об обязанностях*. — Цицерон. О старости; О дружбе; Об обязанностях. М., 1993.
- CLARK, Alan. *Diaries*. London, Phoenix, 1997.
- CRISAFULLI, Vezio. *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*. Milano, Giuffrè, 1985.
- \_\_\_ *Lezioni di Diritto Costituzionale*. Milano, CEDAM, 1993.
- CUERVO, R. J. *Diccionario de Construcción y Régimen de la Lengua Castellana*. Santafé de Bogotá, Instituto Caro y Cuervo, 1994.
- DAALDER, Hans. «Parties, elites and political developments in Western Europe», en Lepalansace, Joseph y Weiver, Mysori. *Political parties and political development*. N. Jersey, Princeton University Press, 1972.
- DAHL, Robert A. *La poliarquía*. México, Red Editorial Iberoamericana, 1993.
- DIDEROT, Denis. *Escritos políticos*, Antonio Hermosa Andujar, est., trad. y notas. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989. Дидро Д. *Собрание сочинений в 10-ти т. М.—Л., 1935—1947*.
- DOWNS, Anthony. *An economic theory of democracy*. N. York, Harper & Row, 1957.
- DROR, Yehezkel. *La capacidad de gobernar*, informe al Club de Roma. Madrid, Círculo de Lectores, 1994.
- El País*, Madrid.
- ESMEIN, Adhémar. *Éléments de Droit Constitutionnel français et comparé*. Paris, Recueil Sirey, 1921.

- ESTEBAN, Jorge de. *Por la senda constitucional*. Madrid, El País, 1987.
- \_\_\_ y GONZÁLEZ TREVIJANO, Pedro J. *Curso de derecho constitucional español*, 3 t. Madrid, Universidad Complutense, 1994.
- \_\_\_ y LÓPEZ GUERRA, Luis. *De la dictadura a la democracia*. Madrid, Universidad Complutense, 1979.
- \_\_\_ y LÓPEZ GUERRA, Luis. *El régimen constitucional español*. Barcelona, Labor, 1980.
- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. «Arbitrariedad y discrecionalidad», *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Sebastián Martín-Retortillo, coord. Madrid, Civitas, t. III, 1991.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *El sistema constitucional español*. Madrid, Dykinson, 1992.
- FERRAJOLI, Luigi y ZOLO, Danilo. *Democrazia autoritaria e capitalismo maturo*. Milano, Feltrinelli, 1978.
- FERRER, Eulalio. *De la lucha de clases a la lucha de frases*. México, Taurus, 1995.
- FERRERO, Guglielmo. *El poder. Los genios invisibles de la ciudad*, Eloy García, trad. y notas. Madrid, Tecnos, 1991.
- FICHTE, J.G. *Fundamento del derecho natural*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- FINER, Herman. *The future of government*. London, Mathuen & Co. Ltd., 1946.
- FOUCAULT, Michel. *Microfísica del poder*. Madrid, La Piqueta, 1980.
- FRIEDRICH, C. J. *El hombre y el gobierno*. Madrid, Tecnos, 1968.
- \_\_\_ *La forma del poder (estudios sobre la Constitución)*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- \_\_\_ *The Philosophy of Hegel*, ed. with an introd. N. York, Mod. libr., Cop. 1954.
- FURET, François y HALÉVI, Ran. *La monarchie républicaine. La Constitution de 1791*. Paris, Fayard, 1996.
- GALEOTTI, Serio. «Controlli costituzionali», *Enciclopedia del Diritto*. Milano, Giuffrè, t. X, 1962.
- \_\_\_ «Garanzia costituzionale», *Enciclopedia del Diritto*, t. XVIII. Milano, 1969.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución francesa*. Madrid, Alianza Universidad, 1994.
- GARCÍA MAHAMUT, Rosario. *Las comisiones parlamentarias de investigación en el derecho constitucional español*. Madrid, McGraw-Hill, 1996.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín. «Aproximación a un concepto de control parlamentario», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 10. Madrid, marzo de 1986.

