



**Библиотека
Московской
школы
гражданского
просвещения**

Библиотека Московской школы
гражданского просвещения

Редакционный совет:

А.Н. Мурашев

В.А. Найшуль

Е.М. Немировская

Ю.П. Сенокосов

А.Ю. Согомонов

М.Ю. Урнов

Пьер Розанваллон

Демократическая
ЛЕГИТИМНОСТЬ

Беспристрастность,
рефлексивность, близость

*Московская
школа
гражданского
просвещения
2015*

ББК 60.561.2

Р 64

Перевод с франц. языка *Натальи Богдановой*

Художественное оформление серии *Андрея Бондаренко*

Книга издана при поддержке Института «Открытое общество» (HESP), Стокгольмского института переходной экономики (SITE), Норвежского института международных отношений (NUPI), группы компаний «Рольф».

Розанваллон, Пьер

Р 64 Демократическая легитимность. Беспристрастность, рефлексивность, близость. Перевод с франц. яз. (Pierre Rosanvallon. *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité.* Éditions du Seuil. — Paris, 2008) — М.: Московская школа гражданского просвещения, 2015. — 304 с.

Один из самых авторитетных европейских теоретиков демократии исследует в этой книге причины и последствия кризиса института представительства и начавшейся в 1980-е годы «революции демократической легитимности». Автор показывает, что существенное усложнение общественных процессов в глобализующемся мире, индивидуализация сознания вступают в противоречие с «тиранией электорального большинства», которое уже не отождествляется с социальным целым и общественным благом. Решение проблемы легитимности власти в этих условиях автор видит в проработке и применении трех ее форм, основанных на беспристрастности, рефлексивности и близости. Дополняя и корректируя электоральный процесс, эти качества "новой эпохи легитимности" существенно возвышают роль институтов независимого контроля власти. В этой новаторской работе П. Розанваллон вводит в научный оборот ряд категорий, формирующих когнитивную основу трансформации демократического процесса.

ББК 60.561.2

© Editions du Seuil, 2008

© Московская школа
гражданского просвещения, 2015

ISBN 978-5-91734-048-7

Введение

Смещение центра в демократических государствах

Народное благословение, данное правительству, является для нас основной характеристикой демократического режима. Идея, согласно которой народ является единственным легитимным источником власти, утвердилась во всей ее полноте. Никто даже и не думал ее оспаривать и не пытался ее развить. «Суверенитет не делится, — резюмировал в XIX веке выдающийся французский республиканский деятель. — Нужно выбирать между избирательным и наследственным принципом. Нужно, чтобы власть основывалась либо на свободном волеизъявлении всех, либо на так называемой воле божьей. Народ или папа римский! Выбирайте»¹. Ответ на этот вопрос не нуждается в аргументации до сих пор. А ведь в этом принципе заложено одно важное упрощение: приравнивание общего волеизъявления к выражению мнения большинства. Однако с этим никто никогда не спорил. Легитимизация власти на основе волеизъявления большинства повсеместно признавалась как процедура, олицетворяющая самую суть демократического процесса. Определенная таким путем легитимность изначально вполне естественным образом утвердилась как символ разрыва со старым миром, в котором свои порядки диктовали различные меньшинства. Апелляции к «крупному большинству» или «подавляющему большинству» было тогда достаточно для подтверждения верховенства прав количества над частной волей деспотичных или аристократических режимов. Главная цель состояла в том, чтобы обозначить различие, связанное с происхождением власти и политических обязательств. Исходя из этого, принцип большинства впоследствии был признан в его более узком, процедурном смысле. «Закон большинства, — говорили обычно, — это одна из тех простых идей, которые сразу принимаются, поскольку он изначально не дает кому-либо преимуществ и ставит всех голосующих в равное положение»².

Основополагающие условности

Переход от прославления Народа или Нации, причем в единственном числе, к следованию правилу воли большинства не является чем-то само собой разумеющимся, поскольку эти два понятия совершенно различны. С одной стороны, речь идет об общем, если хотите, философском утверждении политического субъекта, а с другой — о практической процедуре выбора. Таким образом, в демократических выборах соединились *принцип обоснования решения* и *техника его принятия*. Поскольку в повседневной жизни эти два фактора отождествлялись, в конце концов лежавшее в их основе скрытое противоречие стерлось. А ведь каждый из них имеет разное происхождение. Понятие большинства в выборной процедуре принять довольно легко, однако, если рассматривать его в социологическом смысле, дело обстоит иначе. Оно неизбежно приобретает арифметическое измерение: этим понятием обозначается всего лишь часть народа, хоть и доминирующая. А ведь легитимация власти в ходе выборов всегда подразумевала выражение *общей* воли, а значит, народ представлял собой образ всего общества. Это социологическое представление о большинстве постоянно подкреплялось нравственным требованием равенства и юридическим требованием соблюдения прав, а также учета самоценности каждого члена сообщества. Именно поэтому образ единогласия с самого начала лежал в основе демократической идеи: в самом широком смысле слова демократическим является то, что выражает мнение всего общества. Просто мы согласились с тем, что большинство можно считать единым целым, приняв такое упрощение за приемлемый способ выявления преобладающего требования. За первым упрощением последовало второе: отождествление характера государственного режима с условиями его становления. Часть принималась за целое, а ситуация, сложившаяся в момент выборов, принималась за константу на весь срок полномочий: вот две предпосылки, на которых основывается легитимность демократического порядка.

Проблема в том, что эти две основополагающие условности постепенно стали удаляться от истины. С конца XIX века, когда в Европе только-только начало распространяться всеобщее право голоса (для мужчин), всюду начали проявляться первые признаки разочарования. На смену призраку всевластия народных масс,

которого так боялись либералы, вскоре пришли режимы, скованные своими узкими интересами. Слова «народ» и «нация», еще не перестававшие поддерживать ожидания и надежды, словно уменьшились в размерах и захлебнулись в партийной суете и клиентских отношениях. Партийная система, ни существование, ни роль которой не были предусмотрены первыми теоретиками демократии, начиная с этого периода утвердилась в качестве реального средоточия политической жизни, что привело к воцарению личного соперничества и групповщины. Парламент же, который изначально считался институтом, выражающим дух и форму представительного правления, напротив, потерял свою центральную роль, характер его функционирования изменился. Первоначальное представление о парламенте как о средоточии общественного разума, в котором гласно обсуждались бы вопросы общественной пользы, фактически свелось к системе торга по поводу частных интересов. Выборы, со своей стороны, продолжали мобилизовать энергию общества, отражая значимые цели. Однако это уже не был тот душевный праздник гражданственности, характерный для первых шагов всеобщего избирательного права. За период с 1890 по 1920 год, когда накапливались явления, которые привели к «кризису демократии», было полностью утрачено доверие к мажоритарной избирательной системе как выражающей общественный интерес. Казалось, что избирательно-парламентский мир руководствуется скорее частными соображениями, чем общей волей. Принцип избрания правителей хотя и оставался неотъемлемой процедурой, однако в бесспорность ее достоинств тоже перестали верить.

Двойная легитимность: формирование и упадок системы

В условиях, которые переживались как глубокое потрясение, в 1890–1920 годах, между которыми случилась Первая мировая война, наблюдались попытки найти средства, позволяющие вернуть демократическому идеалу его первоначальное содержательное измерение. Для этого, как известно, опробовали самые крайние методы, вплоть до того, что в какой-то момент даже тоталитарный режим стал почитаться за общественное благо. Однако из этого всеобщего кипения незаметно родилось явление, повлек-

шее за собой глубокие изменения демократических порядков, — сформировалась настоящая административная власть. Именно в этот период повсюду возникло более сильное и организованное государство. Причем его становление было неразрывно связано с пересмотром его принципов. В тот момент хотели, чтобы бюрократическая машина *сама по себе* была силой, отождествляемой с воплощением общественной пользы. Модели государственной службы во Франции и рационального управления в США стали тогда наглядным примером двух способов достижения этой цели. С одной стороны, мы видим концепцию некоей всеобщей корпоративной системы, которая по своей сути требовала от чиновников отождествления со своей функцией и «заинтересованности в отсутствии личного интереса». С другой стороны, речь шла о достижении общей полезности на основе преимуществ научного управления. Таким образом, были модернизированы и возвращены в демократическую сферу давние идеалы рационального правления и позитивной политики, в соответствии с которыми, с времен Просвещения до Огюста Конта, общественное благо рассматривалось отдельно от партийных пристрастий.

Задача состояла в том, чтобы скорректировать вызывающую вопросы процедуру единого выражения воли с помощью более разумного и объективного процесса достижения социального единства. Тогда этот процесс действительно начал обретать конкретные очертания, по крайней мере отчасти. Какой-либо цельной концепции так до сих пор и не появилось, однако постепенно сложились две основные опоры демократических режимов: всеобщее избирательное право и государственная администрация. Последняя перестала быть просто приводным ремнем политической власти и обрела определенную степень автономии, основанной на профессиональных качествах. Как следствие, равенству самовыражения путем голосования стал соответствовать принцип равного доступа к государственным должностям. Одновременно были введены два способа отбора тех, кого можно назначить представителями или выразителями чаяний социального большинства: выборы и конкурс (или экзамен). Выборы как «субъективная» процедура, основанная на системе интересов и мнений, и конкурс как «объективный» отбор наиболее компетентных. Во Франции качества этих двух измерений «священного союза» всеобщего избирательного права и государственной службы ярко запечатлелись в республиканской идеологии. Ее носителями становились как

«образцовые якобинцы» высших эшелонов власти, так и народные избранники. Наряду с легитимацией режима путем выборов родилось и второе понимание демократической легитимности: *отождествление ее с социальным большинством*. Фактически это понимание сыграло решающую роль в качестве фактора, компенсирующего ослабление избирательной легитимности. Таким образом, соединились два главных подхода к пониманию легитимности: легитимность, проистекающая из общественного признания власти, и легитимность как соответствие определенной норме или ценностям. Эти две взаимосвязанные формы легитимности — процедурная и содержательная — с начала XX века стали своего рода фундаментом демократического порядка. Ситуация начала меняться в 1980-е годы.

Во-первых, сдала свои позиции легитимизация власти на выборах в результате ограничения роли выборов и лишения их священного характера. В «классическую» эпоху представительной системы выборы давали неоспоримый мандат на «свободное» правление. Предполагалось, что политика, которая будет проводиться после выборов, была частью условий выбора, в силу того что он вписывается в предсказуемую схему, элементами которой являются дисциплинированные организации с четко определенными программами и ясно выраженными расхождениями между ними. Теперь это не так. Выборы отныне играют более узкую роль: они лишь подтверждают способ назначения правителей. Они более не предполагают одобрения *a priori* той политики, которая будет проводиться впоследствии. Изменился и смысл понятия большинства. И хотя оно по-прежнему имеет совершенно ясное юридическое, политическое и парламентское определение, с социологической точки зрения оно выражено менее явно. Интерес большего количества людей уже не так легко, как раньше, приравнять к интересам большинства. «Народ» уже не рассматривают как однородную массу, он представляется скорее как совокупность личных историй, сумма отдельных жизненных ситуаций. Именно поэтому современные общества все чаще определяются исходя из понятия меньшинства. Меньшинство — это уже не «маленькая часть» (которая должна повиноваться «большой части»): оно стало одним из многочисленных рассеянных выражений социального целого. Общество отныне представляет собой широкий спектр положений меньшинства. «Народ» теперь стал множественным числом «меньшинства».

Административная власть, в свою очередь, также во многом утратила легитимность. Свою роль в этом сыграла неоллиберальная риторика, которая ослабила репутацию государства, призывая уступить рынку функцию новой основы коллективного благополучия. Более конкретно новые технологии организации государственных услуг (*New Public Management*) начали использовать методики, которые привели к обесцениванию классического образа государственного чиновника как уполномоченного агента общественного служения. Эти изменения больше всего затронули чиновников высшего эшелона, поскольку создавалось впечатление, что они больше не способны воплощать собой силу будущего в более открытом и менее предсказуемом мире (хотя верно и то, что эта категория чиновников пострадала в результате массового ухода элит из административных органов из-за растущего разрыва в доходах с частным сектором). Признание технократии, наделенной достоинствами рациональности и беспристрастности, также потеряло свою очевидность в более рассудочном и образованном обществе. Предыдущий стиль «благогосклонной» государственной службы, довлевшей над обществом, которое считалось несознательным, стал экономически неэффективным и социологически неприемлемым. Административная власть, таким образом, лишилась тех нравственных и профессиональных факторов, которые дали ей когда-то возможность самоутвердиться. Ослабление ее легитимности наложилось на ослабление избирательно-представительной сферы.

Новая эпоха легитимности

Ослабление старой системы двойной легитимности и различные изменения, которые его спровоцировали и сопровождали с 1980-х годов, повлекли за собой не только возникновение определенного вакуума. Хотя при этом сильно ощущалось чувство какой-то утраты и даже разрушения, однако началась и своеобразная подспудная перестройка. Во-первых, появились новые гражданские ожидания. Стремление к установлению порядка, который служил бы общественной пользе, выражалось новым языком и опиралось на новые критерии. Например, заметно выросло значение ценностей справедливости, плюрализма, сострадания или сопричастности, что соответствовало новому пониманию демократической общно-

сти, а заодно и движущих сил и форм легитимности. И одновременно росло количество и роль таких институтов, как независимые органы и конституционные суды. И, наконец, начал вырисовываться новый тип управления, в котором все большую роль приобрели репутация и коммуникация с обществом. Все вместе это составляет довольно разнообразную картину, поэтому постараемся разобраться в сути и процессе становления этих явлений. А для этого необходимо их описать, но не останавливаться на этом. Самое важное — попытаться выявить принципы, годные для объяснения этого нового мира, и распознать новые демократические формы, к которым он может эволюционировать. А также, придерживаясь описания различных дискурсов и опытов, с учетом их незавершенности, неоднозначности и даже опасности, важно создать идеальные образцы, которые позволят управлять этим нарождающимся миром. Ничто еще не решено. В этом пока беспорядочном процессе просматриваются как контуры новых возможностей, так и признаки опасных отклонений.

Главная особенность поворота, случившегося в 1980-е годы, состоит в постепенном переформулировании смыслов, в которых рассматривается демократическое требование социальной универсальности. Чтобы правильно понимать масштаб этой перемены, следует исходить из ранее доминировавших представлений об этой универсальности. Всеобщее избирательное право основано на ее численном превосходстве: это совокупность граждан-избирателей, выражение воли которой и означает общую волю. Государственная служба, в свою очередь, связана с идеей объективной универсальности: с тем, что общественные интересы или общественная польза некоторым образом отождествляются с самими структурами республиканского государства. В обоих случаях полагается, что универсальность может осуществляться надлежаще и с пользой. Принимая во внимание ощутимое ослабление влияния этих двух подходов, можно выделить возникновение трех других, более косвенных способов достижения социальной универсальности:

— Путем игнорирования особенностей, соблюдения разумной и организованной дистанции с различными сторонами, вовлеченными в решение того или иного дела. Такой подход определяет власть как пустое место. Свойство универсальности того или иного института в этом случае создается в силу того, что никто не может им завладеть. Речь идет об *отрицательной универсальности*

сти. Она определяется как поддерживающей ее структурной переменной (факт независимости), так и поведенческой переменной (сохранение дистанции и равновесия). Именно такая универсальность определяет положение институтов как органов надзора или регулирования и является их первейшим отличием от избранной власти.

— Второй вид достижения универсальности реализуется через процесс обеспечения разнообразия выражений общественного суверенитета. Задачей здесь является усложнение субъектов и форм демократии на пути к достижению ее целей. Речь идет, в частности, об исправлении несовершенства, возникшего в результате ассоциирования избирательного большинства с волей всего социального тела. Это *универсальность умножения «воли»*. Участником этого процесса, например, является конституционный суд, когда он выражает волю того, кого можно назвать «народом-источником», и тщательно пропускает через сито конституционного права решения партии большинства.

— Наконец, достижение универсальности может осуществляться через учет разнообразия жизненных положений и признание всех социальных особенностей. Она достигается в результате глубокого погружения в мир индивидуальности, заботы о конкретных индивидах. Такой тип универсальности связан с характером действий властей, которые не забывают ни о ком и озабочены проблемами всех. Он связан с искусством управления, которое является противоположностью номократии («законовластия», «всевластия закона». — *Прим. ред.*). Он также противоположен подходу к организации социальной сферы на основании исключительно принципа юридического равенства, которое держит все различия на равном удалении, а универсальность обеспечивается путем учета всех существующих жизненных положений, благодаря широкому охвату их изучения. Поэтому здесь можно говорить о практике «снижения уровня обобщения»³. Это и есть *универсальность учета индивидуальности*.

