

Социальные основания власти: философия и конституционное закрепление¹

Социальные основания власти интерпретируются по-разному. В зависимости от источника, из которого исходит власть, ее социальную основу составляют нация, народ, Бог. Практика реализации власти показывает иную сторону ее социальной основы: ею являются органы, элиты, группы давления, группы влияния. Социальные основания власти можно устанавливать и с помощью теории представительства, согласно которой парламент, правительство и иные государственные учреждения репрезентируют политическое единство народа. Выделение и анализ социальных оснований власти опирается на два базовых подхода: условно говоря, теоретический и практический. Теоретический ориентирован на описание философии социальных оснований власти; практический — на конкретные формы их конституционно-правового закрепления.

Методология и цель определения социальных оснований власти

Социальные основания власти рассматриваются в отечественной и зарубежной литературе через призму идеи суверенитета, теории элит, концепции народного представительства и др. Мировая история показывает множество различных примеров реализации этих теоретических представлений. До сих пор ученые и политики обращаются к мыслям о государстве и демократии Платона, Аристотеля, Ф. Аквинского, Н. Макиавелли, Т. Мора, И. Канта, Т. Джефферсона и многих других. Их идеи были переработаны под нужды понимания социальных оснований власти государствоведами XIX–XX веков. Именно в этот период сформировалась и была критически оценена парадигма демократии, на которую сегодня ориентируется конституционное устройство многих государств, в том числе России. Основу этой парадигмы составляют идеи национального суверенитета, представительного правления и деятельности политических партий. Не-

¹ В данной научной работе использованы результаты, полученные в ходе выполнения проекта «Анализ и моделирование конкурентного правопорядка», реализуемого в рамках Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2013 году, грант № 12-05-0006.

смотря на то, что суть этих идей общеизвестна, хотелось бы сделать акцент на социальных основаниях власти. Цель одна: поиск правовых решений, позволяющих России преодолеть кризисное состояние демократии. Правда, стоит оговориться о том, что в результате анализа социальных оснований власти вряд ли получится предложить принципиальные правовые решения. В лучшем случае в статье будут намечены определенные подходы к ним.

Извлекая мысли прошлого, важно осознавать, что они хотя и являются базой для современного анализа, но могут использоваться сегодня достаточно условно, поскольку были рождены в другой политико-правовой системе координат. В связи с этим справедливо утверждение К. Шмитта: «Участникам конкретных политических сообществ не на что и не на кого рассчитывать, поскольку в природе политики не существует никакой универсальной супертеории государства и права, — ни в славном прошлом великих идей, ни на цивилизованном Западе, — способной адекватно описать, кто они такие, в каком государстве живут и какое право осуществляют. Этим всегда в каждой конкретной ситуации придется заниматься им самим, если они не хотят, что бы их "посчитали" другие»¹. При этом от себя хочется добавить: «И "посчитали" неверно, со своей точки развития, исходя из своих представлений и понимания условий и обстоятельств». Как верно подметил А. Н. Медушевский, со ссылкой на мысли В. М. Гессена: «Политико-правовыми координатами Нового времени является переход от сословного общества к гражданскому и от абсолютизма к представительной системе правления в форме конституционной монархии или республики. Демократическая эволюция государственного строя, согласно этой логике, исторически неизбежна. Однако демократия (как простая власть большинства) может стать деструктивным фактором социального развития. Для того чтобы примирить демократию с культурой, необходимо укрепление и развитие правовых основ современного общества»². Эта же мысль в начале XIX века прозвучала еще у М. Ориу, утверждавшего, что «вопрос о сувере-

¹ Шмитт К. Государство и политическая форма. — М.: Изд. дом Государственного университета — Высшей школы экономики, 2010. — С. 24–25.

² Медушевский А. Н. Диалог со временем. Российские конституционалисты конца XIX — начала XX. — М.: Новый хронограф, 2010. — С. 267.

нитете нации возникает тогда, когда, с одной стороны, начинает чувствоваться необходимость ограничения абсолютной власти правительства, а с другой стороны, люди замечают, что существует некий установившийся порядок вещей, которому власть должна подчиняться. Этот установившийся порядок вещей отождествляется с нацией, как корпоративно организованной группой, охватывающей одновременно и правительство, и управляемых, и господствующей над ними всеми»¹.

Еще одна важная оговорка применительно к методологии рассмотрения социальных оснований власти может быть позаимствована у К. Б. Макферсона, о которой он упомянул в своем исследовании либеральной демократии: «Рассматривая модели демократии — прошлые, настоящие и могущие возникнуть в будущем, — нам следует держать в поле зрения две вещи: лежащие в основе этих моделей представления об обществе в целом, в котором должна функционировать демократическая политическая система, и представления о природе людей, которые должны сделать систему работающей... Бесполезно просто восхвалять демократическое качество жизни и процесса принятия решений (т. е. управления), которое может иметь место в современных коммунах, или в городских собраниях в Новой Англии, или же имело место в античных городах-государствах. Можно многое узнать о качестве демократии, изучая эти сообщества, в которых происходила встреча лицом к лицу. Однако это ничего не скажет нам о том, как может функционировать демократия участия в современном государстве с населением в два миллиона или в двести миллионов»².

Философия социальных оснований власти

Обращаясь к теориям суверенитета, элит, народного представительства и идее функционирования политического рынка по тем же законам, что и рынок экономический, можно видеть разные оттенки в понимании того, кому принадлежит власть, из какого источника она исходит, на кого она опирается, кто ее реально осуществляет и насколько велика степень принуждения отдельной личности ради обще-

¹ Ориу М. Основы публичного права / пер. с франц. под ред. Е. Пашуканиса и Н. Челяповой. — М.: Изд-во Коммунистической академии, 1929. — С. 582.

² Макферсон К. Б. Жизнь и времена либеральной демократии / пер. с англ. А. Кырлежева. — М.: Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2011. — С. 14, 143.

го блага. Вся палитра интерпретаций социальных оснований власти, определяемых через призму названных теорий и идей, сводятся к двум основным направлениям в трактовке этих оснований: идеалисты (нация, народ как источник власти, представительное правление) и реалисты (теория элит, концепция стихийности в функционировании политического рынка)¹.