- GARCÍA PELAYO, Manuel. *Del mito y de la razón en la historia del pensamiento político*. Madrid, Revista de Occidente, 1968.
- \_\_\_ *Idea de la política y otros escritos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983.
- \_\_\_ *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid, Alianza, 1995.
- \_\_\_ *El Estado de partidos*. Madrid, Alianza, 1986.
- GAUTHIER, David. *La moral por acuerdo*. Barcelona, Gedisa, 1994.
- GOMES CANOTILHO, Jose Joaquim. *Costituição dirigente e vinculação do legislador*. Coimbra, Coimbra Editora, 1994.
- HÄBERLE, Peter. *Retos actuales del Estado constitucional*. Ocate, IVAP, 1996.
- HABERMAS, Jürgen. *Más allá del Estado nacional*. Madrid, Trotta, 1997.
- \_\_\_ *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona, G. Gili, 1994.
- HAMILTON, Alexander et al. *El Federalista*. México, FCE, 1957.
- HAURIOU, Maurice. *Principios de derecho público y constitucional*. Madrid, Reus, 1927.
- HERÓDOTO DE HALICARNASO. *Los nueve libros de la historia*. Barcelona, Obras Maestras, 1947. Геродот. *История*. М., 1999.
- HEGEL, G. F. *Filosofía del derecho*. México, UNAM, 1975. Гегель Г.В.Ф. *Философия права*. М., 1990.
- \_\_\_ *Des manières de traiter scientifiquement du Droit naturel*. Paris, Librairie Philosophique J. Vrin, 1972.
- \_\_\_ *Diferencias entre los sistemas de filosofía de Fichte y Schelling*. Madrid, Tecnos, 1990.
- \_\_\_ *Enciclopedia de las ciencias filosóficas*. México, Juan Pablos, 1974.
- \_\_\_ *Энциклопедия философских наук*, т. 1–3. М., 1974–1977.
- HELD, David. *La democracia y el orden global*. Madrid, Paidós, 1997.
- HELLER, Hermann. *La soberanía*. México, UNAM, 1965.
- HERRERO Y RODRÍGEZ DE MIÑÓN, Miguel. «El Estado de partidos y la vida parlamentaria», *El Parlamento a debate*, Manuel Ramírez, ed. Madrid, Trotta, 1997.
- HESSE, K. «Constitución y derecho constitucional», en BENDA E. et al. *Manual de derecho constitucional*. Madrid, Marcial Pons, 1996.
- HOBBES, Thomas. *El ciudadano*. Madrid, Debate, 1993. Гоббс Т. *Основ философии* часть третья, «О гражданине». — Гоббс Т. *Сочинения в 2-х т.*, т. 1. М., 1989.
- \_\_\_ *Leviatán*. Madrid, Editora Nacional, 1979. *Левиафан*. — Гоббс Т. *Сочинения в 2-х т.*, т. 2. М., 1991.
- HOBSBAWM, Eric. *On history*. London, Weinfeld & Nicolson, 1977.
- JASAY, Anthony de. *El Estado. La lógica del poder político*. Madrid, Alianza Editorial, 1993.