Эти различные способы достижения универсальности объединены тем, что все они основаны на подходе к общественному целому, когда оно определяется не путем арифметического сложения (что подразумевает идеал единогласия) и не с монистической точки зрения (когда общественный идеал понимается как стабильное свойство коллективного целого или структуры). Они связаны с выдвиганием на первый план гораздо более «активно-

го» подхода к процессам *обобщения*. В чем-то они соответствуют трем возможным стратегиям изучения Вселенной во всей ее полноте: разглядывать ее в телескоп, рассматривать препараты под микроскопом, исследовать ее, проходя различными маршрутами. Универсальность в этом смысле является регулирующим пределом, она не несет содержательной нагрузки в отличие от сути понятий общей воли и общественной пользы.

Как следствие, начинают вырисовываться три новых образа легитимности, каждый из которых связан с одним из описанных подходов к социальной универсальности: *легитимность беспристрастности* (связанная с формированием отрицательной универсальности); *легитимность рефлексивности* (связанная с универсальностью снижения численности); *легитимность близости* (связанная с ростом внимания к индивидуальности). Эта настоящая революция легитимности стала частью глобального процесса *смещения центра* в демократических режимах. Например, воля избирателей продолжает терять свою центральную роль, что уже наблюдается в сфере гражданской активности. В книге «Контрдемократия» я описал, как возникли и обрели жизненную силу образы народа-контролера, народа-вето и народа-судьи, в отличие от народа-избирателя, который стал менее активным. Жизнь демократических режимов все больше распространяется за пределы выборной и представительной сфер. Отныне существует множество других способов признания демократической легитимности, соперничающих с ее утверждением на выборах или дополняющих выборы.

В отличие от легитимности представительства и солидарности, которые были неразрывно связаны со считавшимися внутренне присущими некоторым властям (когда выборы или конкурс давали определенный *статус* тем, кто оказывался победителем в этих испытаниях), новые ее формы возникали на основе учета *качеств*. В этом случае легитимность нельзя считать приобретенной раз и навсегда. Она всегда остается хрупкой, постоянно подвергается испытаниям, зависит от общественного восприятия действий и поведения институтов. Этот момент крайне важен: он свидетельствует о том, что ее новые образы выходят за рамки привычной типологии, различающей легитимность как продукт общественного признания и легитимность как соответствие норме. Типы легитимности на основе беспристрастности, рефлексивности и близости сочетают в себе эти два измерения,

они имеют гибридный, смешанный характер и возникают из характеристик институтов, из их способности воплощать собой ценности и принципы. Можно предположить, что их полное развертывание может открыть для демократических режимов новую эпоху. Формирующийся сейчас режим легитимности ведет к преодолению традиционных отношений противопоставления хранителей «республиканского большинства», озабоченных прежде всего процедурой, и лидеров «сильной демократии», для которых в первую очередь важна степень общественной мобилизации.

Возникающие формы легитимности способствуют также и расширению классической типологии, основанной на противопоставлении легитимности по основаниям — «на входе» (*input legitimacy*) легитимности по результатам — «на выходе» (*output legitimacy*)⁴. Такое различие по-своему, несомненно, полезно: оно напоминает нам, что то, как оцениваются действия правителей, принимается во внимание гражданами (а это значит, что невыборные инстанции тоже могут быть признаны легитимными, если они способствуют производству того, что считается общественно полезным)⁵. Однако наш предмет шире, поскольку включает собственную легитимность институтов и тем самым диктует не ограничиваться лишь процедурным подходом, подобно тому, что развивал Хабермас. Он тоже пытался не выходить за рамки сущностных подходов к демократии, предлагая рассматривать общую волю с позиций преобладающих суждений⁶. Однако и он придерживается монистического представления о народном суверенитете. Он лишь переносит центр этого суверенитета от общественного тела, имеющего свою внутреннюю суть, в расплывчатое коммуникационное пространство. С нашей же точки зрения, переопределение легитимности происходит через деконструкцию и переосмысление идеи социальной универсальности, что приводит к росту разнообразия ее форм. Предполагается, что существует множество способов действовать или говорить «от имени общества» и быть представительным.

Как бы то ни было, три названные новые формы легитимности складываются в одну систему, дополняя друг друга в целях более четкого определения демократического идеала.

Такие перемены имеют важное значение еще и потому, что вопрос легитимности приобрел повышенное значение в совре-

менном мире. В момент свертывания идеологий и утопий, которые могли наполнять своим содержанием политический строй, ему теперь приходится находить внутренние ресурсы для своей легитимации. Легитимность, как доверие между людьми — это «институт-невидимка». Она позволяет подвести прочную основу под отношения между правителями и подданными. И хотя легитимность в самом общем смысле этого слова способствует созданию системы принуждения, ее демократический вариант наделен более сложной функцией выстраивания конструктивных связей между властью и обществом. Она способствует реализации того, что составляет саму суть демократии: получения власти обществом. Демократическая легитимность вовлекает граждан в политику, что возвышает чувство их значимости. Она является условием эффективности государственной политики и в то же время определяет то, как граждане оценивают демократическое качество страны, в которой они живут. С этой точки зрения она действительно является «институтом-невидимкой» и «чувствительным индикатором» политических ожиданий общества и того, как на них отвечают. Более широкое и требовательное определение легитимности способствует в этом смысле укреплению демократических режимов.

Еще не определившаяся революция

Первые виды легитимности, которые мы описали, составляют одну систему с двумя типами институтов: независимыми надзорными и регулирующими органами, с одной стороны, и конституционными судами — с другой. Первым присуща легитимность беспристрастности в силу механизмов их формирования и состава. Как правило, они создаются либо законодательными властями, стремящимися ограничить и контролировать деятельность исполнительных органов, считающихся слишком пристрастными, либо по инициативе самих исполнительных властей, готовых отказаться от части своих полномочий, чтобы восстановить ослабшее доверие либо освободиться от задач, для выполнения которых у них нет достаточной квалификации. Конституционные суды выполняют функцию регулирования законодательного производства, предъявляя к нему более жест-

кие требования универсальности в отношении самовыражения большинства. Их легитимность связана с рефлексивным характером их действий. Рост влияния этих двух категорий институтов влечет за собой существенное изменение условий нормотворчества и отправления исполнительной власти в том виде, в котором это было задумано выдающимися деятелями американской и французской революций. В классической демократической теории их почти не обсуждали. Независимые органы власти и конституционные суды, которые расширили поле своего влияния во всем мире, начали коренной переворот в классическом перечне формулировок демократического вопроса. Этот сдвиг невозможно переоценить. Поразительно, что концепция демократических институтов практически не менялась на протяжении двух веков⁷.

С конца XVIII века по 1980-е годы дискуссии и ученые споры разворачивались в совершенно не изменившемся концептуальном поле. Об этом может свидетельствовать любой историк великих современных революций. Вопросы представительного правления, прямой демократии, разделения властей, роли общественного мнения, гарантии прав человека ставились на протяжении всего этого периода в практически неизменных выражениях. Политический лексикон тоже совсем не изменился. Слово «самоуправление», появившееся в 1960-е годы, было одним из немногих действительно важных неологизмов. Тем не менее и оно исчезло из обихода довольно быстро, что говорит о том, что оно само стало символом поворота, жертвой которого пало. Новая грамматика демократических институтов, частью которой стали независимые органы власти, а также конституционные суды, подчеркнула разрыв с предыдущим миром. Но из-за отсутствия интеллектуальной проработки (у нее не было ни своего Сийеса, ни Мэдисона), масштаб этого разрыва проявился не в полной мере. Перемены произошли из сложившихся обстоятельств, в ответ на скрытые ожидания граждан и на то, что ощущалось как сумма немедленных требований в плане государственного управления.

Важно то, что эти институты, поскольку они не были задуманы как исконные политические формы, до сих пор не нашли своего места в демократическом порядке. Что означает, что условия их развития не подчиняются никакой общей логике. Они могут способствовать как небывалому углублению демократии, так и просто

укреплению пошатнувшихся позиций либерализма. Роль конституционных судов, например, может вписываться в традиционную систему роста влияния права, используемого для того, чтобы ограничивать и контролировать выражение народного суверенитета. Глубинное противостояние *government by will* (правления на основе воли народа) и *government by constitution*⁸ (правления по конституции) лишь воспроизводит старый либеральный стереотип. Вопрос корректировки масштабов власти большинства все так же косвенно вписывается в давнюю традицию обличения угрозы «тирании большинства», которому предавались в XIX веке те, кто опасался быть поверженным в результате введения всеобщего избирательного права. Однако развитие этих судов может также рассматриваться как инструмент сокращения поля действий правителей, а значит, определенный рост общественного контроля за представителями власти. Конституцию, как объяснял один влиятельный публицист XIX века, можно понимать как «гарантию для народа в отношении тех, кто занимается его делами, чтобы они не злоупотребляли против него тем мандатом, который был им доверен»⁹. Независимые органы надзора и регулирования также могут рассматриваться с двух противоположных точек зрения.

Понятно, что в этих сферах еще ничего не устоялось. Поэтому важно уяснить основные параметры задачи. Только тогда можно будет полностью использовать демократический потенциал этих институтов, и они могут быть выстроены так, чтобы участвовать в поддержке требований большинства в общественной жизни. Тогда они смогут косвенным образом произвести эффект, сравнимый с выгодами, которые изначально ожидалось от процедур прямой демократии. На этой основе можно будет построить новый мир, мир *непрямой демократии*, и благодаря этому скорректировать и компенсировать недостатки избирательно-представительной демократии.

Третий складывающийся сейчас образ, о котором мы говорили, легитимность близости, не связан с каким-то отдельным типом институтов. Эта легитимность скорее относится к совокупности общественных ожиданий в отношении действий правителей. Таким образом, появляется еще одно новое измерение демократической вселенной: формирование *демократического искусства управления*. Исторически размышления о демократии ограничивались определением правил и институтов, которые

составляют режим народного суверенитета (распределение полномочий, способы представительства, формы участия граждан и т.д.). Политическая сфера была осмыслена только в двух категориях: политического режима и принятия решений (перечня проводимых «политик»). Ожидания и требования общества заставили расширить это понимание и включить в него категорию управленческого искусства. Многочисленные опросы общественного мнения¹⁰ выявили, что граждане точно так же, если не больше, восприимчивы к образу поведения правителей, как и к характеру принимаемых ими решений. Об этой эволюции свидетельствует и использование новой лексики для описания характера связей между властями и обществом. К классическим выражениям, используемым для оценки представительной связи, добавились ссылки на внимание, умение слушать, равноправие, сочувствие, признание, уважение, обаяние. Широко распространилось употребление таких слов, как «участие» и «близость», они стали использоваться более спонтанно, поскольку имели отношение и к традиционному политическому лексикону. Но и здесь все отмечено печатью неоднозначности. За одними и теми же словами скрывается как рост гражданских требований, открывающий новое поле для применения демократического идеала, так и отклик на простые риторические уловки правителей и изощренную практику манипулирования общественным мнением.

Задача этой книги состоит в том, чтобы обрисовать концептуальные рамки, позволяющие оценить демократический потенциал этих институтов и еще только зарождающихся и порой неоднозначных практик. Это можно сделать, только выстраивая идеальные типы, которым соответствуют новые образы большинства и легитимности. Именно тогда станет понятно, каким образом их можно извращенно толковать и как лучше обеспечить их вклад в укрепление демократической жизни.

Новый демократический дуализм

Описывая становление демократического мира, которому он был свидетелем, Токвиль отмечал: «Понятие правления упрощается: закон и право зависят только от количества. Вся политика сводится к арифметике»¹¹. Сегодня все выглядит абсолютно иначе.

Главное состоит в том, что демократия усложняется. Этот процесс проявляется в формировании двойного дуализма: между избирательно-представительными институтами и институтами непрямой демократии, с одной стороны (дуализм, свойственный демократии как государственному устройству), и между областью процедур или действий и областью принятия решений — с другой (дуализм, который свойствен демократии как типу управления). Эти две совокупности накладываются на противоречие между выборной демократией и контрдемократией, что и становится полем гражданской деятельности. Вместе они формируют новый современный демократический порядок.

Институты выборно-представительной демократии составляют одну систему с институтами непрямой демократии. Их сочетание позволяет согласовать реальность большинства и идеал единогласия на фоне конфликта, в котором отражены их обоюдные требования. Так возникают две пары противоречивых условий, иллюстрирующих основополагающий конфликт демократической идеи:

— *Противоречие между признанием легитимности конфликтов и стремлением к согласию.* Демократия — это плюралистичный режим, предполагающий признание различия интересов и мнений и организующий избирательное соревнование на этой основе. Она институционализирует конфликт и его урегулирование. Поэтому не может быть демократии без осуществления решительного выбора с целью разрешения разногласий. Заниматься политикой в демократическом государстве означает выбрать свой лагерь и занимать определенную позицию. Для режимов, которые характеризуются разделенностью общества и неуверенностью в завтрашнем дне, это имеет ключевое значение. Однако демократии нет и без достижения общего мира, признания разделяемых всеми ценностей, которые позволяют конфликтам не доходить до крайностей гражданской войны¹². Поэтому необходимо признание институтов конфликта и институтов согласия. С одной стороны — субъективный мир политической ангажированности выборно-представительной сферы, с другой стороны — объективный мир институтов непрямой демократии. Признание специфики последних позволяет полностью учесть оба полюса демократического конфликта. А также позволяет преодолеть то, что исторически проявляется как постоянный соблазн не признавать легитимность конфликтов и рассматривать

идею единогласия как абсолютную реальность (искушение, которое поддерживало иллюзии и заблуждения, подрывающие развитие демократического строя).

— *Противоречие между прагматическим принципом принятия решений (большинство) и, несомненно, более сложным принципом их обоснования (единогласие)*. Демократия немислима без возможности принятия решений и быстрых действий, а также без признания необходимости оценки различных ситуаций и выбора. Но демократия так же невозможна и без институтов, на которые возложена миссия постоянно напоминать о смысле общественной пользы и способствовать, хотя бы частично, ее автономной реализации. Итак, демократическая жизнь подразумевает организацию своеобразного разделения и противопоставления институтов, имеющих отношение к системе решений, принимаемых на основе большинства, и институтов, связанных с требованием единогласия при определении правомерности решений.

Подобный дуализм означает полное признание того, что демократия основана на считающейся необходимой условности, согласно которой большинство приравнивается к единогласию. Однако демократия ясно это формулирует и заменяет условность организованным сосуществованием двух составляющих ее элементов. Проблема, однако, в том, что существование этой условности никогда не признавалось. Речь не идет о привычных для права условностях, когда ни у кого нет сомнений насчет их природы и использования. Юридические методы, которые позволяют действовать по принципу «как если бы», не направлены на то, чтобы что-либо скрыть. Они лишь позволяют лучше разобраться в ситуации, упростить ее или уменьшить противоречивость. Условности, как мы отметили, в этом смысле влекут за собой «способность управлять реальностью, явно разрывая связь с этой реальностью»¹³. Условности совершенно четко сведены к своей практичности и не претендуют на изменение реальной природы вещей. Основополагающая демократическая условность понималась совсем не так. Она даже не была четко раскрыта: ее маскировали, не признавая ее. Это было необходимым условием, чтобы встроить демократическую идею в субстанциалистские рамки, то есть приравнять с интеллектуальной и политической точки зрения большинство к единогласию, вне которого мыслить невозможно. Признание дуализма позволяет выйти из этого тупика. Он явным образом организует разделение между

двумя полюсами демократической идеи и постоянно способствует распознаванию потенциальных условностей, которые могли бы помешать пониманию ее смысла или сбить с курса ее организацию. Таким образом, правление большинства следует совершенно прозаично понимать как простое *эмпирическое соглашение*, которое всегда будет подвергаться воздействию высших ограничителей со стороны сил легитимации. Оно основано на явлении, которое можно назвать *неполной легитимностью*: ее необходимо подкреплять другими способами демократической легитимации.

Параллельно с этим дуализмом институтов также возник дуализм, лежащий в основе демократии как типа правления. Вопрос правления как исполнительной власти долгое время оставался на задворках политической теории. Считалось, что у идеи правления нет собственного содержания: оно практически скрыто за решениями, которые воплощали его деятельность. Это пренебрежение долгое время оправдывалось центральным местом, отведенным в демократическом пространстве законодательной власти. Так было в революционный период во Франции, когда легитимная власть большинства, с которой отождествлялся закон, явно противопоставлялась сомнительной власти управления отдельными делами, что было сутью исполнительной власти. Признание относительной автономии сферы управления происходило постепенно, настолько сильны были интеллектуальные препятствия на пути ее признания¹⁴.