Нация, народ — социальные основания власти. Объяснение того, что нация, народ являются социальными основаниями власти, базируется на принципе национального, народного суверенитета. Неодинаковый подход к трактовке «национального суверенитета» и «народного суверенитета» обусловлен разницей в понятиях «нация» и «народ», встречающихся в трудах ряда исследователей (М. Ориу, Б. Н. Чичерина, Л. Дюги и др.), а также традициями употребления одного или другого понятия в политико-правовой системе конкретного государства. Не вдаваясь в природу споров об их содержательном значении (а разница, на самом деле, заключена в несущественных деталях), стоит обратиться к Ж.-Ж. Руссо, мысли которого наиболее ярко объясняют тезис о том, что именно народ, нация суть социальные основания власти: «По Общественному договору человек теряет свою естественную свободу и неограниченное право на то, что его прельщает и чем он может завладеть; приобретает же он свободу гражданскую и право собственности на все то, чем обладает. <...> Я утверждаю, следовательно, что суверенитет, который есть только осуществление общей воли, не может никогда отчуждаться и что суверен, который есть не что иное, как коллективное существо, может быть представляем только самим собою. Передаваться может власть, но никак не воля»².

Наделяя исключительной ценностью «общую волю», Ж.-Ж. Руссо фактически становится противником разделения властей и важной для понимания социальных оснований власти идеи представитель-

¹ Деление на два направления в трактовке социальных оснований власти позаимствовано у Д. Дзоло. Он выделял идеалистические и реалистические трактовки теории демократии (см.: Дзоло Д. Демократия и сложность: реалистический подход / пер. с англ. А. А. Калинин, Н. В. Эдельмана, М. А. Юсима. — М.: Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010).

² Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или принципы политического права // Руссо Жан-Жак. Об общественном договоре. Трактаты. — М.: Канон-Пресс, 1998. — С. 212, 216.

ного правления. По его мнению, «суверен, не имея другой силы, кроме власти законодательной, действует только посредством закона, а так как законы суть лишь подлинные акты общей воли, то суверен может действовать лишь тогда, когда народ в собрании. <...> Суверенитет не может быть представляем по той же причине, по которой он не может быть отчуждаем. Он заключается, в сущности, в общей воле, а воля никак не может быть представляема; или это она, или это другая воля, среднего не бывает. Депутаты народа, следовательно, не являются и не могут являться его представителями; они лишь его уполномоченные; они ничего не могут постановлять окончательно. Всякий закон, если народ не утвердил его непосредственно сам, не действителен; это вообще не закон. Английский народ считает себя свободным: он жестоко ошибается. Он свободен только во время выборов членов Парламента: как только они избраны — он раб, он ничто. Судя по тому применению, которое он дает своей свободе в краткие мгновенья обладания ею, он вполне заслуживает того, чтобы он ее лишился»¹.

Б. Н. Чичерин, несмотря на критику мыслей Ж.-Ж. Руссо (прежде всего за отрицание им представительного правления), также стоит на идеалистических позициях относительно социальных оснований власти. По мнению русского государствоведа, «ничто, по-видимому, не может быть справедливее, как участие в управлении общими делами тех лиц, до кого они касаются. Самоуправление народа представляется требованием естественного закона, а так как для заведывания государственными делами устанавливается верховная власть, то последняя, очевидно, должна принадлежать народу. <...> Все различие между обоими видами учения заключается в том, что одно считает постоянною принадлежностью народа только власть учредительную или право устанавливать в государстве известный образ правления, другое же, всю полноту верховной власти, во всех ее отраслях, законодательной правительственной и судебной. <...> Но история не представляет примеров такой государственной формы, где бы верховная власть принадлежала известному лицу или лицам, а народ сохранял бы за собой право сменять правителей и устанавливать иной

¹ Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или принципы политического права // Руссо Жай-Жак. Об общественном договоре. Трактаты. — М.: Канон-Пресс, 1998. — С. 276, 281.

образ правления»¹. Таким образом, и Б. Н. Чичерин говорит о том, что именно народ, а не отдельное лицо или лица, постоянно и во всех областях суть социальное основание власти.

Отрицание качества носителя власти за главой государства К. Шмиттом объясняется через дихотомию таких явлений, как тождество и репрезентация. По его мнению, обоснование конституционной монархии, приводящее к ее дуализму, заключается в следующем: «Абсолютный государь также является лишь репрезентантом политического единства народа. <...> Если корпорация как репрезентант всего народа противостоит королю, тогда повергается монархический принцип, поскольку данный принцип основан на том, что король целиком и полностью репрезентует политическое единство народа. В переходной и промежуточной стадии можно попытаться поставить рядом друг с другом двух репрезентантов нации, т. е. политически объединенного народа — короля и парламент. <...> Традиционное разделение на монархию, аристократию и демократию содержит верное ядро и затрагивает нечто существенное, поскольку может быть сведено к тому, что в этих трех государственных формах различным образом преобладает один из двух подобных принципов формы» — тождество или репрезентация².

Осторожная критика Чичериным Ж.-Ж. Руссо не идет в сравнение с более жесткой позицией Ориу, по мнению которого, отвержение идеи делегации нацией суверенитета правительству путем императивного мандата превращает представительные органы в простых приказчиков, а следовательно, разрушает принцип власти: «Надо, чтобы правительственный суверенитет больше не представлялся делегированным, чтобы он имел самостоятельный источник в самих органах правительства. Именно поэтому правительственный суверенитет должен рассматриваться, как особая форма суверенитета, отличного от того, который пребывает в нации как корпорации, и от того, который пребывает в индивидах»³. Такой подход не позволяет называть Ориу идеалистом, в нем начинает присутствовать реализм. М. Ориу — один из родоначальников реалистического взгляда на

¹ Чичерин Б. Н. О народном представительстве. — М.: Типография Товарищества Н.Д. Сытина, Валовая ул., свой д., 1899. — С. 24–26, 30.

² Шмитт К. Указ. соч. — С. 51, 56, 58.

³ Ориу М. Указ. соч. — С. 606–607.

идею социальных оснований власти, которые характеризуются им как многополярные, о чем будет сказано ниже.