- KANT, Immanuel. *Teoría y práctica*. Madrid, Tecnos, 1993. Кант И. Сочинения в 6-ти т. М., 1963—1966.
- KELSEN, Hans. *Teoría general de las normas*. México, Trillas, 1994.  
 \_\_\_ *Esencia y valor de la democracia*. México, Editora Nacional, 1974.  
 \_\_\_ *El Estado como integración*. Madrid, Tecnos, 1997.
- KOVALIOV, S.I. *Historia de Roma, El Imperio*. Buenos Aires, Futuro, 1959.  
 Ковалев С.И. *История Рима*. Л., 1948.
- LEIBHOLZ, Gerhard. *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971.
- LIJPHART, Arend. *Las democracias contemporáneas*. Madrid, Ariel, 1991.  
 \_\_\_ «Presidentialism and majoritarian democracy: theoretical observations», in LINZ, Juan J. and VALENZUELA, Arturo. *The failure of presidential democracy*. Baltimore, John Hopkins University Press, 1994.
- LINZ, Juan. *La quiebra de las democracias*. Madrid, Alianza, 1987.  
 \_\_\_ y STEPAN, Alfred. «Hacia la consolidación democrática», *La política*, Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad, núm. 2. Barcelona, Paidós, 1996.
- LIPSET, Seymour Martín. *El hombre político*. Madrid, Tecnos, 1987.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona, Ariel, 1964.
- LOCKE, John. *The Second Treatise of Government*. London, Penguin, 1993.  
 Локк Дж. *Два трактата о правлении*, книга вторая. — Локк Дж. Сочинения в 3-х т., т. 3. М., 1988.
- LUCAS VERDÚ, Pablo. «Costituzione e politica costituzionale», *Una Costituzione democratica per la Spagna*, Giuseppe de Vergotini, ed. Milano, Franco Angeli, 1978.  
 \_\_\_ *Curso de derecho político*. Madrid, Tecnos, t. II, 1977.  
 \_\_\_ *Curso de derecho político*, 4 t. Madrid, Tecnos, 1984.  
 \_\_\_ *El sentimiento constitucional*. Madrid, Reus, 1985.  
 \_\_\_ *La Constitución en la encrucijada*. Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1994.  
 \_\_\_ «El control por el Senado de la política gubernamental (¿responsabilidad política del gobierno ante el Senado?)», *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, Manuel Ramírez, ed. Barcelona, Labor, 1978.  
 \_\_\_ *La Constitución abierta y sus «enemigos»*. Madrid, Beramar, 1993.
- LUCIANI, Massimo. «La “Costituzione dei diritti” e la “Costituzione dei poteri”», *Scritti su le fonti normative e altri temi di Diritto, in onore di Vezio Crisafulli*. Padova, CEDAM, t. II, 1985.
- LUHMAN, Niklas. «La moral social y su reflexión ética», *Razón, ética y política*, X. Palacios y F. Jaranta, eds. Madrid, Anthropos, 1989.

- MADISON, J. *et al. El Federalista*. México, FCE, 1957. Мэдисон Дж. и др. *Федералист: Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея*. М., 1993.
- MANZELLA, Andrea. *Il parlamento*. Bologna, Il Mulino, 1977.
- «Las Cortes en el sistema constitucional español», *La Constitución española de 1978*, Alberto Pradier y Eduardo García de Enterría, directores. Madrid, Civitas, 1981.
- MARCO AURELIO. *Pensamientos*, versión de Antonio Gómez Robledo. México, UNAM, 1992; *The Thoughts*, versión de Georges Long. Boston, Little, Brown, and Co., 1900. Марк Аврелий Антонин. *Размышления*. Л., 1985.
- MARIANA, Juan de. *Historia general de España*. Valencia, B. Monfort, t. I, 1783.
- MARSHALL, Geoffrey. *Teoría constitucional*. Madrid, Espasa Calpe, 1982.
- MARX, Karl. *Critique of Hegel's «Philosophy of Right»*. Cambridge, University Press, 1970. Маркс К. *К критике гегелевской философии права*. — Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения, т. 1. М., 1955.
- MICHEL NARVÁEZ, Jesús. *Reelección legislativa*. México, Ed. Nivi, 1995.
- MICHELS, Roberto. *La sociología del partido político nella democrazia moderna*. Bologna, Il Mulino, s.f.
- MINC, Alain. *La nueva edad media*. Madrid, Temas de Hoy, 1993.
- *La borrachera democrática. El nuevo poder de la opinión pública*. Madrid, Temas de Hoy, 1995.
- MIRANDA, José. *Reformas y tendencias constitucionales recientes de la América Latina*. México, UNAM, 1957.
- MOLINS, Joaquim. «La opinión de los protagonistas», *El Parlamento a debate*, Manuel Ramírez, ed. Madrid, Trotta, 1997.
- MONTESQUIEU, C. *Del espíritu de las leyes*, trad. Mercedes Blázquez y Pedro de Vega. Madrid, Tecnos, 1995.
- MORTATI, Constantino. *Le forme di governo*. Padova, CEDAM, 1973.
- *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Padova, CEDAM, t. I, 1991.
- NEGRI, Guglielmo. *Il quadro costituzionale. Tempi e istituti della libertà*. Milano, Giuffrè Editore, 1995.
- NIXON, Richard. *Memoirs*. N. York, Grosset, 1978. Никсон Р.М. *На арене: Воспоминания о победах, поражениях и возрождении*. М., 1992.
- NOHLEN, Dieter. *Institutional reform in Latin America from the perspective of political engineering*. Universität Heidelberg, 1994.
- «La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos», *Apuntes para una reflexión sobre la democracia: tres ensayos*. San José de Costa Rica, CAPEL, 1995.
- *Elections and electoral systems*. Delhi, Macmillan India, 1996.