Исполнительная власть тогда рассматривалась лишь с точки зрения содержания ее действий и решений. Обширная область анализа государственной политики свидетельствует о постоянстве такого подхода и в поле современной политологии. Однако сегодня проявляется другое измерение исполнительной власти: характер действий правителей. Гражданское сознание стало к нему крайне чувствительно, хотя пока не создано отдельной теории характера действий. Отсюда противоречие, возникшее между демократией решений (являющейся частью собственно политического процесса всеобщего избирательного права) и демократией действия (которая скорее связана с требованием уважения ко всем гражданам).

Два формирующихся «континента» демократического мира, со своей стороны, также составляют одну систему. Вероятно, они различными способами будут способствовать формированию

более демократического общества и тем самым придадут реальные очертания демократическому проекту создания общества равных индивидов, а также порядку коллективного суверенитета. В этом плане они соответствуют существующему сегодня запросу на рост индивидуализации (с гораздо более острым вниманием к своеобразию индивидов) и развитию чувства общественной пользы (путем снижения роли частных интересов в функционировании институтов).

I. Система двойной легитимности

1. Предпосылки легитимности власти
2. Легитимность отождествления
с большинством
3. Великие преобразования

1. Предпосылки легитимности власти

Хотя сегодня кажется очевидным, что в единицах измерения выборной кампании «голос большего количества всегда принуждает остальных» (Руссо), в этой фразе содержится крайне важная предпосылка: представление о политической легитимности, в соответствии с которым она полностью раскрывается и осуществляется на практике только при условии единодушной поддержки граждан. Только тогда считается, что власть полностью утвердилась в обществе. И поскольку демократия подразумевает, что каждый индивид является носителем неотъемлемых прав, согласие всех является единственной неоспоримой гарантией соблюдения прав каждого. Такой «индивидуалистский» подход к необходимому единогласию является основополагающим принципом правового государства. Таким образом, идеальное взаимодействие институтов всеобщего избирательного права и правового государства определяет демократический порядок. Однако требование единогласия, лежащее в основе демократического идеала, не ограничивается таким его видением. Оно выражается и в другой форме: более антропологического толкования единогласия, в соответствии с которым сама форма общества принимается за единое целое. Невозможно понять смысл легитимации правителей путем выборов, не отталкиваясь от этой прочной связи юридически-индивидуалистской обязательности единогласия и целостного подхода, при котором единогласие возводится в ранг самостоятельной нравственной, социальной и политической ценности. Демократические государства приняли принцип большинства как процедурную необходимость, поскольку *математическое единогласие* было на практике недостижимо. Но в то же время они остались погруженными в старый политический мир *сущностного единогласия*. К пониманию этого явления никоим образом не следует подходить как к предыдущему. Понятие большинства имеет математический смысл, однако на

антропологическом уровне у него нет никакого соответствия. Здесь возникает противоречие, подрывающее восприятие избирательной легитимности. Краткое погружение в старый мир единогласия позволит нам понять масштаб этой проблемы.

Прежнее представление о единогласии

В античном мире политическим идеалом считалось формирование единого и умиротворенного общества. В греческих городах прославляли богиню согласия *Гомонойю*, а в латинском мире возводились храмы *Конкордии*¹. В этих различных мирах понятие участия в первую очередь означало самоутверждение в качестве члена сообщества; заявление о своей принадлежности и приверженности определенным институтам. В этом и был смысл знаменитой римской формулы S.P.Q.R., *Senatus Populus que Romanus* (сенат и граждане Рима). Она означает, что народ и сенат являются единым целым, и не содержит никакого упоминания о каком бы то ни было мандате или делегировании полномочий. Если в ней и заложено некоторое «представительство», то только в качестве допущения некоторой степени отождествления. Поэтому участие предполагалось только в некой совокупности, в чем-то целом. Следовательно, не существовало какого бы то ни было допустимого политического средства проявления разногласий. С этим связана центральная роль, которая отводилась народной аккламации. В Риме такая аккламация выражала собой идеал консенсуса, который должен был царить как в городах, так и во всей империи. На муниципальном уровне нередко путем аккламации происходило принятие указов о присвоении титулов эвергетов и почетных граждан². Сохранились также многочисленные записи, подчеркивающие значимость *postulatio populi*, народного согласия, а формула *postulante populo* (по просьбе народа) использовалась во многих *incipit* (заголовках). Подобные «ритуалы демонстрации единогласия» чаще всего происходили в театре или амфитеатре. В этой пьесе и толпа, и знатные граждане играли свою роль. Первая обретала свое признание и значимость в том, что ей предлагали высказаться, а вторым были необходимы эти крики признания для подтверждения своей легитимности³. Так, в эмоциональной манере, создавались неформальные политические отношения, происходил символический

ческий (на уровне почета и признания) и в то же время материальный (на уровне распределения преимуществ) обмен, который скреплялся и чествовался возгласами одобрения. Однако в этих условиях согласие (или, в исключительном случае, несогласие) не могло быть частичным, оно могло быть только полным. К тому же народное одобрение обладало функцией завершения процесса торга, условия которого никогда не выражались официально, однако инстинктивно всегда держались в уме. Это было царство явления, которое в сегодняшней политической социологии называется «явный консенсус»⁴. «Голосование», если мы хотим придерживаться этого термина, проводилось тогда не для того, чтобы сделать выбор и открыть новый политический цикл: оно лишь скрепляло своей печатью определенную ситуацию, свидетельствовало о правильном функционировании городской жизни.

Подобные «ритуалы единогласия» существовали и в других мирах. Их проявления, кстати, глубоко поразили Цезаря и Тацита, подробно рассказавших о них в своих произведениях «Галльская война» и «Германия». И тот и другой описали собрания вооруженных людей, выражавших одобрение предложениям своих вождей, шумно потрясая копьями, либо шепотом отвергавших не понравившееся им мнение⁵. И здесь тоже свое согласие давала толпа как таковая. И здесь никогда не шла речь о подсчете голосов. Народное собрание было лишь способом проверки и подтверждения сплоченности группы, а также прославления единения вождя и населения (кстати, различные варианты слова «король» в германских языках происходят от слова *kin*, «народ», а также от слова, обозначающего племя). Кроме того, это единство подкреплялось тем, что оно было частью религиозных представлений. За племенным вождем признавались сверхъестественные качества, позволяющие связать сообщество со своими богами⁶. Собрания воинов, таким образом, наделялись священным смыслом, который было сложно отделить от «политического» измерения. Поэтому жрецы играли в них ключевую роль. Именно они открывали процесс обсуждения на собраниях и обладали определенной властью принуждения в группе, выступая в качестве гарантов мира в племени. Когда единогласие нарушалось из-за явно высказанного несогласия, это сразу же рассматривалось как плохое предзнаменование, угрожающее нарушением общественного порядка, которое следовало как можно скорее устранить.

Церковь первых веков нашей эры была частью этой античной культуры участия-единогласия. Первые христианские сообщества хотели воплотить в жизнь представлявшиеся им положительными, хотя еще и находившимися в зародышевом состоянии идеалы публичной организации того времени⁷. Так они стремились продемонстрировать свое единство, поклоняясь Богу, олицетворявшему единое целое в трех своих воплощениях. Для этого церковь при решении своих дел отдавала ведущую роль собраниям верующих. Эти закрытые сообщества, характеризовавшиеся сильным эгалитарным чувством, спонтанно самоорганизовались на основе коллективного образа жизни, прежде чем сформировалась власть, обладавшая более выраженной иерархией. В этом духе христианский мир внес свой вклад в овладение целым набором значимых терминов из области принятия решений и участия. Примечательно, что именно в этой среде впервые появилось выражение «всеобщее одобрение», обозначавшее согласие сообщества⁸. Кстати, именно первые христиане стали использовать и ценить понятие *unanimitas* (единогласие) для выражения своего стремления к установлению между собой подлинной общности.

С I века н.э. апостолы использовали выборы для назначения на различные должности, включая низшие, в христианских сообществах. С исчезновением первых поколений апостолов, влияние которых на верующих было в некотором роде естественным и неоспоримым, распространилась практика избрания епископов⁹. Впоследствии этот принцип был торжественно закреплен. Так, в начале V века папа Целестин I опубликовал эдикт, в соответствии с которым «никто не может быть епископом, не получив признания христианского народа». Этот принцип постоянно применялся его преемниками. Однако не следует заблуждаться относительно смысла, который имело в данном контексте понятие *electio* (выборы). Не было ни кандидатов, ни бюллетеней, ни избирательных урн, ни подсчета голосов. Выборы происходили *plebe praesente*, то есть в присутствии народа, с его одобрения и согласия. Выборы были ритуалом причастия, они выражали согласие сообщества относительно того, кто поведет его за собой, однако не существовало четко определенных избирательных процедур. В дошедших до наших дней рассказах о подобных выборах подчеркивалось в первую очередь состояние духа группы и предполагалось, что сообщество собиралось, чтобы подтвердить выбор

или предложение более ограниченного круга клириков, которые предварительно смогли «прощупать почву». Собравшаяся толпа выражала свое мнение путем аккламации, заявляя, например: *Fiat, fiat, dignum et justum est* (Да будет, да будет достоин и справедлив). Задача в первую очередь состояла в том, чтобы проявить абсолютное согласие внутри сообщества. Кстати, еще неведома была процедура заявления протеста или воздержания.

Такое обобщающее представление о политической сфере все еще встречается на заре XII века, в период, когда в Италии складывались первые предтечи административных территорий. Народное собрание, состоявшее из всех свободных людей и являвшееся органом, естественно управлявшим этими новыми единицами, формировалось вовсе не на основе выборов, как это делается сегодня. Общее благо определялось не путем сложения мнений, а навязывалось сверху как очевидная нравственная и социальная данность. Кроме того, самовыражение сообщества формировалось на основе иерархической и корпоративной организации представителей ремесел и жилых кварталов. В этой среде все еще не существовало современного понятия голосования. Аккламация все еще оставалась естественным способом выражения общего чувства. Вплоть до XIII и XIV веков выражение народного согласия обозначали словами *laudatio* или *collaudatio* (хвала, восхваление), соединяя таким образом коллективное самовыражение и дань уважения¹⁰. Примечательно, что в уставах многих сообществ при описании народного одобрения ничего не говорится о процедурах обсуждения и принятия решения. Сам термин «выборы» в тот момент не был связан с процессом голосования, то есть методичного подсчета индивидуальных волеизъявлений. К тому же тогда скорее говорилось об *electio ad vitam* (пожизненном избрании) или *electio ad vocem*¹¹. Технически впервые подсчеты голосов были сделаны только в небольших группах правящих лиц, чтобы остановить выбор на чем-либо, например, если были какие-то колебания относительно того или иного решения. Подсчет голосов в этом случае не показатель разделенности общества, а всего лишь средство разрешения неопределенности. В этих старинных коммунах, кстати, никогда не высказывалась идея о том, чтобы применить технологию подсчета голосов к выборам должностных лиц. Поэтому они во многих случаях использовали технологию жребия, чтобы не разжигать конкуренцию в ходе выбора местных правителей. Жребий

здесь соответствовал целостному мировоззрению, заменял единогласие. В ту пору вряд ли кто-то стремился к выражению какого бы то ни было равенства людей, тогда просто стремились избежать разногласий.

Во всех описанных выше случаях понятие единогласия не имело арифметического выражения, не являлось результатом подсчета голосов, а было связано в основном с *качеством общества*. Единодушие определяло состояние общества, характеризовало его устройство и развитие в долгосрочной перспективе и опосредованно подвело общество к народному участию в выражении коллективной жизни. Участие в жизни города изначально не предполагало принятия чьей-то стороны, проявления своего мнения, выражения предпочтений в пользу того или иного клана или группы. Напротив, тогда гражданский идеал включенности в жизнь общества и участия в его делах реализовался *вопреки* такому подходу, который мы сегодня называем плюралистско-индивидуалистским.

Изобретение неоднозначного большинства

Понятие большинства не имело никакого смысла в культуре единогласия, не связанной с какими-либо механизмами измерения согласия. В таком обществе отсутствовало понятие арифметического разделения мнений. Этот вопрос возник сначала в более ограниченных группах; в основном в религиозных общинах, для которых были характерны однородность и небольшой размер¹². Монастырская ассамблея не имеет ничего общего с собранием толпы на кладбище или на паперти церкви. В этой четко ограниченной группе у каждого есть свое место; здесь проходит организованное обсуждение, легко применимы точно определенные правила выбора или принятия решения. В монастырях принцип выборов начал использоваться очень рано, свидетельствуя о равенстве и братстве, которые должны были царить в монастырских сообществах. Однако в замкнутой группе возникает еще и чувство сильной привязанности, скрепляемое повседневной жизнью. Отец аббат — это не какой-то далекий иерарх, его нрав отражается на повседневной жизни каждого. Поэтому на подобных выборах могли совершенно естественным образом возникать несогласные

либо просто колеблющиеся голоса. Таким образом, с самого начала на монастырских собраниях обнаруживалось появление спонтанных меньшинств. Как их признавали и как с ними обходились? Вот о чем интересно вкратце напомнить.

Вначале расхождение пристрастий и суждений рассматривалось как нечто преходящее, выражение мимолетного настроения. Краткий дефицит единогласия быстро исправлялся путем присоединения меньшинства к мнению большинства. Таким образом, в протоколах избрания можно было спокойно записать, что то или иное лицо было избрано в результате единодушного согласия. Однако довольно скоро возросшие ставки привели к формированию более твердой позиции меньшинства, в результате чего оно стало относительно единой силой, если не «партией». Церковь сначала пыталась обойти эту практическую и в то же время философскую проблему, предлагая различать количество и качество избирателей. В некоторых случаях, не имея возможности выявить арифметическое единогласие, прибегали к помощи *senior pars*, то есть группы обычно наиболее мудрых людей, чтобы сформулировать условия единства мнения сообщества на другой, более гибкой основе. Категории *senior pars* (старейшины) и *major pars* (большинства) в какой-то момент пересеклись и соединились воедино¹³. Однако вскоре оказалось, что эта попытка уравновесить закон количества другими элементами обречена на провал, поскольку к этой области не подходил ни один простой критерий. Чтобы покончить с бесконечными спорами об определении *senior pars*, церковь в конце концов признала обоснованность принципа простого большинства. Так, в уставах доминиканцев он появился в 1221 году. Картезианцы и бенедиктинцы последовали за ними по тем же причинам, а в качестве доктрины принцип большинства оказался также привлекательным и для таких более эгалитаристских сообществ, как францисканцы, которые считали его логическим продолжением своей радикально эгалитарной концепции.

Механизмы, использовавшиеся для избрания пап, прошли примерно тот же путь эволюции¹⁴. Правило единогласного избрания Священной коллегией естественным образом утвердилось с самого начала как своеобразная духовная реальность: глава церкви обязан олицетворять ее единство. Однако все было не так просто. Многочисленные конфликты так и не были решены, а разногласия в некоторых случаях вели к рас-

колу. От начала до 1122 года во главе католической церкви сменилось 159 пап. Однако за тот же период раскольническими группировками был признан 31 «антипапа». И это явление со временем только усугубилось. С середины IX до середины X века из 26 избранных пап 12 были лишены своих полномочий; 5 были сосланы и 5 — убиты! И хотя формально до начала XII века все папы избирались единогласно, за это пришлось заплатить множеством расколов как единственным способом, который оставался у меньшинства, а также междоусобными тайными распрями. В качестве реакции на этот разлад на III Латеранском соборе в 1179 году было принято решение о том, что для избрания папы достаточно квалифицированного большинства в две трети голосов плюс один голос, что сразу же снизило остроту прежних расколов, а благодаря учреждению через некоторое время *конклава* все выборщики закрывались в одном месте, что способствовало достижению компромисса¹⁵.

И в этом случае принятие принципа большинства голосов имело лишь техническое значение. Оно никоим образом не было частью плюралистической концепции естественного и позитивного расхождения мнений, которое с религиозной точки зрения оставалось немислимым. Тогда все еще считалось, что единственными подлинными причинами отсутствия единства были интриги и склоки. Единство все еще продолжало быть с философской точки зрения регулирующим уровнем организации христианских сообществ. Несмотря на распространенное мнение, эти церковные приемы и практики никогда не были лабораторией демократического выбора¹⁶. Использование избирательной процедуры на основе большинства голосов в этом конкретном случае никак не отражалось на политическом порядке. Хотя Руссо и обсуждает на протяжении целой страницы роль эфоров и трибунов в античную эпоху, посвящая обширные абзацы проблемам, связанным с использованием *liberum veto* (свободного вето) в польском сейме, и подробно анализирует институты некоторых швейцарских кантонов, он ни слова не говорит об этой церковной практике. В момент американской и французской революций эти методы никто не обсуждал и, похоже, даже и не знал. В конце XVIII века умами продолжает владеть давний идеал единогласия. Когда Локк и Руссо допускали технологию большинства, они совершенно не имели в виду, что правильно организованное общество может основываться на позитивном

противостоянии большинства и меньшинства¹⁷. В этом вопросе они скорее близки античным философам или политическим богословам Средневековья, чем современным мыслителям плюралистической демократии.