В идеалистическое направление трактовки социальных оснований власти включается и мысль о классах как ее источнике. Так, К. Б. Макферсон полагает, что «либеральная демократия была предназначена для того, чтобы приспособить демократическое правление к классово разделенному обществу; что такая подгонка не предполагалась ни в теории, ни на практике, вплоть до XIX в.; и что поэтому более ранние модели и видение демократии не следует рассматривать как модели либеральной демократии»¹. При этом Макферсон считал одноклассовым общество, в котором существует индивидуальное владение производительной землей и капиталом и каждый владеет или может владеть такой собственностью. Классовый подход к пониманию сущности конституции характерен для марксизма и, особенно, для Ленина, по мнению которого, конституция отражает реальное соотношение общественных сил в классовой борьбе². Другое дело, что Макферсон рассматривает классы как социальные основания власти не в революционной, а в либеральной традиции.

Представительное правление — теория, несколько размывающая конкретные социальные основания власти, но не отклоняющаяся от признания источником власти нации, народа. По мнению К. Шмитта, тождество как политическое единство народа и репрезентация как ретрансляция этого тождества не исключают друг друга, но являются двумя разнонаправленными ориентирами для конкретного формирования политического единства: «Идея репрезентации основана на том, что народ, существующий в качестве политического единства, обладает высшим и возвышенным, более интенсивным видом бытия в отличие от естественного существования какой-либо совместно проживающей группы людей. Если смысл этой особенности политической экзистенции утрачивается и люди предпочитают другие виды своего существования, то утрачивается и понимание такого понятия, как репрезентация»³.

¹ Макферсон К. Б. Указ. соч. — С. 20, 23.

² См.: Ленин В. И. Как социалисты-революционеры подводят итоги революции и как революция подвела итоги социалистам-революционерам // Хрестоматия по конституционному праву: учеб. пособие. — Том I: История, теория и методология конституционного права. Учение о конституции / сост. д.ю.н., проф. Н. А. Богданова и Д. Г. Шустров. — СПб.: Изд. дом «Алеф Пресс», 2012. — С. 540.

³ Шмитт К. Указ. соч. — С. 42, 49.

Главной идеей, которую надо выдвинуть в вопросе о децентрализации правительства, по мнению М. Ориу, является идея представительного режима. «Необходимо достигнуть того, — писал он, — чтобы органы правительства вели себя так, как осуществляющие суверенитет не от собственного имени, а от имени нации в ее корпоративном понимании. Правительство должно быть лишь представителем или корпоративным органом нации»¹.

Здесь важно отметить, что, например, Б. де Жувенель рассматривал теории суверенитета нетрадиционным образом. Он пропускал позиции мыслителей через призму такого качества власти, как поцелование. Жувенель писал, что «мы могли бы, пожалуй, не принимать и расчет теории, стремящиеся свести ее различные свойства (т. е. Власть) к одному единственному принципу, как к основе всех прав, осуществляемых представителями власти, и источнику всех предписываемых ими обязанностей. Этим принципом оказывается то божественная воля, наместниками которой они будто бы являются, то общая воля, которой они будто бы являются уполномоченными, а то еще — национальный дух, который они будто бы воплощают, либо коллективное сознание, которое они будто бы выражают, либо социальный финализм, в отношении которого они будто бы являются действующей силой»².

Де Жувенель приходит к неутешительному выводу: «В одних (теориях) право Власть повелевать мыслится как абсолютное, в других функция Власть мыслится как возрастающая. Как бы ни были различны данные теории, среди них нет ни одной, из которой нельзя было бы извлечь — и из которой в какой-то момент не было бы извлечено — оправдание абсолютного господства Власть. Эти теории, похоже, исторически расположены друг за другом таким образом, что власть находит в них — от одной к другой — все большую поддержку. Еще показательнее собственная эволюция каждой из теорий. Даже если они рождаются с намерением воспрепятствовать Власть, то заканчивают все-таки тем, что служат ей; тогда как противоположного процесса: чтобы теория родилась как благосклонная к Власть, а потом стала ей враждебной — не наблюдается»³. Эти мысли

¹ Ориу М. Указ. соч. — С. 582.

² Жувенель Б. де. Власть: Естественная теория ее возрастания / пер. с франц. В. П. Гайдамака и А. В. Матешук. — М.: ИРИСЭН, Мысль, 2011. — С. 49.

³ Там же. — С. 98–99.

Б. де Жувенеля не позволяют отнести его к идеалистическому направлению трактовки социальных оснований власти, но показывают, как полезно рассмагривать суверенитет и представительное правление через призму какого-либо дополнительного обстоятельства или явления (в данном случае определения степени «повелевания Власти» в отношении общества и отдельной личности). Это дополнительное обстоятельство приводит теории и идеи в движение, как бы «просеивает их еще через одно сито».

Рассмотрение суверенитета и представительного правления позволяет увидеть яркую границу между идеалистическими и реалистическими подходами к вопросам о том, кому принадлежит власть, из какого источника она исходит, на кого опирается, кто ее реально осуществляет. Поиск социальных оснований власти в контексте теорий суверенитета и представительного правления приводит к необходимости переноса акцентов на практику их воплощения и демонстрирует издержки их испытания временем. Это позволяет выявить связь между, казалось бы, абсолютно полярными учениями: национальный, народный суверенитет, представительное правление, с одной стороны, и теория элит и господство силы политического рынка — с другой.

Элиты — социальное основание власти. Эта трактовка исходит из того, что власть нации, народа является символической, номинальной в связи с реальным правлением на практике элит. Хотя прямо и не утверждается, что элиты являются источником власти. Однако именно элиты, будучи движущей силой, формулируют вопросы повестки дня. В этой связи Й. Шумпетер отмечает, что при анализе политических процессов мы в большей степени сталкиваемся не с подлинной, а со сфабрикованной волей, производимой такими способами, которые в точности совпадают со способами воздействия коммерческой рекламы; не народ в действительности поднимает и решает вопросы, эти вопросы, определяющие его участь, поднимаются и решаются за него; желание избирателей — не единственный фактор, их выбор не вытекает из их инициативы, но формируется, и его формирование — важнейшая часть демократического процесса¹.