- \_\_\_ y FERNÁNDEZ, Mario. *Presidencialismo versus parlamentarismo*. Caracas, Nueva Sociedad, 1991.
- NOZICK, Robert. *Anarquía, Estado y utopía*. México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- O'DONELL, Guillermo. «Otra institucionalización», *La Política*, núm. 2. Madrid, Paidys, segundo semestre de 1996.
- PATEMAN, Carole. *The problem of political obligation*. N. York, John Wiley & sons, 1979.
- PÉREZ GALDÓS, Benito. *Narváz*. Madrid, Hernando, 1941.
- PÉREZ ROYO, Javier. «El parlamento contemporáneo y los medios de comunicación», *Parlamento y opinión pública*, Francesc Pau Vall, coord. Madrid, Tecnos, 1995.
- PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás. *Los grupos parlamentarios*. Madrid, Tecnos, 1989.
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel. «De las relaciones entre el gobierno y las Cortes Generales», *Constitución española de 1978*, Óscar Alzaga, ed., Revista de Derecho Privado, t. VIII. Madrid, 1985.
- ROBERTS, Edward A. y PASTOR, Bárbara. *Diccionario Etimológico Indoeuropeo de la Lengua Española*. Madrid, Alianza, 1996.
- RODRÍGUEZ ADRADOS, Francisco. *Historia de la democracia*. Madrid, Temas de Hoy, 1997.
- ROTH, André-Noël. «El derecho en crisis: ¿fin del Estado moderno?», *Derecho y transición democrática*. Oñati, Instituto Internacional de Sociología del Derecho, 1995.
- ROUSSEAU, J.J. *El contrato social*. México, UNAM, 1969. Руссо Ж.Ж. *Об общественном договоре, или Принципы политического права*. — Руссо Ж.Ж. *Об общественном договоре: Трактаты*. М., 1998.
- \_\_\_ *Du contrat social*, en *Oeuvres politiques*. Paris, Classiques Garnier, 1989.
- RUBIO LLORENTE, Francisco. *La forma del poder (estudios sobre la Constitución)*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- \_\_\_ «El control parlamentario», *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, núm. 1. Madrid, Congreso de los Diputados, 1985.
- SAGÜES, Néstor P. *La demagogia*. México, Cárdenas editor, 1979.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J. «Control parlamentario y minorías», *Revista de Estudios Políticos*, (nueva época) núm. 88, abril-junio de 1995. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- SANGUINETTI, Horacio. *Historia de las ideas políticas universales y argentinas*. Buenos Aires, Cooperadora de Derecho, 1977.
- SANTAMARÍA OSSORIO, Julián. «Democracia parlamentaria y sistema de partidos», *El Parlamento a debate*, Manuel Ramírez, ed. Madrid, Trotta, 1997.