С возникновением права голоса вопрос принципа большинства был поставлен иначе, с непосредственно практической точки зрения. Однако при этом не отказались и от прежнего стремления к единогласию. Об этом свидетельствуют выражения, в которых Сийес, отец французской конституции, излагает эту проблему в 1789 году. Автор эссе «Что такое третье сословие?» отказывается от идеи общества-общины. Требование равенства у него является частью индивидуалистского подхода к общественной сфере; он подчеркнуто рассматривает общую волю как сумму всех индивидуальных волей. Это приводит его к тому, чтобы возвести единогласие в ранг официального идеала, рассматривать его с арифметической точки зрения. Если по природе своей все люди свободны и равны, то никто не должен оказаться в доминирующем положении, а действия власти могут быть легитимными только в соответствии с волей каждого, объединенной с волей всех остальных. Но как же добиться такого «механического единогласия», представляющего собой уже нечто большее, чем прежде «единогласие как принцип»? Сийес решает эту проблему, используя условность, при которой большинство считается *эквивалентом* единогласия. Давайте проследим за ходом его мысли. «Политическая ассоциация является продуктом единогласной воли ассоциируемых, — напоминает он сначала и добавляет: — Мы прекрасно понимаем, что единогласия как в немногочисленном сообществе, так и в обществе из нескольких миллионов человек добиться крайне сложно... Следовательно, нужно ограничиться большинством»¹⁸. Такое приравнивание большинства к единогласию, по его мнению, оправданно по двум причинам. Во-первых, становится возможным говорить об «опосредованном единогласии», так как члены общества единогласно признают необходимость такого приравнивания¹⁹. И особенно потому, что нужно «решиться признать в условном большинстве все признаки общей воли»²⁰. По мнению Сийеса, именно по этим двум причинам большинство должно считаться единогласием. Однако проблема в том, что он не дал четкого ответа на вопрос, идет ли речь о необходимой юридической условности (которая влечет за собой соответствующие

последствия в области права и политики) или о равнозначности по сути. Он также оставил нерешенным вопрос об использовании принципа большинства для назначения и легитимизации правителей.

Эта неопределенность просуществовала еще длительное время. Об этом свидетельствует в первую очередь тот факт, что сам термин «большинство» все еще использовался крайне редко, вместо него почти всегда употребляли техническое и более ограниченное понятие «множество голосов». Это было особенно характерно для XVIII века. В 1840-е годы во Франции, например, слово «большинство» все еще не вошло в политический лексикон. В одном из главных словарей середины XIX века отмечено, что это слово «в политике — новое»²¹. Тогда оно не имело ярко выраженного арифметического смысла: его приравнивали к «общему голосу», к «согласию большинства людей». Этот термин использовали скорее в качестве противопоставления предыдущему порядку цензового голосования. Он был частью общего представления о социальной сфере и не использовался в техническом политическом смысле. Напомним, кстати, что это слово было совершенно неизвестно в языке XVIII века. Статьи «Большинство» нет ни в «Энциклопедии» Дидро и Даламбера, ни в «Систематической энциклопедии» Деменье. Термин *majority*, робко появившийся в британском парламентском лексиконе первой половины века, так и не был перенесен на французскую почву. В издании «Словаря Французской академии» 1814 года термин *majorité* (совершеннолетие) все еще объясняется как «правомочный возраст, в котором можно полностью пользоваться своими правами». В «Демократическом словаре» 1848 года говорится даже, что речь идет об «опасном термине, который может быть истолкован неверно»²². Понятие меньшинства точно так же считается проблемным. Оно воспринимается как некий вызов или аномалия в демократическом мире и связывается либо со стойким архаизмом, инерцией прошлого в настоящем, либо с выражением новой идеи, еще не закрепившейся в нравах²³. Поэтому меньшинство определяется не как политическое состояние, а только как исторический момент, сопровождающий движение цивилизации; в структурном плане оно считалось преходящим, обреченным на угасание либо, напротив, на расширение до состояния, когда оно будет выражать мнение всего общества.

Стойкость единогласия

Процесс становления всеобщего избирательного права был основан на давней культуре единогласия. Очевидный ее отпечаток был характерен для политической мысли того времени, однако и в практических процедурах зарождавшихся демократических режимов просматривается стойкость предшествовавших единогласных подходов к политической жизни. В этом смысле особенно примечателен пример американских поселений в Новой Англии. Эти поселки в XVIII веке были воплощением демократической современности. Они управлялись сводом правил и убеждений, основанных на эгалитарном укладе, и общая жизнь регулировалась решениями собраний жителей. Именно там появились первые формы индивидуального голосования, а принцип большинства голосов был записан в самих уставах этих поселений. Однако на практике все было не совсем так. Стремление к единогласию продолжало играть первостепенную роль, а собрания жителей существовали скорее для консолидации группы, чем как места, где могли бы проявляться разногласия и осуществляться выбор между ними. Легальность решения, принятого лишь простым большинством голосов, фактически считалась недостаточной. «Настоящая» легитимность, по мнению всех, могла проистекать только из единогласия. Коллизии считались нелегитимными, их рассматривали как источники искусственных и нежелательных нарушений общественного порядка²⁴. Если на выборах друг другу противостояли люди или группы, считалось, что сообщество переживает серьезный кризис. В этот период проповеди и политические речи восхваляли консенсус как единственное нормальное и желательное состояние общества²⁵. Если возникают разногласия, необходимо их поскорее преодолеть. Таким образом, демократическая политика и религия единства соединялись в единое целое.

Если возникали и затягивались серьезные конфликты, дело не разрешалось путем принятия решения в пользу большинства. Единственным способом, который представлялся надежным, был раскол. Меньшинство отделялось, и образовывались две однородные и единые группы. В Массачусетсе XVIII века, например, люди жили в гармонии друг с другом либо разделялись, среднего не было дано. Очень увлекательно проследить за городской жизнью в этот период. Мы видим города, которые предпочитали скорее отка-

заться от расширения, чем взять на себя риск и принять новоприбывших, принадлежащих к другим церквям²⁶. Люди стремились любой ценой сохранить однородность существующей группы, пусть даже в ущерб своим экономическим и налоговым интересам. И напротив, новые муниципальные образования практически всегда отделялись на основе прочного общественного и религиозного консенсуса (в отличие от того, что произошло сто лет спустя в ходе завоевания Запада). Эта ситуация менялась в XIX веке очень медленно и очень постепенно. И хотя Гамильтон и Мэдисон признавали позитивную роль различных групп в своих статьях из сборника «Федералист», они все же так до конца не порвали со старыми представлениями. Их точка зрения была исключительно прагматичной (нейтрализовать негативные последствия большого раскола, соглашаясь на множество мелких) и не имела философского значения. В США, как и в других странах, партийный плюрализм перестали рассматривать как политическую патологию уже очень поздно, только во второй половине XIX века.

Изучение французского примера также дает возможность более глубоко исследовать последствия целостного подхода в общественной среде в демократической современности. В 1789 году были торжественно провозглашены права человека-гражданина. Отныне руководствовались принципом подсчета голосов, а не мерялись важностью сословий. Требование равенства, согласно которому у одного человека был один голос, заставляло использовать арифметический подход к демократии, расходившийся с представлением об обществе как о чем-то целом. Однако выражения, в которых был сформулирован этот серьезный поворот, в то же время привели к прославлению нации как единого целого. «У нас есть одно лишь желание: раствориться в большом целом»: эти строки из «Обращения» Парижской коммуны справедливо рассматривались историком Жюлем Мишле как одно из символических выражений духа Великой французской революции. На пути к новому идеалу равенства и братства стремились устранить все существовавшие ранее различия и особенности. Поэтому торжество индивида и прославление общественного единства шли рука об руку. Нацию понимали исключительно как однородное и единое целое, как абсолютную противоположность старому иерархичному обществу. Общая воля, которую стремились выковать революционеры, должна была проявляться «грозно, стихийно и единодушно», выражаясь словами одного из руко-

водителей Социального кружка*. Единогласие и стихийность фактически считались двумя ключевыми демократическими характеристиками того времени. Требование разрыва со старым режимом привело, таким образом, к ситуации, на практике противоречившей изначальному торжеству индивида-гражданина. Нация могла рассматриваться только как большое целое, основанное на отторжении всего, что ей противостоит. По мнению Сийеса, она должна была быть возведена в абсолютную сущность, чтобы национальный интерес мог утвердиться «в чистом виде, без примесей»²⁷.

Такие представления об общей воле пережили революцию. В 1848 году, когда было провозглашено всеобщее избирательное право (для мужчин), повсюду множились проявления единства и братства. Возникновение всеобщего избирательного права рассматривалось вовсе не как условие существования плюрализма мнений, благодаря которому можно было выразить разнообразие профессиональных общественных интересов, оно скорее было воспринято как средство проявления национального согласия. Ледрю-Роллен, один из выдающихся деятелей того времени, рассказал о своем видении этой зарождающейся демократии в удивительных выражениях. «Теперь мы обрели политическое знание, — пишет он. — ...Надо только собрать большие массы народа, весь суверенный народ, и призвать выразить единогласие в тех вопросах, где народное сознание высказывается столь красноречиво и единогласно путем аккламации»²⁸. Ламартин так же восторженно прославлял это стремление к единодушию, рассматривая введение всеобщего избирательного права как средство «объединения всех людей, всех волей, всех сил населения»²⁹. Политическое участие, по его мнению, это нечто «объединяющее сердца и энергию», а не фактор выявления и урегулирования разногласий³⁰. Понятие выборов не связывалось в ту пору с процессами арбитража или соперничества. Так, пришествие демократии в 1848 году, казалось, лишь возродило и наделило конкретным содержанием давние идеалы еди-

* Cercle social — организация представителей демократической интеллигенции в начальный период Великой французской революции. Основана в конце 1789 года К. Фоше и Н. Бонвилем. Выступала с позиций политического равноправия, идей эгалитаризма, отрицания частной собственности, коммунистического утопизма. Распалась в 1791 году. — *Прим. ред.*

ного самовыражения сообщества, как будто старый режим отличался только тем, что препятствовал этому. И хотя принцип большинства утверждался в избирательных регламентах, с философской точки зрения он оставался чуждым для доминирующих в политике представлений.

После первого столкновения «красных» и «белых»*, выборы в Законодательное собрание 1849 года обозначили во Франции раскол. Однако он скорее привел к разделению территории, чем к расколу внутри каждого из сообществ. На деле идеал единства продолжал существовать. В эпоху III Республики кандидаты нередко набирали на выборах более 90% голосов³¹. Такая ситуация менялась очень медленно, лишь после образования более организованных политических партий в начале XX века. И даже тогда сохранялась идея о том, что «хорошая» политика должна вести к устранению партийных баталий. Правые считали, что если бы «идеология» не будоражила общественную жизнь, поддерживая ложную идею классовой борьбы, все порядочные люди могли бы объединиться. Левые защищали идею о том, что общество станет единым, если покончить с влиянием кучки привилегированных.

Такие представления и такая практика единогласия в политике особенно проявлялись во Франции, где антиплюрализм, который я назвал бы «политической культурой большинства», стал основной точкой опоры. Однако это явление наблюдалось во всех зарождавшихся демократиях. Даже в Великобритании, колыбели плюрализма, в избирательной практике ощущалось, что выборы были возможностью утвердить сплоченность сообщества и укрепить связи внутри него. В таком обществе, с развитой иерархической структурой, избирательные традиции привели к формированию в XIX веке своеобразного коллективного представления о том, что где-то вне видимых различий существует то, что можно назвать народом³². Невозможно также рассматривать пример Италии, не упоминая о всплеске референдумов об объединении, на которых народ Апеннинского полуострова единодушно высказывался за вхождение своей страны в демократическую современность. Голосование здесь вполне соответствовало инсценировке вступительного общественного договора, подобающей

* Соответственно — сторонников революции и монархистов. — *Прим. ред.*

своеобразному причащению общественного единства³³. Процесс голосования в этом случае практически не отличался от былых аккламаций. Многочисленные плебисциты, проходящие по всему миру, до сих пор поддерживают живой огонь подобной политической культуры единогласия.

Разнообразные ссылки на необходимость единогласия являются частью истории западного мира. Однако поле исследования легко может быть расширено. Центральное место, отводимое традиционной беседе между вождями на африканском континенте, можно понять, только осознав лежащий в их основе идеал консенсуса³⁴. В мусульманском мире понятие *igta* (единодушное согласие сообщества) также играет центральную теологическую и политическую роль³⁵. Если же обратить взор на Китай, станет ясно, что в этой стране гармония связана с представлением о легитимности, основанной на слиянии различных уровней человеческой воли, морали и природы, что вообще исключает позитивное восприятие конфликта; идеи общего блага и общественного единства здесь полностью совпадают. В монастырских сообществах средневековой Японии «решение» группы определяется понятием *ichimi dôshin* (общность сердец)³⁶. Все эти примеры, которых можно привести еще множество, подчеркивают универсальный характер подхода к легитимности как к продукту единогласия.

Неосмысленное понятие большинства и структурный кризис демократий

Таким образом, принцип большинства был введен в ходе становления демократий практически украдкой, как некоторая практическая необходимость, которая с самого начала не была до конца осмыслена. Он утвердился несмотря на то, что понятие большинства не было обосновано с философской точки зрения и не получило подлинного конституционного статуса³⁷. Однако применение всеобщего избирательного права постепенно изменило суть проблемы: мирная избирательная урна пришла на смену революционному ружью. И, таким образом, оно смогло встроиться в процесс классовой борьбы и стать средством выявления и урегулирования конфликтов. Вместе с тем в самом этом новом методе голосования, переставшем представлять, как раньше, празник

единогласия, еще живы были старые представления об общественной сфере. В конце XIX века очень немногие в Европе (в США ситуация отличалась³⁸) признавали долгосрочную легитимность конфликтов интересов и конфронтаций³⁹.

Обличение политических партий, распространенное в это время повсюду, было связано не только с анализом недостатков их функционирования. Оно должно также рассматриваться в рамках общей системы представлений об общественной сфере. Партии тем больше ругали, чем больше эта критика позволяла свалить на них ответственность за разногласия. Обвинение во всем партий позволяло избегать глубокого пересмотра смысла разногласий при демократическом порядке. Еще не были осмыслены и изучены новые пути формирования *демократического большинства* в обществе индивидов, в котором большинство уже не отражало прежнее представление о единогласии. Легитимация путем выборов осталась основополагающей, однако ее природа изменилась: она лишилась первоначальной привлекательности. Всеобщее избирательное право фактически уподобилось власти «последней инстанции». Его функция юридической легитимации сохранилась, однако моральному аспекту был нанесен решительный ущерб, притом что эту проблему так толком и не исследовали.

Сущностные выборы

Легитимность представительства изначально не ограничивалась только единогласным выражением воли народа. В XIX веке она также связывалась с сущностным смыслом выборов. За весь период борьбы за всеобщее избирательное право идея о том, что избирательная реформа почти автоматически позволит удовлетворить потребности подавляющего большинства, разделялась очень многими. Аргументы в пользу всеобщего избирательного права, выдвигавшиеся в Великобритании и во Франции в первой половине XIX века, свидетельствовали о центральном месте, которое занимало такое представление.

В Великобритании, как мы знаем, чартисты положили требование расширения избирательного права в основу своей хартии, принятой в 1838 году. Борьба за зарплату, вопрос условий труда, отказ от «рабочих домов» — все эти беды рабочих понимались

как неизбежные последствия цензового голосования. Богач всемогущ потому, считали чартисты, что он участвует в производстве законов, а богат потому, что может диктовать законы. Основной теоретик чартизма Бронтер О'Брайен считал всеобщее избирательное право «великой панацеей от всех болезней»⁴⁰. Другой деятель этого движения и большой друг Энгельса, Харни, излагал эту проблему следующим образом: «Мы требуем всеобщего избирательного права, потому что верим, оно даст нам хлеб, мясо и пиво. Всеобщее избирательное право обеспечит всеобщее благополучие»⁴¹.