Г. Моска констатировал непреложный социальный закон: во всяком обществе (независимо от времени и места его развития) суще-

¹ Цит. по: Макферсон К. Б. Указ. соч. — С. 137.

ствует фундаментальное разделение на два политических класса. Первый из них представляет собой правящий класс, который всегда составляет меньшинство общества, выполняющее все политические функции, монополизирующие власть, а также те блага и преимущества, которые она дает. Второй, более многочисленный класс, контролируется и направляется путем, который носит более или менее насильственный (или правовой) характер <...> В условиях парламентаризма процесс отделения правящего меньшинства от управляемого большинства происходит во время выборов в представительное учреждение. Таким образом, демократия в чистом виде, т. е. как правление всего народа, вообще невозможна и представляет собой миф, не имеющий ничего общего с реальностью политической жизни¹.

Р. Арон различает три понятия — «элита», «политический класс» и «правящий класс». Каждое из них имеет не только отличный от других смысл, но и охватывает различные и последовательно сужающиеся по мере приближения «к кормилу власти» реальные социальные группы.

Элита представляет собой наиболее широкое понятие: она объединяет всех тех, кто в различных областях деятельности достиг высоких ступеней иерархии, занимает привилегированное положение, дающее статус, престиж и благосостояние. *Политический класс* охватывает гораздо более узкую группу, которая непосредственно осуществляет политические и правительственные функции. Наконец, *правящий класс* располагается между элитой и политическим классом. Ученый специально останавливается на неоднозначности (а порой и противоречивости) их интересов, являющихся источником конфликтов и борьбы между ними. Эта постоянная борьба элитных групп современного западного общества не позволяет им сконцентрироваться в одну монолитную элиту типа той, которая существует в тоталитарных обществах и организуется особенно концентрированно в однопартийных режимах².

Б. де Жувенель отмечает, что «сегодня под маской своей анонимности она (Власть) претендует на то, что не имеет никакого собственного существования и является лишь безличным и бесстрашным

¹ Цит. по: Медушевский А. Н. Диалог со временем. Российские конституционалисты конца XIX — начала XX. — М.: Новый хронограф, 2010. — С. 333.

² См.: Медушевский А. Н. Указ. соч. — С. 341-342.

инструментом общей воли... Сегодня, как и всегда, власть осуществляется коллективом людей, которые имеют в своем распоряжении "машинное отделение". Этот коллектив составляет то, что называют Властью, и его отношение к людям есть отношение повелевания. Изменилось только одно: люди получили простые средства для замены главных участников Власти»¹. Исходя из этой позиции, этого ученого также можно отнести к мыслителям реалистического направления.

Стихийные силы политического рынка (по аналогии с экономической конкуренцией) — социальные основания власти. Эта реалистическая трактовка вытекает из предыдущего утверждения об элитах как социальных основаниях власти. Но в данном случае изменяются акценты в объяснении сути функционирования политико-правовой системы: она состоит не просто в правлении элит, а в их конкуренции. Движущая сила и в некотором роде источник власти зиждется не в самом факте правления элит, а исходит из объективных закономерностей развития общественно-политической системы в условиях конкурентной борьбы, а если выразиться жестче (как это сделал Ф. фон Хайек), то в условиях сделок групп влияния и групп давления, «которые могут оказаться в полном противоречии с принципами большинства, будь у большинства возможность проголосовать за эти принципы».

Рассуждая об объективности развития политического рынка, фон Хайек видел, как деформируется роль парламента, который берет на себя неспецифические функции управления и теряет вкус к законотворчеству. Происходит это потому, что «большинство в парламенте (просто для того, чтобы остаться большинством) должно делать все мыслимое в пользу групп со специфическими интересами, иначе говоря, покупать их поддержку, предоставляя им всевозможные привилегии. <...> Такое господство коалиций организованных интересов (здесь заметим, что когда эти интересы впервые были осознаны обществом, их стали называть зловещими) со стороны обычно представляется злоупотреблением, а то и разновидностью коррупции. Между тем оно — всего лишь неизбежный результат системы, при которой правительство располагает неограниченными полномочиями принимать любые меры в пользу тех, на чью поддержку рассчитывает. Правительство с такими полномочиями не может сохранить большин-

¹ Жувенель Б. де. Указ. соч. — С. 35–36.

ство, отказываясь идти на встречу пожеланиям своих избирателей, и мы не в праве обвинять в этом политиков, поскольку сами поставили их в такое положение. Мы сами создали условия, при которых всем известно, что власть большинства способна удовлетворить требования любой группы населения. Но правительство, располагающее такой властью, может держаться, лишь удовлетворяя желания достаточно большого числа групп давления, чтобы обеспечить себе поддержку большинства»¹. В позициях Хайека чувствуется призыв к необходимости современного переосмысления философии социальных оснований власти.

Кризис демократии, по мнению К. Б. Макферсона, следует из самого функционирования политической рыночной системы. Она является достаточно конкурентной для того, «чтобы обеспечить равновесие предложения и спроса политических благ — т. е. поскольку она действительно реагирует на спрос со стороны потребителей, — она реагирует на такой спрос, эффективность которого неравномерна. Одни запросы более эффективны, чем другие, потому что когда запрос выражается в затратах человеческой энергии, единица вложений одного человека не может обеспечить такую же отдачу, как единица вложений другого. И класс политических требований, которые больше обеспечены деньгами, — это, как правило, тот же класс, к которому относятся затраты человеческой энергии, получающие большую отдачу. В обоих случаях это спрос со стороны высших социально-экономических классов, являющихся наиболее эффективным. А потому низшие классы апатичны»².

Е. Г. Ясин в объяснении социальных оснований власти также выступает как реалист. Он отмечает, что «борьба групп интересов в обществе существует всегда, при демократии их публичное столкновение может казаться более острым, но, открыто проявленное, оно обычно происходит в рамках закона: демократические процедуры не допускают потрясений, способствуют компромиссам... При социализме и в переходный — на пути к демократии — период общественной активность либо ниже (по Шумпетеру), либо выплескивается на поверхность из-за неуверенности сторон в том, что оппоненты будут

¹ Хайек Фридрих Август фон. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов и политики / пер. с англ. Б. Пинскера и А. Куряева под ред. А. Куряева. — М.: ИРИСЭН, 2006. — С. 327, 339.