- \_\_\_ «El debate sobre las listas electorales», *El debate sobre la crisis de la representación política*, Antonio J. Porrás Nadales, ed. Madrid, Tecnos, 1996.
- SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partido*. Madrid, Alianza Editorial, 1992.
- \_\_\_ *Ingeniería constitucional comparada*. México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- SCHATTSCHNEIDER, E.E. *Régimen de los partidos*. Madrid, Tecnos, 1964.
- SCHMITT, Carl. *Concepto de la política*. Buenos Aires, Struhart y Cía, 1984.
- \_\_\_ *The Crisis of Parliamentary Democracy*. Cambridge, E.U.A., Massachusetts Institute of Technology, 1985.
- SIEYÈS, Emmanuel. *Escritos y discursos de la Revolución*, Ramón Máiz, ed. y trad. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- SMITH, Adam. *Lecciones de jurisprudencia*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.
- SOROS, Georges. *Soros on Soros. Staying ahead of the curve*. N. York, Wiley & sons, 1995. Сорос Дж. *Сорос о Соросе. Опережая перемены*. М., 1996. *Sunday Times*, London.
- TACITUS. *Germania*. Firenze, Felice le Monier, 1973. Корнелий Тацит. *О происхождении германцев и местоположении Германии*. — Корнелий Тацит. Сочинения в 2-х т., т. 1. М., 1993. *The Economist*, London.
- TORRES DEL MORAL, Antonio. «Ley electoral y representación», *El Parlamento a debate*, Manuel Ramírez, ed. Madrid, Trotta, 1997.
- VALADÉS, Diego. *La dictadura constitucional en América Latina*. México, UNAM, 1974.
- \_\_\_ «Constitucionalización de los partidos políticos», *El régimen constitucional de los partidos políticos*. México, UNAM, 1975.
- \_\_\_ «Actualidad del pensamiento de César Sepúlveda», *Escritos de homenaje a César Sepúlveda*. México, UNAM, 1995.
- VALENZUELA, Arturo. «Party politics and the crisis of presidentialism in Chile: a proposal for a Parliamentary form of government», *The failure of Presidential democracy*, ed. by J. Linz and A. Valenzuela. Baltimore, John Hopkins University Press, 1994.
- VANOSSI, Jorge. «Un teorema constitucional: el Poder Ejecutivo de Max Weber a Charles de Gaulle», *Anales*, aco XXXIX, núm. 32. Buenos Aires, 1995.
- VEGA, Pedro de. «En torno a la crisis de las ideas de representación y de legitimidad en la democracia actual», *La reforma del Estado. Estudios comparados*, J.L. Soberanes, D. Valadés y H. Concha, eds. México, UNAM, 1996.

- \_\_\_ *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid, Tecnos, 1985.
- \_\_\_ «Constitución y democracia», *La Constitución de la monarquía parlamentaria*, A. López Pina, ed. México, Fondo de Cultura Económica, 1985.
- \_\_\_ «Prólogo» a *Constitución española*, Antonio de Cabo, ed., notas e índice. Madrid, Biblioteca Nueva, 1996.
- \_\_\_ «Prólogo» a Carl Schmitt. *La defensa de la Constitución*. Madrid, Tecnos, 1983.
- \_\_\_ «En torno al concepto político de Constitución», *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Miguel Ángel García Herrera, ed. Bilbao, Universidad del País Vasco, 1997.
- \_\_\_ «Parlamento y opinión pública», *El Parlamento a debate*, Manuel Ramírez, ed. Madrid, Trotta, 1997.
- \_\_\_ «La función legitimadora del parlamento», *Parlamento y opinión pública*, Francesc Pau Vall, coord. Madrid, Tecnos, 1995.
- VILAS NOGUEIRA, José. «Influencia de medios audiovisuales en el Parlamento», *El Parlamento a debate*, Manuel Ramírez, ed. Madrid, Trotta, 1997.
- VYSHINSKY, Andrei Y. *The Law of the Soviet State*. N. York, Macmillan Co., 1948.
- WADE, E.C.S. *Constitutional Law*. London, Longmans, Green and Co., 1946.
- WEBER, Max. *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- \_\_\_ «Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada», *Escritos políticos*, Joaquín Abellán, ed. Madrid, Alianza Editorial, 1991.
- WILLIAMS, Charles. *The last great Frenchman*. N. York, J. Wiley and sons, 1995.