Тот же подход мы наблюдаем во Франции после 1848 года. «Представительное правительство — это механизм правления, с помощью которого удовлетворяются потребности народа», — резюмировал один из видных деятелей «Общества друзей народа»⁴². В момент первой битвы за избирательную реформу один из самых известных памфлетистов того времени, Клод Тилье, резко заметил: «Политические права дают народу хлеб. Если бы народ был у власти, он не позволил бы отобрать у себя бутерброд, как у ребенка»⁴³. «Те, кто пишет законы, делают это для себя», — вот лейтмотив той поры. Когда в 1848 году было провозглашено всеобщее избирательное право, подавляющее большинство французов считало, что этим откроется новая эпоха в экономике и жизни общества. «С момента принятия этого закона во Франции больше нет пролетариев», — восторженно заявил Ледрю-Роллен⁴⁴. Считалось, что «правильное представительство», гарантией которого было всеобщее голосование, должно было способствовать проведению «правильной политики», во благо большинства людей. Эти ожидания и надежды вскоре были обмануты как по обе стороны Ла-Манша, так и во всех других странах, где они проявились. Однако они до сих пор оставили свой след, который подспудно способствует десакрализации выборов, все больше ослабляя их изначально подразумевавшиеся достоинства.

Смысл разочарования

Возникшие в некотором смысле словно в ослеплении относительно своего подлинного характера, современные демократические режимы изначально были хрупкими. И одной из основных причин этого состояния стала долгая череда разочарований, кото-

рой отмечена их история. Выражение «кризис демократии», вошедшее в политический лексикон Европы в 1920-е годы, свидетельствовало о накоплении некоторого осадка, если применить химический термин, последствий, ставших результатом этой изначальной неосмысленности. Однако корни проблемы уходят гораздо глубже. Нельзя рассматривать кризис как следствие нарушения функционирования или отступления от изначального состоятельного проекта. Просто потребовалось время, чтобы в ходе развития демократических режимов проявились неразрешимые логические проблемы, заложенные при их создании. За первым потрясением 1880–1890-х годов с их чередой антипарламентской лихорадки и реакции испуга последовали, через несколько десятилетий, времена более резких и прямых вопросов. Последние в конце концов стали питательной средой для бурно развивавшегося смертоносного тоталитарного фантома принудительного возврата к миру единогласия, восстанавливая в обществе индивидов старые представления о целостном обществе. В более мирном смысле это также был период, когда многие пытались возродить прудоновское представление о демократии, встроенное в систему считавшихся «естественными» общественных и профессиональных групп. Таким образом они надеялись вновь сформировать, в более ограниченном масштабе каждой отдельной группы, единый и сплоченный мир. Однако с конца XIX века начали изучать также и другой, более скромный и в то же время более эффективный путь решения проблем функционирования избирательно-представительной системы и дефицита легитимности, вытекающего из них: путь учреждения административной власти как воплощения общественной пользы.

2. Легитимность отождествления с большинством

Администрация и политика, краткая история

Проект возведения администрации в статус отдельной власти, обладающей определенной автономией, был сформулирован в начале XX века. Уже тот факт, что вопрос был поставлен таким образом, отметил собой значительнейший разрыв со всеми предшествовавшими подходами к демократической политике. Исторически демократия была основана на строгой зависимости всех институтов от народного суверенитета, который считался единственным законным мерилom общественного блага. Предполагалось, что руководители, пришедшие к власти в результате выборов, могли без ограничений реализовывать любые свои решения, а администрация считалась их простым продолжением. В этом контексте даже само понятие «административная власть» не имело никакого смысла, им обозначалась лишь преступная узурпация власти. Об этом свидетельствует и то, как эти вопросы рассматривались в Америке и во Франции, первых двух странах, где было введено всеобщее избирательное право.

Введение «системы дележа добычи»* в Америке, в результате которой партия, находящаяся у власти, практически присваивала функцию государственных назначений, является иллюстрацией этой концепции. Эта практика уходит своими корнями к правлению Джексона. Будучи избранным на пост президента в 1829 году, он хотел стать воплощением нового демократического духа, доведя до крайности идеи, которые уже пытался насадить Джефферсон. Он хотел отказаться от «аристократической» концепции представительного правления отцов-основателей и

* Термином *spoils system* в США обозначается право партии, победившей на выборах, по своему усмотрению распределять государственные должности, назначать и снимать чиновников. — *Прим. ред.*

покончить с претензиями многочисленных чиновников на самостоятельность. Джексон произвел в администрации серьезные чистки, назначив людей, защищавших новые идеи, важность которых выявилась в ходе выборов. Его задачей было «демократизировать» государство и вести борьбу с тем, что он считал недопустимыми полномочиями (особой критике подвергалась автономия Банка США, который называли антидемократическим «монстром»). Прогресс демократии, по его мнению, совершенно логично был связан с назначением чиновников, непосредственно подчинявшихся тем, кто одержал победу на выборах.

Во Франции события развивались похожим образом. Еще с периода Великой революции все настойчиво стремились покончить с «министерской властью», составлявшей, как считалось, саму суть старого режима. Революционеров 1789 года преследовала навязчивая идея о том, что система кабинетов может превратиться в отдельную власть. Любая промежуточная структура, нарушавшая прямую связь нации со своими избранными представителями, априори подозревалась тогда в создании препятствий для выражения воли народа и в покушении на свободу. Самые крайние подозрения касались в первую очередь исполнительной власти, которую считали властью исключительно назначенной¹. Революционеры постоянно принижали значение исполнительной власти, напоминая, что министры — это всего лишь простые служители законодательной власти. В 1794 году их даже официально упразднили, вместо них были созданы комитеты, напрямую подчинявшиеся ассамблее, что должно было стать символом того, что у общественной пользы может быть только одно лицо! В более широком смысле считалось, что роль госслужащих должна ограничиваться одной-единственной задачей неукоснительного исполнения законов и полного подчинения указаниям политической власти. «Уполномоченные представители верховной власти чистят наши улицы и зажигают наши фонари», — иронично отмечал один из публицистов 1820-х годов². В этой ситуации никто не мог даже представить себе существования административной власти, обладающей полной самостоятельностью³.

Такая теоретическая уверенность в необходимости подчинения системы управления, однако, постепенно распалась с появлением множества случаев кумовства со всеми вытекающими из этого порочными последствиями. Именно поэтому с первой

половины XIX века повсюду начали обсуждать вопрос введения объективных критериев для отбора государственных служащих. В частности, пример в этом подавали немецкие земли, которые первыми встали на путь рациональной организации государственной службы. Уже в 1830–1840-е годы многочисленные иностранные делегации наблюдателей занялись изучением прусской, или вюртембергской, системы. Эдуард Лабуле привез из одной такой поездки исследование, которое в Европе считалось образцовым и цитировалось вплоть до конца XIX века⁴. Однако реализация проектов, в которых эти системы принимались за образец, шла с трудом. Так, в 1845 году французская палата депутатов отвергла идею набора сотрудников на оплачиваемую государством службу в соответствии с критерием способностей, проверявшихся в ходе конкурса или экзамена. В то же время отказались и от введения правил продвижения по службе и повышения. И хотя ожидаемые преимущества от этих мер признавались практически всеми, опасение, что свобода действий министров будет в таком случае ограничена, было сильнее. В этом были согласны все политические силы. Один из самых известных писателей-республиканцев того времени, Корменен, отмечал: «Мы не очень-то понимаем, в чем преимущество системы несменяемых делопроизводителей, подчиненных сменяемым министрам. Мы хотим, чтобы у министров были развязаны руки и чтобы они чувствовали себя свободно в рамках своей деятельности»⁵.

Ситуация менялась крайне медленно. Под давлением общественного мнения, обличавшего систему протекционизма, Великобритания ввела в 1850-х годах гарантии от политического и парламентского влияния для государственных служащих. В 1870 году в этой стране была повсеместно введена система конкурсов при найме на работу, что позволило создать современную *Civil Service* (систему гражданской службы). За Великобританией последовали США с принятием в 1883 году закона Пендлтона, хотя эта реформа внесла лишь незначительные коррективы в «систему дележа добычи», введя принцип учета заслуг при найме на работу лишь для некоторых категорий чиновников (примерно 10% от общего количества)⁶.

Особенно сильное сопротивление реформированию госслужбы наблюдалось во Франции. Конечно, уже давно со всех сторон слышались голоса, обличавшие растлевающий характер «фаворитизма», состоявшего в захвате государственных должностей, и

сравнивавшие процесс распределения должностей с различными формами кумовства и nepотизма. Еще в середине 1880-х годов автор одного из парламентских докладов беспомощно констатировал: «Учитель полностью зависит от префекта, который может его назначить, отстранить от должности и разорить по своему разумению»⁷. Однако депутаты и сенаторы, а также министры вовсе не спешили отказаться от возможности расставлять своих кандидатов на различные посты. Господствовало мнение, что государственные служащие должны напрямую подчиняться избранным руководителям. Избранные руководители всегда обосновывали эту идею демократическими требованиями. Как следствие, на протяжении всего XIX века в администрации шли чистки, подчинявшиеся ритму смены режимов или простого большинства⁸. Самая серьезная из них была осуществлена после победы республиканцев на парламентских выборах в октябре 1877 года. В 1879 году жесткой чистке подвергся Государственный совет. Представители большинства оправдывали ее на заседании палаты депутатов необходимостью обеспечить в этом органе «единодушную поддержку республиканских взглядов». Весьма поощрялось стремление «вычистить со всех высших и самых низших государственных должностей враждебные Республике элементы»⁹. Так, процедура чистки была проведена в 1883 году в отношении судейского корпуса. Подобные действия, несмотря на беспорядок, который они за собой влекли, каждый раз казались действующему большинству легитимными. Зачастую на съездах Радикальной партии в начале XX века можно было увидеть, как голосовали за проекты решений, призывавшие отправлять в отставку чиновников, если они казались реакционерами и клерикалами, и заменять их на «убежденных республиканцев»¹⁰. И хотя необходимость определенной модернизации государственного аппарата действительно признавалась, в конце концов побеждала противоположная догматическая сила сопротивления.

Представление об отношениях между администрацией и политикой значительно изменилось в конце XIX века. Если говорить о Франции, то этому способствовали различные факторы. Во-первых, государство значительно нарастило свой вес, в результате чего вопрос его эффективности встал более остро. Что важно — парламент во многом потерял свой престиж. Его уже больше не считали крупнейшим демократическим завоеванием. Напротив, он в итоге стал символом того, как можно извратить

первоначальные идеалы. На то же время, 1890-е годы, пришелся резкий рост антипарламентаризма, подпитывавшийся все большим количеством «афер», самым ярким примером которых стал панамский скандал*. В тот момент гораздо менее очевидным стал казаться принцип подчинения администрации политике. И хотя теоретически закон все еще считался «выражением всеобщей воли», широкие массы граждан уже перестали перед ним преклоняться. Институты представительства уже не были для них воплощением Республики и справедливо руководящей силы всеобщего избирательного права. Разочарование левых сил и старая аристократическая сдержанность правых объединились в стремлении найти другие методы выражения общественной пользы. Все реже соглашались, что она непременно определяется на выборах. В ходе этого процесса стали различать демократию (вытекающую из арифметического большинства) и Республику (выражающую идею общественного большинства). Об этом, в частности, свидетельствует весьма заметное сокращение использования слова «демократия» в этот период при обозначении политического идеала.

Похожий переворот произошел и в Америке в те же 1890–1900-е годы. Там на скамье подсудимых оказались в первую очередь партии. Они предстали в качестве основных виновников извращения понятия общественной пользы, превратились в организованные группы манипуляции, коррупции и злоупотребления служебным положением. Разрушительные последствия коррупции в то время были очевидны всем¹¹. Так называемое Прогрессивное движение в этом контексте было попыткой свернуть с проторенного пути и возродить демократические надежды. В тот момент одновременно рассматривались три основных пути развития. Во-первых, речь шла об ужесточении контроля граждан за своими представителями и внедрении определенных форм прямой демократии. Именно тогда возникла система первичных выборов, задачей которых было сокращение

* Финансовая афера, связанная со строительством Панамского канала компанией, созданной в 1879 году французским аристократом и инженером Фердинандом Лессепсом. В 1889 году компания потерпела крах. Были обнаружены факты систематического подкупа должностных лиц, политических деятелей, владельцев прессы. В начале 1890-х дело было передано в суд, но виновные отделались легкими наказаниями или вовсе освобождены от ответственности. — *Прим. ред.*

давления партийных структур. Также были созданы механизмы народных инициатив и референдумов во многих западных штатах; была введена возможность отзыва (*recall*) избранных представителей. Во-вторых, положительные отклики в народе вызывало формирование независимых регулирующих органов, подобно созданной в 1887 году Межштатной торговой комиссии (мы вернемся к этому вопросу в следующей главе). Наконец, третий путь, который для нас наиболее интересен: создание более автономной и более рациональной государственной администрации. Коррупция губительна для демократии как раз потому, что она является самой гротескной и крайней формой приватизации общественного блага. Партии в то время вовсе не ассоциировались с органами, выражающими общественную пользу, напротив, они были символом отклонения от нее в пользу частных интересов. В этих условиях и укрепилась идея о том, что необходимо оградить управление общественными благами от политического влияния (*keeping out of politics*), которое совершенно противоречило каноническому представлению о демократии. Возникла мысль, что сильная администрация сможет противостоять такому давлению со стороны партий. Именно в этом направлении стала развиваться прогрессивная идеология легитимности *беспристрастной административной власти*¹².

В Америке, как и во Франции, в первых странах, где было введено всеобщее избирательное право, практически одновременно, начиная с 1880-х годов, проявилось стремление сделать принцип общественной пользы более весомым. Такое переосмысление, в результате которого была признана легитимность, возникающая благодаря отождествлению с общественной пользой, шло по двум крупным направлениям: создание *универсальной корпоративной системы* и формирование *беспристрастной административной власти*. Во Франции более системно изучался первый путь. В Америке же больше внимания уделялось проекту создания рациональной администрации, неподвластной партийной среде. В обоих случаях основная идея состояла в том, чтобы создать власти, которые, по сути, действовали бы от имени большинства. Именно тогда, как это ни удивительно, в либеральной Америке начала XX века была впервые сформулирована современная доктрина подлинно демократической легитимности административной власти. Этот парадокс перекликается с одновременным возникновением в якобинской Франции доктрины корпоративной системы государственной

службы. Вот двойное доказательство того, что настоящая история демократии далека от пассивных и повторяющихся стереотипов, которыми ее так часто ограничивают!

Универсальная корпоративная система¹³

Период с 1880 по 1914 год был эпохой расцвета социальных наук во Франции. В результате пошатнулись основы всех предшествовавших юридических и политических теорий субъекта и суверенитета. В частности, в социологических работах А. Фуйе, А. д'Эспинаса, а затем Э. Дюркгейма опровергались ранние представления о демократии волеизъявления. Один из крупных юристов того времени Леон Дюги существенно пересмотрел на этой основе общее представление о государстве. Его работы с самого начала были отмечены осознанием того, что индивидуалистские теории Великой французской революции больше не соответствуют современному состоянию общества. И это привело его при изучении политического порядка к отказу от теорий, в которых формирование общественных связей рассматривалось только в виде политического договора между индивидами при учреждении центральной общественной власти. Он отверг французскую теорию суверенитета как господства коллективного субъекта, при котором государственная власть понимается как субъективное право. По его мнению, эта теория унаследовала некоторые категории современного ему публичного права, которое со времен Жана Бодена выстраивалось на основе римских принципов частного права. Понятие политической власти, *imperium*, рассматривалось в этом контексте по подобию *dominium*, индивидуальной собственности, со всеми ее атрибутами. Отсюда и представление о патримонильном государстве, которое доминировало в Европе в определенный период и особенно глубоко пустило корни во Франции, где якобинский идеал состоял лишь в передаче атрибутов бывшей королевской власти коллективному суверену¹⁴. Новое понимание функционирования социальной взаимозависимости, возникшее в социологии, подразумевает, по мнению Дюги, отказ от таких подходов и использование вместо них более объективной концепции роли государства. «На смену понятию государственной власти приходит понятие государственной службы», — так он объясняет это изменение угла зрения¹⁵.

Дюги считал, что современное государство уже не может быть определено как «власть, отдающая приказы». Скорее его следует понимать как «взаимодействие организованных государственных услуг»¹⁶. Следовательно, и правители не должны больше рассматриваться как органы власти, довлеющей над обществом, поставившим их на это место; они являются просто управляющими делами сообщества. «Если и существует государственная власть, — резюмирует он, — это долг, функция, а вовсе не право»¹⁷. Основным в своих работах понятием «государственная служба» он обозначает виды деятельности, которые считаются «необходимыми для достижения и развития социальной взаимозависимости»¹⁸, а значит, они должны осуществляться гарантированно и постоянно. Естественно, что юрист Дюги после радикального пересмотра роли государства приступил к переосмыслению основ публичного права. На смену субъективному праву отдавать приказание в его теории пришло объективное право выполнения необходимых задач. «Современное публичное право, — подчеркивал он, — становится совокупностью правил, определяющих организацию государственных услуг и обеспечивающих их надежное и непрерывное осуществление»¹⁹.