² Макферсон К. Б. Указ. соч. — С. 135.

соблюдать правила, и приобретает беспорядочный характер, чреватый различными потрясениями»¹.

Комбинация источников власти — многополярность ее социальных оснований. Эту идею нельзя однозначно относить ни к идеалистическому, ни к реалистическому направлению, а потому она стоит особняком. В соответствии с ней социальные основания власти многополярны. Они соответствуют одновременно нескольким источникам: суверенность можно увидеть и в нации, народе, и в органах власти, и в нормативном установлении. Социальные основания власти понимаются в качестве сложноустроенной системы, работающей именно в таком качестве.

Суверенитет, по мысли М. Ориу, проявляется в трех различных формах: «корпоративный суверенитет группы», тяготеющей над всеми членами государства, — как правящими, так и управляемыми, — придающий группе свою форму и практически, в широком понимании выражающийся в господстве закона, т. е. в суверенитете положительного права, применимого ко всем лицам, а в строгом смысле — в суверенитете конституционного статута или конституции; «суверенитет господства или политический суверенитет», являющийся суверенитетом правительства над подданными, эта форма дает место разделению властей, т. е. она сама подразделяется на две или три власти. Она же децентрализуется, сообщаясь каждому избирателю, и проявляется в избирательной власти; «суверенитет подданства», означающий собой, что подданным принадлежит, в силу их индивидуальных свобод, известная власть, которая может либо ограничивать суверенитет верховной власти, либо сотрудничать с ней на общую пользу государства².

М. Ориу отмечает, что «три формы суверенитета должны комбинироваться известным образом, чтобы в результате создать единство, и чтобы получилась объединенная суверенная власть, которая тоже имеется у корпоративно организованной нации. Напоминаем, что мы вовсе не требуем логического единства, но исключительно лишь практического единства, единства результата. Мы не говорим, что три формы национального суверенитета должны быть сведены к одной,

¹ Ясин Е. Г. Приживется ли демократия в России. — 2-е изд., расшир. и доп. — М.: Фонд «Либеральная миссия»; Новое литературное обозрение, 2012. — С. 48–49.

² См.: Ориу М. Указ. соч. — С. 578, 580.

но говорим, что они должны комбинироваться, чтобы составить национальный суверенитет, которые, таким образом, получат синтетическое единство. <...> Три формы суверенитета являются тремя формами воли, которые все могут быть отнесены к нации. Между тремя формами национального суверенитета существует иерархия. От суверенитета статута зависит суверенитет правительства и суверенитет подданства. Из этого следует, что суверенитет правительства и суверенитет подданства ограничены, что единственно неограниченным является суверенитет статута, и что все другие формы укладываются в этой высшей форме корпоративного суверенитета. Синтез наступает в виде актов, т. е. в виде всяких проявлений суверенитета государства. Он возможен благодаря некоторому взаимному проникновению трех форм суверенитета. Он одновременно и облегчается, и символизируется наличием одного существенного органа, участвующего во всех трех формах суверенитета. Таким органом является глава государства. <...> Решения принимаются правительством, и, следовательно, правительственный суверенитет есть та форма суверенитета, которая идет впереди, когда дело касается действий, но за которой следуют две остальные формы. Индивидуальный суверенитет подданства, представляемый духом гражданственности, призван давать свое согласие или предъявлять требования и просить о пересмотре мер или об их отмене. Суверенитет статута может быть также приведен в действие судебным путем по поводу незаконности или неконституционности данной меры»¹.

Таким образом, М. Ориу на доктринальном уровне соединил идеалистические и реалистические подходы к пониманию социальных оснований власти, так сказать, вплеснул реализм из будущего в теорию суверенитета на этапе ее формирования. Между тем в его времена идеалисты (например, Б. Н. Чичерин) не допускали мысли о признании качества суверенности за органами власти. Однако думается, что в настоящее время использовать подход Ориу для переосмысления философии социальных оснований власти недопустимо. После четкого осознания в XX веке факта правления элит на основе конкурентной борьбы и описания политико-правового цинизма их действий в отношении избирателей (в условиях применения для оправдания этих действий идеи национального, народного суверени-

¹ Ориу М. Указ. соч. — С. 617–619.

тета), теоретическое и практическое признание качества суверенности за органами власти и стоящими за ними партиями, элитами и др. может быть расценено как еще больший цинизм. Потому достаточно прогрессивные для своего времени мысли Ориу с позиций сегодняшнего дня остаются теоретическими, т. к. в предложенном ученым формате не реализовывались, и идеалистическими, т. к. реализм ученого был адекватен обстоятельствам XIX века и потерял актуальность в настоящее время.

Идеи М. Ориу пригодны для характеристики современной политико-правовой системы государства, что не влечет, конечно, переосмысления собственно теории национального, народного суверенитета. Так, К. Б. Макферсон выделяет плюралистическую элитическую модель равновесия, которая в целом соответствует современному конституционно-правовому устройству большинства государств. «Плюралистическая, потому что она опирается на представление, что общество, которому должна соответствовать современная демократическая политическая система, является плюралистическим, т. е. составленным из индивидов, каждый из которых, в соответствии со множеством своих интересов, устремлен в разных направлениях — то вместе с одной группой сограждан, то с другой. Элитическая — потому что главная роль в политическом процессе отведена самоназначенным группам лидеров. Модель равновесия — потому что она предполагает, что демократический процесс есть система, поддерживающая равновесие между спросом и предложением политических благ»¹.

Конституционное закрепление социальных оснований власти

В поисках выхода из кризиса демократии можно предлагать модернизацию теорий национального, народного суверенитета, представительного правления и партийной организации, а также совершенствовать практику их воплощения. У современных мыслителей достаточно предложений. Д. Дзоло ратует за трансформацию взаимосвязей между традиционными однолинейными и сложными разнолинейными отношениями субъектов в обществе и государстве. Он пропагандирует институциональный модерн: «Демократия, другими словами, означает сохранение более высокого уровня социальной сложности и одновременно коллективного принятия большего объема социальных рисков и незащищенности. <...> Необходимы дале-

¹ Макферсон К. Б. Указ. соч. — С. 118.