*Для заметок*

---

**В ИЗДАТЕЛЬСТВЕ «ИДЕЯ-ПРЕСС» ВЫШЛИ В СВЕТ КНИГИ:**

Совместно

с издательством «ДОМ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ КНИГИ»:

**«АНАЛИТИЧЕСКАЯ ФИЛОСОФИЯ: Становление и развитие»** (Антология). — 540 с.

**БОРРАДОРИ Д. «АМЕРИКАНСКИЙ ФИЛОСОФ: Беседы с Куайном, Данто, Патнэмом, Рорти, Нозиком и др.»**. — 208 с.

**СОВРЕМЕННЫЙ ЛИБЕРАЛИЗМ (учебное пособие): РОЛЗ, БЁРЛИН, ДВОРКИН, и др.** — 256 с.

**НИКИФОРОВ А. Л. КНИГА ПО ЛОГИКЕ (учебное пособие)**. — 240 с.

**НИКИФОРОВ А. Л. «ФИЛОСОФИЯ НАУКИ: История и методология» (учебник)**. — 280 с.

**ГЕМПЕЛЬ К. «ЛОГИКА ОБЪЯСНЕНИЯ»**. — 240 с.

**ПАТНЭМ Х. «ФИЛОСОФИЯ СОЗНАНИЯ»**. — 240 с.

**ФИЛОСОФИЯ XX В.: ШВЕЙЦАРИЯ. КЮНГ Г. «ОНТОЛОГИЯ И ЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ЯЗЫКА»**. — 240 с.