Подход, который использовал Дюги, подвел его к новой постановке вопроса о политической легитимности. «Государственная власть, — писал он, — может связывать свою легитимность вовсе не с происхождением, а только с услугами, которые она оказывает в соответствии с правовыми нормами»²⁰. Таким образом, выстраивая основы легитимности административной власти, он заменил понятие общественной воли на понятие общественной пользы. Это означает, что самое важное здесь — это конечная цель, объект политической деятельности, а не способ установления власти. Отсюда и понятие «объективного права», предложенное Дюги. Закон отныне не рассматривается как выражение общей воли, согласно знаменитой революционной формулировке, он непосредственно выстраивается путем официального закрепления общественной пользы, которую эта воля должна воплощать. Налицо полный отказ от идей социального контракта Руссо. Механизм формирования суверенной воли в ходе избирательной процедуры теряет свою главную роль, уступая ее объективному процессу выявления потребностей общества, вытекающих из его организационной формы и природы. Именно этими потребностями определяются обязанности государственных властей, при этом

они могут оправдывать свое существование только своими *функциями*. Отсюда и ключевая роль, которую могут играть в такой теории социологические науки. По этому пути пошел не только Дюги. Он был лишь самым выдающимся представителем обширного движения, которое некоторые называли школой «социального права»²¹. Эти идеи оказали значительное влияние, выходящее далеко за пределы узкого круга юридических факультетов. Они нашли положительный отклик в широкой реформаторской среде. Известный английский политический теоретик Гарольд Ласки писал, что отпечаток, который наложило творчество этого ученого из Бордо на его поколение, «можно сравнить с влиянием “Духа законов” в свое время. Ученикам и противникам этой теории пришлось вновь приспособливаться со своими концепциями к указанной им перспективе». Критические труды первопроходца объективного права «будут рассматриваться будущими историками как начало новой эпохи»²².

Государственный аппарат, к формированию которого призвал великий юрист, представлялся ему объединением государственных услуг, задачей которых была организация общества и обеспечение его функционирования во имя общего блага. Государственную власть будущего определяли уже не первоначальные прерогативы. И хотя функции полиции, правосудия и обороны сохранялись с целью защиты граждан, основной задачей государства было обеспечение их жизни в полноценном обществе на основе существующих групп и форм солидарности. Государство в этом смысле остается «учредителем общественной сферы», но иначе чем прежде. Уже не как власть, формирующая массу индивидов, а в качестве силы, координирующей множество функциональных и автономных государственных служб, задачей которых является обеспечение реальной общественной пользы в области своей ответственности. Таким образом, в центре производства общественной пользы оказывается уже не избранный представитель, а чиновник.

В таком государстве публичных услуг чиновники являются не только наемными работниками сообщества, простыми исполнителями приказов, которые отдают им правители, выражая общественную волю. Они также действуют непосредственно, «участвуя в выполнении функции, входящей в круг обязанностей государства»²³. А значит, в функциональном плане они отождествляются с производством общего блага. Следовательно, современный чинов-

ник должен обладать определенной автономией, «иметь стабильное, независимое от самоуправления властей положение... обладать тем, что называют “статусом” как в своих интересах, так и в интересах службы»²⁴. По мнению Дюги, образ чиновника представляет собой отождествление человека с функцией. Действительность, несомненно, неоднозначна. Другой крупный теоретик государственной службы Морис Ориу подчеркивал, что чиновник «находится в сложной ситуации, действуя то в соответствии с указаниями своего руководства, то руководствуясь своими функциями, опираясь на делегированную ему государственную власть, однако также на собственную власть, которую ему обеспечивает автономность его положения»²⁵. Однако суть его высказываний, как и у Дюги, состоит в подчеркивании автономии чиновника, благодаря которой он вносит прямой вклад в достижение целей сообщества и выполнение своих задач государственной службы²⁶.

Такое новое восприятие фигуры чиновника стало результатом не только интеллектуального сдвига, связанного, в свою очередь, с преобразованием государства и его отношений с обществом. Оно также вытекает из социологических реалий: растущей роли группы работников образования в жизни общества. В 1914 году во Франции их было 120 000 — практически четверть всех гражданских чиновников. Они представляли собой самое большое и самое однородное подразделение государственных служащих. Их место в обществе неразрывно связано с укреплением республиканской системы. Эти «черные гусары Республики», которых восхвалял публицист и поэт Шарль Пеги, действительно в период III Республики отождествляли себя с государственным порядком, а также с самой страной. Они на полном основании могли говорить «государство — это мы», поскольку сограждане действительно воспринимали их именно так. Примечательно, что почти половина этих людей называли свою службу «призванием»²⁷, инстинктивно обращаясь к языку высших органов государственной власти при старом режиме, чтобы подчеркнуть, что их жизнь и призвание полностью соединены как в нравственном, так и в профессиональном плане. «Государственная служба такого рода, признавал один из министров образования Эжен Споллер, — это не профессия» и именно поэтому, добавлял он, их жалование нельзя приравнять к какой бы то ни было зарплате²⁸. В таком духе могли оценивать службу крупных государственных чиновников королевства два столетия назад.

Описывая связь нового класса, на который он возлагал все надежды, с задачами общественной пользы, Дюги говорил о «децентрализации чиновничества» или о «децентрализации услуг»²⁹. Идея состояла в том, чтобы делегировать служащим, обладающим признанными профессиональными качествами, выполнение некоторых задач государственной службы и контроль за ними. Дюги говорил даже о «концессии» и рассматривал возможность учреждения определенной формы «огосударствления» этих услуг, то есть прямого выделения средств на осуществление этих задач. Из-под его пера вышел термин «корпоративная организация», обозначавший систему, в которой чиновники являлись бы управляющими государственными услугами»³⁰. Описывая «корпоративную систему общественной пользы», которую, по его мнению, необходимо создать, Ориу говорит об отправлении *общественного служения*, долга. Теоретик организации, не колеблясь, продолжает эту столь же многозначную, сколько и провокационную метафору, полагая, что некоторые чиновники (судебные служащие, начальствующие лица, преподаватели) обладают своего рода «привилегированным» положением, своеобразным правом собственности на наименование своей должности и даже на саму службу³¹. Используя терминологию публичного права и социальной организации старого режима, он стремился объяснить, что все эти должности являются функциональным эквивалентом бывших гильдий и сословий, которые необходимо возродить, чтобы довести до конца республиканский проект правительства общественной пользы. По его мнению, не существует лучших исполнителей задачи, чем те, чья жизнь с ней полностью сливается. Кстати, в некоторых случаях эта точка зрения была закреплена законодательно. В законах 1880 и 1896 года, например, содержались гарантии занятости для преподавателей университетов, в результате чего их карьера была внутренним делом факультетов. «Корпус преподавателей», таким образом, стал предвестником того типа республиканской корпоративной системы, которую Дюги и Ориу предлагали распространить повсеместно.

Термин «статус» начали широко использовать во Франции в самом начале XX века для обозначения системы гарантий и обязанностей, которые определяли положение чиновников. Дюги был одним из основных его теоретиков. Он стремился показать, что чиновники не являются обычными наемными работниками, как все прочие. Напрямую завися от своего работодателя, государства-

хозяина, они в более широком смысле отличаются тем, что выполняют объективную задачу служения общественной пользе. «Хотя статус и благоприятствует чиновникам, — отмечал Дюги, — в действительности он создан не для обеспечения их интересов, а в интересах государственной службы»³². Статус основан на идее о том, что чиновник еще больше будет отождествлять себя со своим предназначением, если будет ощущать более сильную и эффективную юридическую защиту при выполнении своих обязанностей. Задача состоит в том, чтобы объединить интересы службы и интересы чиновника: «Он будет работать лучше и больше, если его положение будет более защищенным»³³. Подразумевается, что человек способен физически и даже психологически слиться воедино со своей функцией. Следовательно, статус действует как позитивный механизм, благодаря которому общественная мораль становится частью совокупности признаков какой-либо профессиональной группы. Иными словами, в результате чиновники оказываются заинтересованными в отсутствии частных интересов. Дюркгейм, яростный приверженец создания подобного статуса, говорил о том, что государство может преобразоваться в «группу чиновников *sui generis* (своего рода), в которой вырабатываются понятия и волевые акты, касающиеся всего общества»³⁴. В этом контексте задача статуса — соединить государственных служащих с функцией, создать совокупность, не обладающую никакими особыми приверженностями, сплотить их в специфическую группу, представляющую воплощение подлинно «всеобъемлющей корпоративной системы». От статуса в некотором смысле ожидали, что он способен воплотить на практике гегелевское представление о чиновниках как «всеобщем сословии». Сутью такого подхода действительно было создание слоя людей, «цель существенной деятельности которых, согласно идее этого профессора из Йены, есть всеобщее»³⁵.

Рациональная администрация

Отождествление с общественной пользой исторически осуществлялось еще одним путем: через создание реальной административной власти, отделенной от любого частного влияния и полностью обусловленной своей функцией. В то время как универсальная корпоративная система полагалась на ключевую роль чиновников,

преданных своему назначению, при ином подходе универсальность власти была обеспечена самой ее формой. В этом случае решение проблемы общего блага связано с научной политикой и рациональным управлением. Активным созданием теории такой власти, используемой для достижения демократического идеала, занялись по ту сторону Атлантики. С изучением этого вопроса связывают два имени: это Вудро Вильсон и Франк Гуднау. Вильсон, ставший в 1913 году президентом США, опубликовал в 1887 году новаторскую работу «Наука государственного управления»³⁶. Его задачей было подвести основание под новую дисциплину — науку *эффективного управления*³⁷. При этом он исходил из следующей предпосылки: у политической науки, которая традиционно ограничивалась конституционными вопросами, есть свои пределы. В сложном обществе, объяснял Вильсон, вопрос демократии не ограничивается написанием конституции, определением способа установления законов и организации выборов. Достижение общественной пользы требует более точного осмысления понятий, чтобы оперировать ими впоследствии. Именно поэтому, по его мнению, имеет смысл решительно провести черту между политикой и управлением. Политика — это сфера выражения общей воли, понимаемая в очень широком смысле как создание определенных рамок для совокупности правил организации жизни общества. Управление, с теоретической точки зрения, это просто сфера применения и внедрения этих принципов, составляющих практическое наполнение политики. Однако в современном мире все сложнее, подчеркивал Вильсон. Определение задач неотделимо от повседневных вопросов, связанных с их реализацией. Следовательно, вдвойне необходимо создать науку об управлении, исходя из задач эффективности, а также демократической необходимости. В своей работе³⁸ Вильсон ставит вопросы, на которые впоследствии попытался ответить один из его коллег по Колумбийскому университету Франк Гуднау.

Гуднау можно считать основателем американского административного права. Прогрессист и выдающийся ученый-политолог, друг великого историка Чарльза Берда предложил новый подход к административной сфере в Америке³⁹. Во-первых, он подчеркнул, что подлинная исполнительная власть — это власть администрации. В своей ключевой работе на эту тему — «Политика и государственное управление», опубликованной в 1900 году⁴⁰, — Гуднау по-новому представил классическую тео-

рию разделения властей, стремясь оттолкнуться от практики, чтобы заново осмыслить ее функционирование. Как и многие представители его поколения, он упорно стремился повернуться к реальной жизни и порвать с обыденным пониманием демократии, заключенным в жесткие рамки чисто нормативного подхода⁴¹. Политическая сфера, по его мнению, ограничивалась законодательством и конституционным пространством, а сфера управления была областью собственно исполнительной власти. И если суть политики состоит в попытках выражения общей воли, то суть управления заключается в достижении эффективности и рациональности. Администрация может строить свое «исполнительное совершенство» только *внутри себя* (тогда как «законодательное совершенство» полностью основывается на зависимости от внешней воли, воли народного суверенитета). Именно два различных типа связи с большинством отличают управление от политики. Учет реалий для Гуднау означает как признание растущей роли партий в политической жизни, а значит, регулирование их существования (отсюда возникла тема первичных выборов), так и учет автономии сферы управления, а значит, четкое определение ее легитимности как способности действовать эффективно и профессионально. В условиях *субъективной демократии* волеизъявления в процессе выборов нужно было также установить *объективную демократию* внепартийного разума, реализующуюся в области управления.

В стране, где практически не было администрирования, акцент был сделан на необходимости создания настоящего управления, которое защищало и в то же время обслуживало бы общее благо⁴². Казалось, что такие ее качества, как эффективность и рациональность, позволят гарантировать ее объективность. Именно это легло в основу веры в рациональность, которую начали формировать американские прогрессисты в начале XX века. Таким образом, в храм демократических добродетелей были введены разум и эффективность⁴³. Сначала в политологических журналах стало появляться все больше статей, посвященных этой теме. А затем вокруг прославления этих добродетелей сложилось настоящее социальное и культурное движение. У эффективности появились свои издания, такие как *Efficiency magazine* (Журнал эффективности) или *Journal of Efficiency Society* (Газета Общества эффективности) и многочисленные ассоциации, изучавшие ее благотворность. Именно в контексте этих устремлений и воодушевления

берут свое начало произведения основателя «научного менеджмента» Ф. Тейлора. Речь идет о человеке, совершившем настоящий переворот в функционировании современных организаций; его творчество было порождением этой «рационализаторской горячки» и одновременно ее символом. Именно этим объясняется огромный успех его труда «Принципы научного управления» сразу после его публикации в 1911 году. Впоследствии его произведения сыграли роль катализатора в распространении этих идей. И хотя сейчас скорее изучают промышленное применение его наставлений, не нужно забывать о чисто политическом происхождении этого рационализаторского идеала. Еще до того как предприятия приняли «тейлоризм», в федеральной администрации был создан целый ряд механизмов с говорящими названиями: Комитет по экономике и эффективности, Бюро эффективности, Комитет по ведомственным методам и т.п.⁴⁴. Создание безличной и рациональной бюрократии тогда рассматривалось как дело, служащее общественной пользе. Поэтому именно американцы с наибольшим воодушевлением воплощали в жизнь отстаиваемую Максом Вебером идею о том, что расширение инструментальной рациональности, связанной с созданием современной бюрократии, является условием углубления демократии.

Научное управление, по мнению американских прогрессистов, было фактором порядка и демократии. Эти идеи имели, бесспорно, определенное социологическое измерение. Ими сопровождался рост влияния в стране нового среднего класса, сформированного благодаря разработке и повсеместному внедрению «специализаций». Будь то врачи различных специальностей, преподаватели университетов, журналисты или бухгалтеры — все большее количество профессий закреплялось официально благодаря системам признания дипломов, принятию кодексов поведения, созданию ассоциаций, изданию специализированных печатных изданий. Все эти элементы способствовали созданию категорий профессий и их объединений, слиянию индивидов с их общественной функцией, а также их большей защищенности и росту влияния. Призыв к рационализации управления был частью этого процесса. Однако он касался в большей степени содержания и прямого политического влияния более эффективной и автономной администрации. Такие выдающиеся деятели, как Герберт Кроли или Уолтер Липпман, соответственно авторы работ «Прогрессивная демократия» (1914) и «Предисловие к

политике» (1913), смогли сделать восхваление экспертного знания неотъемлемой частью типичной для американцев экзальтированной и эмоциональной культуры.

Реакция на эти идеи была неоднозначной. Иногда в ней смешивались демократическая экзальтация и недоверчивое отношение к «Властелину демосу». Идея научного управления позволяла соединить оба типа реакции, не отдавая предпочтения ни одному из них. Иногда такое неоднозначное отношение просматривалось у одних и тех же лиц. Несмотря на то что прогрессивные реформаторы выступали за введение практики отзыва избранных лиц и проведение референдумов, некоторые из них в то же время ввели во многих штатах тесты на грамотность и ужесточили условия занесения в списки избирателей (эта неоднозначность, кстати, объясняет и двойственное отношение многих историков к прогрессивной эпохе). Однако, конечно же, главным оставалось представление о демократическом строительстве как битве за интересы большинства, против отклонений, связанных с влиянием своеобразий.