ко идущие изменения властных институтов и существенное изменение самой логики политического кода. На место линейной простоты традиционных механизмов уменьшения страха необходимо поставить цепь взаимозависимостей, в пределах которой потребность в порядке и безопасности будет постоянно уравновешиваться противоположной потребностью в сохранении сложности, а также политических и экономических свобод. На место вертикальных структур власти необходимо поставить политические механизмы рефлексивного типа, способные к подчинению в пределах круга, имеющих обратную силу взаимодействия»¹.

Целая плеяда мыслителей уже давно продвигает идеи ограничения народовластия правом, приоритета естественного и позитивного права перед национальным суверенитетом. К. Шмитт утверждает, что суверенитет народа имеет свои границы и что даже в демократии не должны нарушаться принципы основных прав и разделение властей. Для придания весомости своего вывода ученый цитирует Бенжамина Констана: «Народ не имеет права карать невиновных... как и не может никому делегировать это право. Народ не имеет права препятствовать свободному выражению мнения, или свободе совести, или процессу и защитным механизмам правосудия»². Такая же, по сути, мысль встречается у М. Ориу, который, как уже отмечалось, выделял суверенитет статута. Наконец, Ф. фон Хайек видит ценность в нормативном принципе справедливости: «Если власть установилась не в результате завоевания, люди подчиняются ей не потому, что готовы позволить ей делать, что ей вздумается, а потому, что они поручили кому-то действовать в согласии с определенной концепцией справедливости. Не общество создает правила, а правила объединяют людей в общество. Условия, на которых люди соглашаются подчиняться власти, накладывают на власть постоянные ограничения, поскольку они в то же время суть условия прочности и даже существования государства... Обсуждая различные структуры управления, мы должны задаваться не вопросом, в чьих руках находится власть, а вопросом, соответствует ли поведение власти неявным условиям нашего подчинения ей»³.

¹ Дзоло Д. Указ. соч. — С. 123.

² Цит. по: Шмитт К. Указ. соч. — С. 34–35.

³ Хайек Фридрих Август фон. Указ. соч. — С. 358.

Парадигма демократии проводится в жизнь посредством конституционно-правового регулирования и практики. При этом нормы конституций позволяют увидеть, как в данный момент в государстве понимаются социальные основания власти. Такие примеры являются довольно показательными, поскольку демонстрируют несколько разные подходы в рамках одной и той же демократической парадигмы. Установление социального основания власти существенным образом влияет на устройство всей ее системы (обеспечивается ли в ней открытость деятельности органов или никак не ограничивается монопольное положение элит и др.), на статус представительного учреждения (определен ли в государстве императивный или свободный депутатский мандат и др.), на партийное строительство (гарантируются ли права избирателей через установление обязанности партий учитывать их интересы или партии вольны сами регулировать демократию внутри себя и во вне и др.).

В Российской Федерации принцип народного суверенитета закреплён в главе Конституции РФ об основах конституционного строя и формулировка ст. 3 следует, скорее, советской традиции: власть принадлежит народу и исходит от него; народ (по тексту именно народ, а не граждане!) осуществляет власть непосредственно или через своих представителей.

Во Франции также устанавливается принцип национального суверенитета. Французский народ торжественно провозглашает свою приверженность правам человека и принципам национального суверенитета, как они были определены Декларацией 1789 г., подтвержденной и дополненной преамбулой Конституции 1946 г., а также правам и обязанностям, определенным в Хартии окружающей среды 2004 г. (Преамбула). Принцип Республики — правление народа, народом и для народа (ст. 2). Национальный суверенитет принадлежит народу, который осуществляет его через своих представителей и путем референдума. Никакая часть народа и никакое отдельное лицо не могут присвоить себе его осуществление (ст. 3)¹.

¹ См.: Конституция Французской Республики 1958 года (в ред. от 23 июля 2008 г.) // Сайт Конституционного совета Французской республики (Дата обращения: 15 мая 2013 г.). — Режим доступа: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/la-constitution-du-4-octobre-1958.5071.html>.

История политико-правовой мысли и традиции борьбы французов за «свободу, равенство и братство» располагают к установлению принципа национального суверенитета. Тем не менее, есть основания полагать, что принцип национального суверенитета не понимается в конституционно-правовой системе Франции также идеалистично, как в России. Этот принцип не помешал французам закрепить гарантии парламентской оппозиции в одной из последних редакций Конституции. А ведь парламентская оппозиция в чем-то ограничивает национальный суверенитет как правление большинства: французы в данном случае последовали иному принципу «меньший имеет преимущество».

В Германии также народ признается в качестве социального основания власти. В соответствии со ст. 20 Основного закона ФРГ, вся государственная власть исходит от народа. Она осуществляется народом путем выборов и голосований, а также через специальные органы законодательной, исполнительной и судебной власти¹. Однако идеализма нет и здесь. Во-первых, понятие «народный суверенитет» в немецкой Конституции вообще не употребляется. А во-вторых, статья 20 располагается в главе II, которая идет после главы I — об основных правах, т. е. идея социального основания власти не возводится в абсолют.

На другом континенте принцип национального суверенитета также не является определяющим принципом политико-правового устройства. В соответствии, например, со ст. 25 Конституции Мексиканских Соединенных Штатов государство направляет национальное развитие с целью гарантировать его целостный и прочный характер, укрепляя суверенитет нации и демократический режим страны и путем поощрения экономического роста и занятости, более справедливого распределения доходов и богатства добиваться полного осуществления свободы и достоинства индивидов, групп и социальных классов. В ст. 27 акцент делается на экономические основы государства и принадлежности их нации (и права распоряжаться ими): нация имеет право в любое время установить диктуемые общественными

¹ См.: Конституция Федеративной Республики Германия 1949 года (в ред. от 11 июля 2012 года) // Сайт Бундестага Федеративной Республики Германия (Дата обращения: 15 мая 2013 г.). — Режим доступа: <http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>

интересами ограничения права частной собственности, а также регулировать для достижения социальной выгоды использование природных ресурсов, являющихся объектом присвоения с целью создания справедливого распределения общественных богатств и обеспечения их сохранности, достижения равномерного развития страны и улучшения условий жизни городского и сельского населения. Раздел, который содержит эти статьи, называется: «О правах человека». О национальном суверенитете в политико-правовом смысле речь идет во втором разделе, в ст. 39: «Национальный суверенитет полностью и изначально принадлежит народу. Вся государственная власть исходит из народа и учреждается для его блага. Народ в любое время имеет неотъемлемое право сменить или изменить форму правления»¹.