**РАССЕЛ Б. «ИСКУССТВО МЫСЛИТЬ»**. — 240 с.

**РАССЕЛ Б. «ИССЛЕДОВАНИЕ ЗНАЧЕНИЯ И ИСТИНЫ»**. — 400 с.

**ОСТИН Д. «ИЗБРАННОЕ»**. — 336 с.

**ФЛЕК Л. «ВОЗНИКНОВЕНИЕ И РАЗВИТИЕ НАУЧНОГО ФАКТА»**. — 224 с.

**В ИЗДАТЕЛЬСТВЕ «ИДЕЯ-ПРЕСС» ВЫШЛИ В СВЕТ КНИГИ:**

**УОЛЦЕР М. «КОМПАНИЯ КРИТИКОВ: социальная критика и политические пристрастия XX века»**. — 356 с.

**КОЗЕР Л. «ФУНКЦИИ СОЦИАЛЬНОГО КОНФЛИКТА»**. — 240 с.

**КУЛИ Ч. «ЧЕЛОВЕЧЕСКАЯ ПРИРОДА И СОЦИАЛЬНЫЙ ПОРЯДОК»**. — 320 с.

**УОЛЦЕР М. «О ТЕРПИМОСТИ»**. — 176 с.

**ПРИСТ С. «ТЕОРИИ СОЗНАНИЯ»**. — 256 с.

**ДАНТО А. «НИЦШЕ КАК ФИЛОСОФ»**. — 320 с.

**РАЙЛ Г. «ПОНЯТИЕ СОЗНАНИЯ»**. — 400 с.

**МАРИТЕН Ж. «ЧЕЛОВЕК И ГОСУДАРСТВО»**. — 240 с.

- ШВАРЦКОПФ Ф. «МЕТАМОРФОЗА ДАННОГО: На пути к созданию экологии сознания».** — 240 с.
- ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАВЕНСТВА ПОЛОВ:** Политика стран Западной Европы. — 312 с.
- ЖЕРЕБКИНА И. ПРОЧТИ МОЕ ЖЕЛАНИЕ:** Постмодернизм. Психоанализ. Феминизм. — 256 с., 10 цвет. илл.
- ЖЕНЩИНА И ВИЗУАЛЬНЫЕ ЗНАКИ.** под ред. Альчук А. — 256 с., 20 цвет. илл.
- НАГЕЛЬ Т. ЧТО ВСЕ ЭТО ЗНАЧИТ?** Очень краткое введение в философию. 2001, 84 с.
- НИКИФОРОВ А. Л. ПРИРОДА ФИЛОСОФИИ.** Основы философии. 2001, 168 с.
- БРАЙСОН В. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ ФЕМИНИЗМА:** Введение. — 320 с., 28 фото.
- ВИТТИГ М. ПРЯМОЕ МЫШЛЕНИЕ** и другие эссе. — 108 с.
- КОКБЕРН С. ПРОСТРАНСТВО МЕЖДУ НАМИ:** Обсуждение гендерных и национальных идентичностей в конфликтах. — 256 с.
- ХАЙНЦЕ Э. СЕКСУАЛЬНАЯ ОРИЕНТАЦИЯ: ПРАВО ЧЕЛОВЕКА.** Эссе о международном законодательстве о правах человека. — 366 с.
- БЕЛОВ В. ЦЕННОСТНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ НАУКИ.** — 240 с.
- ГУДМЕН Н. «СПОСОБЫ КОНСТРУИРОВАНИЯ МИРА».** (совм.) — 400 с.
- ПАП А. СЕМАНТИКА И НЕОБХОДИМАЯ ИСТИНА:** Исследование оснований аналитической философии. — 420 с.
- ДАНТО А. АНАЛИТИЧЕСКАЯ ФИЛОСОФИЯ ИСТОРИИ.** — 320 с.
- ОУКШОТ М. РАЦИОНАЛИЗМ В ПОЛИТИКЕ** и др. эссе. — 288 с.
- ПАССМОР Дж. СОВРЕМЕННЫЕ ФИЛОСОФЫ.** — 192 с.
- ДЬЮИ Дж. ОБЩЕСТВО И ЕГО ПРОБЛЕМЫ.** — 160 с.
- СЕЛИГМЕН А. ПРОБЛЕМА ДОВЕРИЯ.** — 256 с.
- СЕРЛ Д. ОТКРЫВАЯ СОЗНАНИЕ ЗАНОВО.** — 240 с.
- СЭДЖВИК И. К. ЭПИСТЕМОЛОГИЯ ЧУЛАНА.** — 272 с.
- САНТАЯНА Дж. ХАРАКТЕР И МИРОВОЗЗРЕНИЕ АМЕРИКАНЦЕВ.** — 176 с.
- НИКОЛЧИНА М. ЗНАЧЕНИЕ И МАТЕРЕУБИЙСТВО.** — 166 с.
- НАЗАРОВА О. ОНТОЛОГИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ ИНТУИТИВИЗМА В ФИЛОСОФИИ С. Л. ФРАНКА.** — 208 с.