Возведение профессионализма и эффективности в ранг основных ценностей демократии оказало влияние на все области американской жизни как на федеральном, так и на местном уровне. В федеральной стране, где государство на протяжении долгого времени было относительно слабым, связь с политикой проявляется в основном как раз на муниципальном уровне. Неудивительно, что американские города стали местами концентрации проблем, а отклонения от демократической системы в них проявились особенно остро. Именно там, например, особенно проявлялась практика распределения постов «за заслуги» во время выборов победившей партии (федеральный закон 1883 года, в котором устанавливалось требование компетентности при найме чиновников, не применялся на муниципальном уровне). Там же был более всего заметен контроль партий за государственными делами. Практически во всех городах правил исподтишка так называемый *boss*, глава политической машины одержавшей верх партии. Избранный мэр зачастую всего лишь подчинялся его указаниям. Босс — это тот, кто определяет назначения на определенные должности, занимает позицию, контролирует принятие решений. Прежде всего такая система была питательной средой для вездесущей коррупции. Таким образом, эти нарушения в управлении городской жизнью были наиболее ярким про-

явлением недостатков функционирования американской демократии в конце XIX века. Шокирующая книга Линкольна Стеффенса «Позор городов» (1904) раскрыла весь масштаб этой проблемы.

В этой ситуации возникла разумная и конструктивная реакция. Главной задачей стало искоренение «политического вируса», на который возлагали вину в коррупции и упадке нравственности граждан. Целью для всех стало избавиться от *босса*. Как это сделать? Основная идея состояла в том, чтобы лишить муниципальные выборы партийного характера, а также использовать возможность отзыва избранных лиц и ввести практику референдумов. Первые эксперименты были проведены в Галвестоне в 1901 году; потом это движение быстро распространилось по стране. Одновременно с выведением выборов из-под влияния партий с помощью разных механизмов власть сосредоточилась в руках некой комиссии с расширенными полномочиями, напрямую подотчетной гражданам. Возможность манипулировать властью, как в пору, когда она была рассредоточена между различными специализированными службами, которыми негласно управлял босс, сразу же значительно сократилась. Введение этой системы, которую называли *Government by commission*⁴⁵ (управление посредством комиссии), стало тем не менее лишь первым этапом реформы. Она продолжилась с введением в многочисленных городах должности *city manager* (городского управляющего), в руках которого была сосредоточена исполнительная власть, тогда как комиссия ограничивалась определением главных задач публичной власти. Эти управляющие, назначавшиеся избранным органом на основе своих профессиональных качеств, рассматривались как воплощение *реальной власти*, которая, как считалось, была единственной властью, способствующей демократии, избавляя ее от «партийной отравы», как часто говорили тогда. Считалось, что наилучшим способом достижения общественной пользы⁴⁶ является сокращение политического поля и расширение хозяйственных и управленческих полномочий. Примечательно, что неологизм «технократия» возник как раз в то время для обозначения системы управления, в которой ресурсы нации организуются и контролируются экспертами во имя коллективного блага⁴⁷. С таких же позиций рассматривалась и административная власть, которая считалась подлинно демократической.

Объективная власть, которую отождествляли с общественной пользой, также утвердилась и в Европе, однако в отличных от Америки условиях и в другом понимании. В этом плане наиболее интересен пример Германии и Франции. Веймарская республика делала упор на необходимости придать администрации нейтральность и неприкосновенность. Так, статья 130 Конституции 1919 года гласила, что «чиновники являются служителями общества, а не партии». Однако эта идея все еще имела двойной смысл. Речь скорее шла о продолжении прусских традиций, чем об определении демократического императива. Что объясняет, почему Карл Шмитт, например, мог быть пылким защитником такого представления об объективном государстве. Он видел в нем средство борьбы с парламентаризмом и государством партий⁴⁸. Именно в противовес господству всеобщего избирательного права он, вместе с другими учеными, выступал за твердую власть государства. Похожие настроения наблюдались и во Франции 1918 года. Призывы к созданию более рационального государства диктовались скорее уроками войны, а не стремлением к переосмыслению демократического идеала. Основным обвиняемым стал «культ некомпетентности», который Э. Фаге обличал уже в 1911 году. Отсюда и призывы к «реформе правительства» или «индустриализации государства», повсеместно звучавшие с наступлением мира. Анри Файоль, французский ученик Тейлора, опубликовал в тот момент серию работ, названия которых прекрасно отражают дух времени: «Промышленное бессилие государства (1921), «Административная теория государства» (1923). Рассматриваемая таким образом административная реформа предполагала несколько иную перспективу развития, чем та, которую обозначили теоретики государственной службы в начале века. Для последних задача состояла в создании целого ряда профессий, преданных своим функциям. Но после 1918 года упор скорее делался на процедуры и организацию⁴⁹. И здесь образцовой моделью была уже не «корпоративная система общественной пользы». Однако различие проявляется еще и в том, что новые реформаторские идеи уже не вписывались в рамки философии демократии; именно это и отличает европейский культ рационализма после 1918 года от того, которому следовали с начала XX века в США.

В Америке Тейлор, несомненно, использовал в основном технический и управленческий подход к проблеме эффективности. Однако его политическое значение было связано с тем, что его

рассматривали как инструмент борьбы с коррупцией и партийным влиянием в государственной службе. Рациональность рассматривалась как средство конкретизации и достижения общественной пользы. Это демократическое измерение воплощалось и в том, что прогрессисты в США, восхвалявшие преимущества эффективности и рациональности в административной среде, зачастую выступали в пользу референдумов и народной инициативы. Ничего подобного не происходило в послевоенной Европе. Пример Франции и Германии показателен: здесь хотели искоренить не коррупцию, а некомпетентность⁵⁰. В этой связи вновь всплыли давние предубеждения против количественного критерия и недоверие к всеобщему избирательному праву. Поэтому формирование эффективной администрации зачастую сопровождалось прославлением роли элит и серьезным разочарованием в демократии. Труды Анри Шардона, члена Государственного совета, который во Франции начала XX века был одним из самых пылких борцов за эффективность административной власти, являются ярким тому примером.

В 1911 году выходит его программный труд «Административная власть»⁵¹. Для правильного управления современными обществами, объяснял он, нужны порядок и преемственность. А парламентская система по своему характеру не может выполнить эти условия, поскольку она пронизана межпартийными конфликтами и подчинена краткому ритму избирательного календаря. Вывод, по его мнению, напрашивается сам собой: «Администрация живет и должна жить своей собственной жизнью, вне политики»⁵². Только она может воплощать требования постоянства и большинства, необходимые для достижения общественного блага. И хотя Шардон присоединяется к теоретикам государственной службы, которые считали, что чиновники должны «быть заинтересованными в отсутствии частного интереса», он особо выделяет техническую легитимацию автономии их власти. «Каждый чиновник, — писал он, — должен рассматриваться не как человек, уполномоченный министром на исполнение определенной государственной функции, а как технический представитель постоянного интереса нации»⁵³. Он даже говорит, что в силу этого самый мелкий чиновник «сам по себе является правительством», когда он выполняет свои обязанности⁵⁴. Конечно, политическая власть сохраняет при этом полезность и легитимность, но она может играть свою роль, только если одновременно при-

знаются легитимность и независимость административной власти; она должна ограничиваться функцией «независимого контроля» за деятельностью администрации. Таким образом, по мнению Шардона, демократия должна основываться на равновесии этих двух ветвей власти. Они имеют равное значение и корректируют друг друга. «В правильно построенной системе, — писал он, — недостатки политиков и администраторов нейтрализуются: независимый контроль парламента развивает добродетели и эффективность администрации; власть администрации ограничивает неблагоприятные последствия выборов»⁵⁵. Так, в отношениях между двумя ветвями власти разыгрывается давний конфликт между мнением и разумом, массой и элитой. Прославляя административную власть, он косвенно стремился к повышению роли способностей.

Образцовые якобинцы

Обе модели — универсальной корпоративной системы и рационального управления — возникли и ярко проявились в самом начале XX века. Откликнувшись на эти события, *государство* в широком смысле приняло на себя функцию созидания демократии. Однако влияние этих идей проявилось постепенно. В США поворотным моментом роста влияния административной власти стал период *New Deal* (Нового курса). Почти во всех остальных странах пришлось ждать окончания войны. Высокопоставленные чиновники-модернизаторы обрели новый тип легитимности, основанной на эффективности и компетентности, а также на провозглашаемой ими преданности служению общественному благу; она соперничала и негласно противопоставляла себя другому типу легитимности, основанной на выборах. Постепенно они соединят в одной профессиональной культуре идеалы корпоративной системы общественной пользы и эффективной власти. Это слияние произошло в различной степени и весьма различных вариантах в зависимости от страны, а политическая власть, как следствие, де-факто стала постепенно уравниваться этой другой властью. Речь, однако, не шла о том, чтобы создавать ее настоящую теорию, как это попытались сделать различные авторы, поднимавшие этот вопрос в начале века. Ни в Германии, ни в США, ни во Франции больше не было своих Елинеков, Веберов,

Гуднау или Вильсонов, Дюги или Шардонов, которые могли бы предложить официально включить в демократическую сферу другие институты большинства, помимо тех, что сформировались в результате выборов. Возобладала научная и политическая осторожность: корректирующее и одновременно системообразующее влияние административной власти в представительных режимах проявилось скорее на практике. Без учета ее структурирующей роли нельзя понять движущие силы и историю демократических режимов второй половины XX века. Именно эта власть косвенно способствовала исправлению многочисленных недостатков выборно-представительных демократий⁵⁶.

Команда, созданная Кеннеди, стала хорошей иллюстрацией этого явления в Америке начала 1960-х годов. Однако наиболее ярко подобные чиновники-модернизаторы проявили себя скорее во Франции. Там они опирались на существовавшие ранее категории высших государственных должностей, в частности технических (государственные инженеры в добывающих отраслях, в строительстве мостов, дорог и т.д.), которые уже давно представляли собой своеобразный технический атрибут государственного суверенитета. Благодаря этому наследию кейнсианский прорыв после Второй мировой войны оказал наиболее значительное влияние на Францию.

Падение III Республики после поражения Франции в войне с гитлеровской Германией в 1940 году, в результате которого были сметены старые элиты, во многом способствовало возникновению альтернативной формы демократической легитимности. Различные движения Сопrotивления в начале 1940-х годов постоянно заявляли о провале предыдущих руководящих классов, особенно резко при этом демонстрируя неприязнь к бывшим парламентариям⁵⁷. Тогда сформировалось представление об общественной пользе, совершенно оторванное от рассматривавшейся в негативном смысле «партийной игры». Поскольку всем было очевидно, что партии должны выражать общую волю, то практически все обличали порядок, при котором они выражали лишь сумму частных интересов. Именно в этом контексте, в котором ведущая роль отведена коллективной пользе, по сравнению с процедурным подходом избирательной демократии, стали набирать силу те, кого называли «образцовыми якобинцами»⁵⁸. В тот момент, когда зарождающаяся IV Республика стала почти карикатурной иллюстрацией партийного режима, чье пагубное влияние все осуждали,

эти «образцовые якобинцы» создали относительно независимую систему государственной службы. «В администрацию шли, как приходят к религии, чтобы продолжать борьбу»⁵⁹, — напоминает один из них, рассказывая о настроениях поколения, пришедшего к власти после 1945 года. Когда они говорят о себе, то прежде всего используют такие выражения, как «призвание государственной службы», «тайнство государства», «корпус чиновников на службе общественной пользы», «священный долг»⁶⁰.

Один из крайне типичных представителей той эпохи, инспектор финансов Симон Нора, особенно удачно выразил мотивы и устремления того поколения. «Мы были, — говорил он, — самыми красивыми, самыми умными, самыми честными и легитимными. Нужно признать, что на протяжении тридцати-сорока лет на чувстве, о котором я сейчас говорю с легкой иронией, выросла целая прослойка технократов»⁶¹. Легитимность. Вот главное в его словах. Нора, несомненно, не оспаривал тот факт, что политическая власть, поскольку она является выборной, должна признаваться доминантной, а государственная служба должна ей подчиняться. Однако он тут же добавлял: «Тем не менее политическая легитимность связана с периодичностью выборов. И самые долгие мандаты становятся короткими при решении серьезных вопросов, которые ставит перед нами управление страной... Когда нет “жрецов долгого времени”, тех, кто занимался бы глубинными интересами нации, независимо от смены власти, значит, в стране нет чего-то основополагающего». По его мнению, высшая государственная администрация как раз и является хранительницей долгого времени. На чем основано это утверждение? На двух качествах, которыми она должна обладать: беспристрастность и эффективность.

Беспристрастность и рациональность — это два способа самовыражения большинства, как мы уже говорили. Беспристрастный индивид — это человек, который ведет себя как некий средний человек, он сразу же сливается с социальным целым. В общественной теории долгое время обсуждались вопросы, связанные с этим подходом, подчеркивались ее противоречия и неопределенность⁶². Однако очевидно, война наполняла это социальное целое совершенно явным и осязаемым содержанием. Человек, готовый умереть за родину, полностью ассоциировал свою жизнь с судьбой сообщества, принимая относительную второстепенность своего собственного существования. Он утверждался в качестве

«человека-народа» или даже «человека-человечества», если использовать выражение Виктора Гюго. Именно по этой причине поколение, участвовавшее в Сопротивлении, смогло превратить в долгосрочный капитал все те качества, которые оно проявило в партизанской борьбе, и конвертировать их в статус. История действительно наделила этих людей своеобразным свидетельством отсутствия личной заинтересованности, как будто доказательства их преданности, накопленные в чрезвычайных обстоятельствах, сделали их новыми, другими людьми, олицетворяющими заботу об общем благе, не нуждающуюся в доказательствах. Требование компетентности стало еще одной опорой легитимности образцовых якобинцев. Вступив в высшие круги государственной службы, сформированной из выпускников основанной в 1945 году Национальной школы администрации (ENA), они конвертировали свои знания, большей частью экономические, в инструмент власти и признания обществом. Их государственная служба проходила не только под знаменем священного долга: о ней также говорили как о «воздаянии должного рационализму», если использовать еще одно выражение Симона Нора. Творцы и служители разума, эти высшие чиновники смогли утвердиться как представители большинства, укрепив свою легитимность в период «славного тридцатилетия»*.

Конкурс и выборы

Идеальные типы универсальной корпоративной системы и рациональной администрации участвуют в решении одной важной задачи — разрушения общественного значения своеобразия — и наряду с политической демократией являются атрибутами определенной степени равенства. Равенства самовыражения, с одной стороны, и равенства допуска к осуществлению различных коллективных целей — с другой. Для регулирования этих вопросов существуют два различных типа процедур, с помощью которых отбираются люди, выполняющие функции реализации интересов большинства: выборы и конкурс⁶³. Выборы можно определить

* Период наиболее интенсивного социально-экономического роста Франции в первые три десятилетия после Второй мировой войны. — *Прим. ред.*

как совместное выражение квалифицированных волей в целях осуществления назначения на определенный пост. Конкурс же скорее связан с идеей объективного отбора в соответствии с определенными критериями. Поэтому методическое сравнение особенностей этих двух видов процедур является основным ключом к пониманию различия между формами легитимности, с которыми они связаны. У этого сравнения долгая история. В первой половине XIX века оно было предметом многочисленных научных работ. Особого внимания заслуживают в этой связи труды, принесшие во Франции известность Эдуарду Лабуле и Константину Пекеру.

Пекер является одним из отцов-основателей французского социализма, им особенно восхищался Маркс. В коммунистическом обществе, к созданию которого он стремился, все граждане, по его мнению, должны были рассматриваться как служители общественной пользы⁶⁴. Осуществление принципа оптимальной мобилизации общественного потенциала подразумевало, как он считал, повсеместное распространение системы конкурсов на замещение государственных должностей: «Основы более равноправного распределения общественных ресурсов между членами группы могут быть определены только путем экзаменов и конкурса». Таким образом, власть народа не ограничивалась выбором правителей, народ также обладал «долгом и правом судить о достоинствах людей, назначать своих служителей, оценивать индивидов, самостоятельно распределять функции». Общество коммунистического идеала должно было подчиняться общему закону отбора и оценки. Экзамен, или конкурс, а также выборы решали в этом смысле общественную задачу учреждения и организации власти. Конкурс должен был рассматриваться, как «научные или интеллектуальные выборы», задача которых состояла в том, чтобы выявить *относительные способности*, «то есть знания, ум и умение». Голосование же, посредством которого происходил выбор представителей, представляло собой «гражданские или политические выборы» с целью выявить *степень нравственности* для отбора наиболее способных к преданному служению. Следовательно, для построения оптимального общества были необходимы обе эти процедуры⁶⁵.