В США и Канаде в конституционных актах вопрос о социальных основаниях власти не определен. Так, в отношении США В. И. Лафитский отмечает, что «в первоначальном тексте Конституции США один из важнейших принципов современного конституционализма — принцип народовластия — отражен крайне скупо. По сути, он нашел отражение только в тех нормах Конституции, которые касались республиканской формы правления в штатах и выборов Палаты представителей Конгресса США»². Впервые принцип суверенитета народа был провозглашен в преамбуле Резолюции от 15 мая 1776 г. Континентального конгресса в период борьбы колоний с метрополией и формирования республиканского правительства. Впоследствии этот принцип неоднократно устанавливался в первых конституциях штатов: право народа на управление внутренней политикой штата (Основной закон Делавэра от 20 сентября 1776 г.); всякая политическая власть принадлежит народу и исходит только от него (ст. 1 Декларации прав Конституции Северной Каролины 1776 г.)³. Надо полагать, что в настоящее время принцип народного суверенитета получил концептуальное развитие в американской доктрине и решениях судов. В то же время отсутствие пристального внимания к нему и

¹ См.: Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. д.ю.н., проф. Т. Я. Хабриевой. — Т. 1: Северная и Центральная Америка. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2006. — С. 474, 475, 489.

² Лафитский В. И. Конституционный строй США. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2007. — С. 153.

³ Там же. — С. 7, 9, 11.

законодательных актах говорит о том, что этому принципу не придается первостепенное значение в политико-правовой системе, такое, например, которое имеют конституционные права и свободы личности, в частности, право на обращение и право на судебную защиту.

По мнению Б. де Жувенеля, деспотизм как естественное движение власти к усилению своего влияния в ходе исторического развития «будет тем сильнее, чем шире будет пониматься право суверенитета, в то время как полагали, что он защищен от любого захвата»¹. Очевидно, мыслитель прав в том, что понимание национального, народного суверенитета может быть разным. Учитывая, что парадигма демократии распространена практически во всех государствах Запада, неважно, закрепляется ли народный, национальный суверенитет в конституции или нет. Важно, на основе чего, исходя из каких обстоятельств, условий и традиций сформировалось его понимание; какой подход к трактовке социальных оснований власти распространен в общественной среде того или иного государства. Если на протяжении долгих лет в учебных заведениях США преподают реалистический взгляд на национальный, народный суверенитет, если ученые и политики относительно часто объясняют модели поведения субъектов в политико-правовой системе теорией элит или закономерностями их конкурентной борьбы (и все это активно транслируется в СМИ), то можно ожидать формирование устойчивой трактовки социальных оснований власти, свободной от идеализма в законодательстве и правоприменении. В зависимости от акцентов в понимании социальных оснований власти и будут осуществляться конституционно-правовое регулирование и возникать в политико-правовой системе институты, адекватные этому пониманию. Например, лоббизм в США, который, прежде всего, по идеологическим соображениям никак не может быть учрежден в России.

Выводы для современной России

1. Положение о народном суверенитете необходимо исключить из Конституции РФ. Произвести определенные сдвиги в представлениях о составных частях парадигмы демократии (национальный, народный суверенитет, представительное правление, деятельность политических партий) способно уточнение привычных взглядов на социальные основания власти. На первоначальном этапе необходимо полностью избавиться от идеалистического понимания принципа

¹ Жувенель Б. де. Указ. соч. — С. 75.

ационального, народного суверенитета. Это позволит переориентироваться на законодательное и правоприменительное развитие такого института, как политическая конкуренция, который отчасти мог бы компенсировать недостатки выборов и традиционного представительного правления. В настоящее же время реформы законодательства идут не в том направлении. Сколько можно продолжать продуцировать права и гарантии избирателей, которые уже не являются противовесом монополизму элит и теневой политики партий?!

На международном семинаре, проводившемся 8 июня 2012 г. в Министерстве экономического развития РФ, советник Офиса законодательных отношений Министерства юстиции США Кеннет Келлинер акцентировал внимание на несколько ином аспекте идеологии властвования, которая позволяет укоренить лоббизм. Он отметил, что лоббизм — неотъемлемая часть политико-правовой культуры США. Власть осуществляется не гражданами, а органами. Но при этом она полностью подотчетна электорату. Власть может действовать в интересах узких групп населения, но только открыто¹. Можно предположить, что такая идеология стимулирует формирование не столько механизмов, нацеленных на осуществление власти гражданами (например, всенародные обсуждения), сколько механизмов ее максимальной публичности, необходимых для формирования собственно лоббизма (например, раскрытие информации о контактах предпринимателей и должностных лицах).

По мнению Й. Шумпетера, демократия есть просто механизм избрания и легитимации правительства, а не какой-то тип общества или набор моральных целей; этим механизмом является конкуренция между двумя и более самоназначенными группами политиков (элитами), оформленными в качестве политических партий, за голоса, которые приведут их к власти до следующих выборов. Роль избирателей не в том, чтобы решать политические вопросы, а затем избирать представителей, которые будут проводить в жизнь эти решения, а в том, чтобы избрать людей, которые будут принимать решения. Роль граждан состоит просто в том, чтобы периодически, в момент голосования,

¹ См.: Информация о Международном семинаре по вопросам организации и правового регулирования лоббистской деятельности. — Режим доступа: сайт Министерства экономического развития РФ // http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/fergosregulirneconomy/doc20120613_09 (Дата обращения: 23 августа 2012 г.).