- АНКЕРСМИТ Ф. НАРРАТИВНАЯ ЛОГИКА: Семантический анализ языка историка.** — 340 с.
- НАЗАРОВ А.Д. НЕФТЕГАЗОВАЯ ГИДРОГЕОХИМИЯ** юго-восточной части Западно-Сибирской нефтегазоносной провинции. — 288 с., табл.14, илл. 23, фото, перепл.
- КРАФТ В. ВЕНСКИЙ КРУЖОК.** Возникновение позитивизма. — 240 с., переп., 8 стр. фото.
- ЛИПМАН У. ПУБЛИЧНАЯ ФИЛОСОФИЯ.** — 160 с.
- НОВОСЕЛОВ М.М. АБСТРАКЦИЯ В ЛАБИРИНТАХ ПОЗНАНИЯ** (логический анализ). — 362 с., перепл.
- МУСУЛЬМАНЕ В ПУБЛИЧНОМ ПРОСТРАНСТВЕ АМЕРИКИ:** Надежды, опасения и устремления. — 480 с., перепл.
- ВИЛЬЯНУЭВА Э. ЧТО ТАКОЕ ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ СВОЙСТВА? МЕТАФИЗИКА ПСИХОЛОГИИ.** — 256 с.
- НИКИФОРОВ А. Л. «ФИЛОСОФИЯ НАУКИ: История и методология»** (учебник). — 280 с.
- СНЯДАНКО Н. КОЛЛЕКЦИЯ СТРАСТЕЙ, или приключения молодой украинки.** — 204 с.
- ЧОЙСАМБА Ч. ЗАВОЕВАТЕЛЬНЫЕ ПОХОДЫ БАТУ-ХАНА.** — 160 с.
- РОДОС В.Б. ПРАВИЛА ДИСКУССИИ И УЛОВКИ СПОРА.** — 240 с.
- ИНТЕРНЕТ В ОБЩЕСТВЕННОЙ ЖИЗНИ.** — 160 с.
- КРЫМСКИЙ С. ЭКСПЛИКАЦИЯ ФИЛОСОФСКИХ СМЫСЛОВ.** — 256 с.

Книги можно заказать  
по имэйлу издательства [donroot@inbox.ru](mailto:donroot@inbox.ru)  
или почтовому адресу: 123056 Москва Тишинская пл. 6 — 31.

Книги можно приобрести по адресу: Москва, Зубовский проезд, д. 2 стр. 1.  
**МАГАЗИН "ГНОЗИС"** (с 10.00 — 18.00)  
Оптовая торговля: Костюшин Павел.  
Телефон для справок: (095) 246.05.48  
а также в ТД «Библио-Глобус», ТД «Дом книги на Арбате», ТД «Москва», «Молодая гвардия», «Гилея», «Книжный клуб ОГИ» и др.

### 1. ВЕНСКИЙ КРУЖОК И «ERKENNTNIS».

Сборник имеет целью представить Венский кружок и его печатный орган — журнал «Erkenntnis» — публикациями наиболее значимых и интересных статей. Практически все материалы будут впервые переведены на русский язык. Это статьи М. Шлика, Р. Карнапа, О. Нейрата, Г. Фейгеля, О. Гана, Ф. Вайсмanna; Э. Цильцеля на вечные и актуальные темы: единство науки, истина, значение, взаимоотношения психологии и логики, реализм, смысл понятий этики и др.

### 2. ДРУЗЬЯ И КОЛЛЕГИ (1930—1952).

Сборник(и) статей, представляющие попытку реконструкции панорамы становления и развития программы логического позитивизма в работах членов Берлинской группы Венского кружка — Гемпель К., Рейхенбах Г., Греллинг К., Дубислав В.; членов Львовско-Варшавской школы — Лукасевич, К. Айдукевич, Лесьневский, Завирский, А. Тарский и др., коллег в Англии — Льюис С., Рамсей Ф., Айер и др., США — Куайн У., Нагель Е., Чизом Р., Селларс У. Практически все материалы будут впервые переведены на русский язык.

### 3. ТРАГЕДИЯ И ТРИУМФ ВЕНСКОГО КРУЖКА: судьбы логического позитивизма во второй половине XX в. (1952—1970).

Сборник(и) статей представляют попытку хронологической реконструкции лет логического завершения разработки теории логического позитивизма и одновременной его (само)ликвидации, а также реконструкции влияния идей логического позитивизма на философию XX в., их развитие как на Западе, так и в России. Большинство работ будут впервые представлены на русском языке. Среди авторов: Гемпель К., Рейхенбах Г., Куайн У., Пап А., Нагель Э., Карнап Р., Айер, Брейтуэйт, Ф. Франк, Крэйг и др. В сборник предполагается включение статей российских философов, разрабатывающих проблематику логического позитивизма.