сделать выбор между группами политиков. Возможность заменить таким образом одно правительство другим защищает граждан от тирании. И в той степени, в какой существует разница в платформах партий или в основных направлениях политики, ожидаемых от каждой партии (на основе ее заявлений), сформировавшей правительство, избиратели, отдавая предпочтение одной из партий, обозначают свое желание получить один, а не другой набор политических благ. Поставщики этих благ, получившие большинство голосов, становятся легитимными правительствами вплоть до следующих выборов¹.

В России же система функционирования органов строится без учета запросов общества на институты, позволяющие ему реально влиять на власть: открытость, контроль, оппозиция. Риторика народного суверенитета — риторика прикрытия. Она используется властью не для обеспечения интересов граждан, а для поддержания своей легитимности. И это неудивительно, поскольку в истории этот принцип часто ложился в обоснование диктаторских режимов. Понимая это, в отечественной литературе все чаще понятие «народный суверенитет» замещается понятием «народовластие», что, конечно, не может спасти россиян от кризиса демократии. В СМИ постоянно транслируется информация о том, что действия и решения органов власти обоснованы интересами граждан и направлены на поддержку населения. Все нормативное правовое регулирование участия в управлении делами государства исходит из того, что граждане сами реализуют публично-властные функции в ходе свободного и открытого обсуждения², т. е. народ — источник власти, из которого она исходит, и которую он сам же и осуществляет. Идеализм этой формулы заглушает мысль о том, что органы власти способны самостоятельно принимать решения, которые не всегда соразмеряются и могут соразмериться с интересами граждан. Идеализм этой формулы не позволяет объяснить реальность: почему на практике наблюдается монополизм элит, что такое «грязный» лоббизм и партийная коррупция и как им противостоять.

2. Идея народного представительства устарела и не может быть положена в обоснование представительного правления. Важно сме-

¹ Цит. по: Макферсон К. Б. Указ. соч. — С. 119–120.

² См.: Очеретина М. А. Публичные слушания в конституционном праве Российской Федерации: автореф. дис. ... к. ю. н. — Екатеринбург, 2009. — С. 8. Эта мысль была высказана М. А. Очеретиной применительно к публичным слушаниям, но может быть распространена и на все иные формы участия в управлении делами государства.

стить акценты с избирательного права на регулирование парламентской оппозиции и обеспечение открытости работы законодательного органа, в том числе в его взаимодействии с Президентом и Правительством.

Важно даже не столько укреплять идею представительной функции парламента и необходимости его связей с избирателями, и не модернизировать концепцию представительства, распространив ее на деятельность абсолютно всех органов, сколько укоренять механизмы выражения оппозиционной мысли в законодательном учреждении как с помощью партий, так и с помощью экспертов от различных организаций и учреждений. Поразительно, но вопрос об открытости работы парламента, который в России стоит наиболее остро в последние десятилетия, поднимал еще М. Ориу: «Представительная организация, если ее рассматривать в целом, берет на себя инициативу управления, а затем спрашивает одобрение народа и проводит свои мероприятия в соответствии с установившимся порядком. <...> Но отметим теперь же публичность всех правительственных мероприятий, имеющую целью осведомлять народ и дать последнему возможность выразить свое одобрение»¹.

В настоящее время право на информацию о деятельности органов власти и аффилированных с ними организаций способно в определенной мере стать противодействием кризису демократии.

3. В законодательстве и неформальных практиках нужно прекратить измерять успех политических партий голосами избирателей. При этом искать альтернативы партиям в лице различных «общественных платформ», «движений», «фронтов» и проч. и проч. — идея, обреченная на неудачу в условиях полной монополизации партиями общественно-политического пространства, и в отсутствие адекватного регулирования политической конкуренции. Хотя ее и не стоит совсем оставлять в стороне.

О том, что функционирование парламента несет в себе элементы элитарности (и соответственно, выборы как механизм его формирования не всегда рассматривается как панацея), писали некоторые ученые. По мнению, например, К. Шмитта, господство парламента — это случай аристократии (или, в вырожденной форме, олигархии). <...> Репрезентативность содержит именно недемократическое в этой демократии. В той мере, в какой парламента является репрезентацией

¹ Ориу М. Указ. соч. — С. 621.

политического единства, он находится в противоречии с демократией. Однако в конкретной политической действительности либеральное требование подобной репрезентации было направлено, с исторической точки зрения, прежде всего против абсолютного монарха, выступавшего единственным репрезентантом политического единства»¹.

И. А. Алебастрова приводит примеры формирования парламента не по территориальным избирательным округам, а по социально-профессиональным единицам представительства (на собраниях, конференциях членов различных ассоциаций, минуя, таким образом посредничество политических партий). «Такой переход, — пишет она, — имел бы своим следствием не только коренное изменение единиц представительства, но и окончание эры монополизма политических партий в избирательном процессе»².

Не оценивая приведенные здесь позиции ученых, можно отметить в целом, что идеи формирования парламента не путем выборов и не политическими партиями не новы. Если и следовать традиции его избрания, то необходимо добавлять для измерения успеха политических партий (помимо голосов избирателей) другие факторы. Главными из них являются позитивные оценки соблюдения партией правил политической конкуренции, максимальная открытость информации о партийной жизни в сети Интернет, прозрачность формирования списков кандидатов и информации об этих кандидатах. Вот какими характеристиками должна «щеголять» политическая партия, когда встает вопрос об уровне ее электоральной поддержки. Голоса избирателей сегодня — это такая же риторика прикрития, как и ссылки на народный суверенитет.

Все предложения политико-правовой модернизации для России (думается, также и для Украины) вытекают из реалистического направления трактовки социальных оснований власти. Они не меняют парадигму демократии, а только приближают к ее переосмыслению, с правовой точки зрения. Впрочем, возможно (хотя в этом и нет уверенности), преодоление кризиса демократии связано с необходимостью смены самой ее парадигмы.

¹ Шмитт К. Указ. соч. — С. 61–62.

² Алебастрова И. А. Проблемы реализации институтов непосредственной и представительной демократии в сегментированных обществах эпохи глобализации // Народное представительство в современном мире: материалы Круглого стола (3 февраля 2012 г.) / под общ. ред. Б. А. Страшуна и А. Ш. Будаговой. — М.: Изд. центр МГЮА им. О. Е. Кутафина, 2013. — С. 15.