Лабуле, современник Пекера, был одним из крупнейших французских публицистов XIX века. Правительство направило его в начале 1840-х годов в Пруссию для изучения функционирования администрации. Он привез оттуда объемный доклад, значитель-

ная часть которого была посвящена набору на государственную службу с помощью конкурса⁶⁶. Лабуле интересовал вопрос «политической и социальной организации демократии». Этот юрист, пристально наблюдавший за немецкими реалиями, был одним из немногих мыслителей своего поколения, который осознал важность интеллектуального измерения феномена управления. Он призывал к формированию сильной администрации, потому что она, по его мнению, была единственным подлинным «противовесом всемогущества парламента... противовесом, который мы тщетно искали в разделении политических властей»⁶⁷. Однако он хотел, чтобы администрация была еще и демократической, законно выполняющей свою роль. Нужно, писал он, чтобы она закрепила свои позиции в стране и чтобы демократия уравновешивала сама себя на обеих чашах весов, как в избранном парламенте, так и в администрации, сформированной на конкурсной основе. Хотя Лабуле и Пекер руководствовались различной философией, в этом вопросе их взгляды на равноценность обеих процедур совпали.

Их анализ можно продолжить, сравнивая инстанции отбора, работающие в обоих этих случаях. В выборах суд общественного мнения выносит свой вердикт и осуществляет выбор. Такой суд образован из естественного сообщества граждан, существование которого является данностью. Если в каком-то определенном, более узком демократическом образовании и требуется некая коллегия, наподобие судебной, то она может быть сформирована только с помощью жребия, чтобы отвечать необходимым требованиям равенства и способностей. Когда же речь идет о конкурсе, оценочная инстанция формируется на основе общественных отношений. Состав этой инстанции обязательно должен назначаться, а чтобы условия назначения были демократичными, необходим общественный консенсус в отношении оценки критериев отбора. Иными словами, общество должно обладать определенной институциональной организацией, чтобы ясно представлять и классифицировать профессиональные качества, что должно привести к формированию своеобразного замкнутого цикла легитимности, удостоверяющего выбор⁶⁸.

Однако связь между конкурсом и выборами не может ограничиваться таким «внешним» сравнением. Можно считать, что конкурс представляет собой специфический вариант процедуры выборов и что он даже более точно, с помощью различ-

ных методов, возрождает некоторые существовавшие ранее аспекты представительного правления. Во-первых, конкурс сближает с выборами присущее им свойство выявления способностей. У выборов всегда были две взаимосвязанные стороны: выражение гражданского равенства и избрание руководителей. Речь идет о классическом разграничении между голосованием-правом и голосованием-функцией. Как показывает история всеобщего избирательного права, эти два измерения не всегда совпадают. Голосование-функция, с помощью которого назначают правителей, помимо этого долгое время понималось, как нам сейчас может показаться, довольно странным образом. По мнению первых современных теоретиков представительного правления, среди которых Джеймс Мэдисон в США и аббат Сийес во Франции, выборы вовсе не являются соревнованием конкурирующих программ или личностей-соперников. Их задача состоит лишь в том, чтобы выявить лучших и наиболее способных. Цель выборов, пишет Мэдисон, поставить на руководящие посты «людей, которые обладают наивысшей мудростью, чтобы различать общее благо общества и наибольшей способностью его добиваться»⁶⁹. Это различие является как интеллектуальным, так и нравственным. Интеллектуальным, поскольку управление требует особых способностей, которыми обладают далеко не все. «Граждане, — отмечает, в свою очередь, Сийес, — назначают представителей, которые способны различать общественную пользу гораздо лучше, чем они сами, и истолковать в этом отношении их собственную волю»⁷⁰. Однако управление требует и особых нравственных качеств. Представители, подчеркивает Мэдисон, являются «избранной группой граждан, мудрость которых наилучшим образом служит выявлению подлинных интересов страны, а патриотизм и стремление к справедливости не позволяют им пожертвовать этими интересами во имя преходящих и пристрастных соображений»⁷¹. В организованной таким образом избирательной процедуре нет ничего исключительно «политического». Кстати, предполагается, что ее результатом должен стать практически единодушный выбор, поскольку признание таланта или компетентности лишает противостояние смысла. В общественном сознании прочно укоренилась идея о том, что справедливый выбор должен быть очевиден, то есть у заслуги и достоинства должен быть универсальный и сразу распознаваемый образ.

В таком мире не должно быть конкурентного принципа. Выбор, рассматриваемый с такой точки зрения, обладает характеристикой, которую можно назвать «объективной»: он не предполагает ни дискуссий, в которых противопоставляются мнения, ни соперничества между предвзятыми позициями. Речь идет об отборе *одного* человека, а не о выборе между различными кандидатами⁷². Такой тип выборов предполагает установление различия посредством выявления того, что имеется в виду под интеллектуальной и нравственной сутью общества, его идеальное резюме, если так можно выразиться. В такой процедуре на первый план выходят «общественные индивиды», что способствует осуществлению общего блага. Легитимация власти приобретает при этом существенный вес, поскольку ее качество и смысл полностью отождествляются с отобранными людьми. Когда конкурс преследует цель выявить различие такого же характера, можно считать, что он выполняет те же функции, что и «настоящие выборы»⁷³. Такое функциональное идеализирование процесса выборов вскоре потеряло ощутимую состоятельность, поскольку повсеместной нормой стала борьба различных программ и людей. Однако конкурс в некотором смысле вдохнул новую жизнь в это первоначальное измерение отбора. В ходе конкурса вновь сформировался проект объективного и единодушно-го отбора качеств, реализовав изначальную концепцию голосования-функции, описанную Сийесом и Мэдисоном. Он имеет отношение к выполнению республиканских обещаний, примиряя признание принципа равенства с выявлением превосходства, не ведущего к отчуждению, поскольку оно зиждется на абсолютно персонифицированных критериях. Качества, выявляемые в ходе конкурса, являются в высшей степени индивидуальными, а значит, их нельзя объединить и их не может присвоить себе какая бы то ни было группа. Отобранные в соответствии с этой процедурой лица составляют элиту нового типа. Это не каста и не класс, она представляет собой практически случайное объединение — непостоянное и изменчивое. Конкурс устанавливает недискриминирующие, исключительно функциональные критерии, открытые для всех и представляющие собой полную противоположность привилегиям. Именно поэтому *республика конкурсов* может вполне сочетаться с республикой всеобщего избирательного права⁷⁴.

В форме конкурса также возродилось когнитивное измерение представительного процесса. Именно его подчеркивали либера-

лы в начале XIX века, объясняя свое сдержанное отношение к всеобщему избирательному праву. Теоретиком этого процесса, в частности, стал Гизо. Задача представительного правления, подчеркивал он в своем знаменитом высказывании, состоит в том, чтобы «выявить все элементы легитимной власти, рассеянные в обществе, и организовать их в виде фактической власти, то есть сосредоточить их в одном месте, добиться осуществления общественных интересов и морали и призвать их к власти. То, что называют представительством, — это не что иное, как средство достижения этого результата. Это вовсе не математическая машина сбора и подсчета индивидуальных волей. Это естественный механизм извлечения общественных интересов из недр общества, ведь только они имеют право им управлять»⁷⁵. Сисмонди, в свою очередь, отмечал в тот же период, что «представительное правление — это удачное изобретение по выявлению выдающихся людей нации»⁷⁶. Выборы оказались не в состоянии выявить общественные интересы, а конкурс обнаружил большую пригодность быть их служителем.

Повторное внесение в конкурсные испытания целей и процедур, которые изначально рассматривались как сама суть выборов, дает нам возможность перечитать их историю. Это также позволяет более широко рассматривать связи между легитимностью назначения на должности и легитимностью отождествления с большинством, используя один метод анализа. А также — разобратся в конфликтах легитимности, которые в свое время привели к отсрочке введения конкурсного назначения на государственные должности. Конкурс понимался тогда как форма, потенциально конкурирующая с выборами. «Министерская ответственность становится призрачной, если чиновники будут набираться путем конкурсного отбора», — часто слышалось во Франции в эпоху Июльской монархии⁷⁷. Человек, отобранный конкурсным путем, долгое время рассматривался как угроза для избранных народным голосованием из-за приобретенной в ходе конкурсных испытаний собственной легитимности. Именно из-за этого создание Национальной школы администрации Франции, основные принципы которой рассматривались еще в революционную эпоху, было отложено до 1945 года⁷⁸. Либеральные экономисты также выступили против системы конкурсов и испытаний, считая, что они приведут к жесткому закреплению положения людей в обществе и возродят закрытое общество корпораций в форме свое-

образной государственной чиновнической элиты⁷⁹. В отношениях между выборами и конкурсом определенно переплелись две истории, одновременно проявились проблемы и неоднозначность обеих форм.

Необходимо отметить, хоть и весьма кратко, что сопоставление выборов с конкурсом открывает путь к расширенному сравнительному подходу при изучении способов образования большинства. Политическое значение, которое придается испытаниям в китайской классической культуре, обретает особую выразительность, когда оно рассматривается в связи с этой темой. Именно таким образом в Китае велась борьба с аристократией и утвердилось понимание эгалитаризма⁸⁰. Характеризуя особый китайский путь к конституционному порядку, Сунь Ятсен уделял подчеркнуто особое внимание тому, что он называет «власть испытания», ставя ее вровень с «правом выборов» и «правом референдума»⁸¹. Таким образом, сравнительный анализ конкурса и выборов можно проводить, только рассматривая их в рамках одной системы «испытаний большинством». Именно это родство позволяет понять, что легитимность назначения на должность исторически составляла одну систему с легитимностью отождествления с большинством.

3. Великие преобразования

Система двойной легитимности, которая исторически легла в основу демократических институтов, в 1980-е годы ослабла. Примеров этого было множество: всюду обсуждались различные симптомы этого явления, будь то потеря доверия граждан к своим руководителям или снижение способности государства к эффективным действиям. Однако констатация фактов не может быть объяснением, это лишь описание последствий, причины которых еще необходимо выяснить. Движущими силами этого процесса были два крупных сдвига. Первый связан с исторической эволюцией наших обществ. Постепенное стирание из социальной памяти революционных событий и усиление восприятия будущего как риска, а не прогресса, привели к возникновению нового отношения к политике, которое можно определить как решительный сигнал обществам к преобразованиям. Этот сдвиг стал предметом многочисленных научных работ нового течения, символом которого в 1970-е годы стал новый термин «постмодернизм». Второй крупный сдвиг, затронувший формы организации общества, также был подробно описан; множество трудов было посвящено изучению всех аспектов наступления «эпохи индивида» и «капитализма постфордского типа». Однако не существовало одной общей теории, объединившей бы все эти размышления антропологов, психологов, экономистов и социологов и внятно объяснившей бы интересующую нас трансформацию легитимности. Другими словами, все эти изменения обозначили вступление в новую *эпоху своеобразия*, что потребовало переформулирования политических ожиданий граждан и появления новых демократических институтов. А новые устои функционирования экономики и общества привели, в свою очередь, к изменению условий управляемости и отношений общества с политикой. Чтобы в полной мере осознать масштаб происходящих сейчас перемен, необходимо хотя

бы в общих чертах напомнить, что представлял собой предыдущий тип экономики и общества большинства.

Экономика и общество большинства

Современный капитализм, каким он был после промышленной революции, представлял собой огромное предприятие по развитию автономии и стандартизации экономики. С начала XIX века истории промышленности пытались понять и описать этот процесс, воплощением которого стало создание крупных мануфактур. Первыми систематизированное описание «огромных машин» невиданного доселе типа, вокруг которых было организовано взаимодействие между разными категориями рабочих и формировались системы автоматизированного, однородного и непрерывного производства, сделали Ч. Бэббидж и Э. Юр¹. Все творчество Маркса посвящено развитию их первичного анализа. С помощью понятий «потребительная стоимость» и «меновая стоимость» он предложил базовую схему для объяснения феномена стоимости в целом. Если потребительная стоимость касается совокупности сложных связей, которые люди поддерживают с вещами, обладающими определенными свойствами, капитализм сводит эти отношения к одному-единственному измерению меновой стоимости и превращает, таким образом, мир в абстракцию; он учитывает только «общую форму богатства»². Этот процесс овеществления-обобществления привел к революционным изменениям существовавшего ранее способа производства. На современной фабрике рабочий низводится до своей рабочей силы, то есть к тому, что есть в нем заменяемого общего: труд стал сам по себе товаром. Это его измерение было доведено до крайности на заводах фордовского типа вследствие рационализации работы при конвейерной сборке. На механизированном конвейере нет отдельных рабочих. Стираются различия по возрасту, полу, происхождению, образованию, все сводятся к одному и тому же положению автомата.

По этой причине наемные работники, как коллективный образ рабочей силы, стали примером, в котором положение рабочих определяется как крайняя степень экспроприации, то есть отрицания всех характерных для любого человека отличий. Сведение рабочего к его обезличенному измерению и минимальному вознаграждению и является эксплуатацией³. По мнению Маркса,

эмансипация, напротив, означает *возврат к индивидуальности*. Свободный труд в самом ярком своем определении — это труд свободного художника, творчество которого приравнивается к не подлежащему сокращению своеобразию. По этой причине автор «Капитала» постоянно определял освобождение общества как возможность для всех людей стать в полной мере творцами, поскольку для него творчество было абсолютной противоположностью товару. Именно так на протяжении всего XIX века в рабочем движении отражалась тема упразднения института наемного труда и восхваления независимого труда.

Экономике большинства, сложившейся благодаря развитию промышленного капитализма, соответствовало одновременное формирование *общества большинства*. Общество начало делиться на классы, приобретая новые идентичности, определяемые производственной системой. Экономика и общество большинства были связаны с определенными формами управления. В трудовой сфере урегулирование классового конфликта осуществлялись посредством *коллективных договоров*. Коллективные переговоры, которые появились благодаря *представительно-защитным функциям коллективов* (показательной формой которых были профсоюзы), способствовали улучшению условий труда и росту вознаграждения в мире труда в целом. Таким образом, путем борьбы и переговоров были заново определены общие условия организации рабочей силы. В области социальной защиты создание государства всеобщего благоденствия также способствовало выявлению различных категорий объективных рисков и созданию однородных групп населения. Рационализаторское бюрократическое государство стало воплощением соответствующего способа управления в социальной сфере. Именно этот промышленный мир в различных своих переплетенных друг с другом проявлениях сейчас распадается, что влечет за собой возникновение нового восприятия идентичности людей, а также представлений об эмансипации и справедливости.

Новый мир своеобразия

Новую экономику невозможно понять исходя лишь из эволюции ее различных секторов, определяемой, например, переходом от производства товаров к услугам. Ее также нельзя понять, рассматривая только технологические преобразования. У этой новой эко-

номики есть гораздо более глубокое определение — экономика своеобразия. Это понятие предлагает единую концептуальную схему для характеристики целой серии преобразований, как в области потребления, так и в области производства либо организации труда. Самым очевидным образом эти изменения проявились в области потребления. На смену стандартным приходят все более разнообразные линейки товаров. Предложение стремится приспособиться к каждому запросу потребителя. Даже самые базовые товары сейчас существуют в бесконечно разнообразных формах (например, джинсы, которые отличаются друг от друга множеством мелких деталей, а покупатель еще может и сам создать свою уникальную модель). Эта эволюция, усиленная доведенным до предела влиянием моды, которая приводит к постоянному обновлению внешнего вида вещей, лежит в основе тенденции к росту разнообразия товаров⁴. Таким образом, характеристики производства товаров все больше приближаются к характеристикам сферы услуг (ведь каждый ресторан, врач, адвокат, преподаватель физкультуры по определению обладает собственными уникальными свойствами). С этим связано и то, что на первый план выходит понятие качества, которое соответствует восприятию потенциально бесконечного разнообразия товаров. В этом мир экономики стремится к сближению с миром искусства, в котором каждый предмет по определению является уникальным. Покупатель не может положиться только на себя, пытаясь сориентироваться и сделать выбор в этом новом и сложном мире изобилия, у него нет на это ни времени, ни средств. У него просто нет физической возможности оценить и сравнить все особенности, из которых он должен выбирать. Поэтому растет роль всевозможных справочников, многочисленных сравнительных тестов, брендов, марок помогающих ему сориентироваться⁵. Однако и сам способ производства изменился: он также все больше опирается на своеобразие и организован как система соединения и координации отдельных способностей участников трудового процесса.

Капитализм фордовского типа основывался на интенсификации в жестких рамках того, что социологи называют «рабочей массой»; новая экономика, напротив, предполагает организацию гибкого взаимодействия различных специфических навыков и умений. Достаточно ознакомиться с современной литературой по менеджменту, чтобы осознать масштаб этого переворота⁶. Предполагается, что производительность наемного работника

возрастает в зависимости от его способности мобилизовать свои собственные ресурсы, самостоятельно вкладываясь в работу. Для выполнения своих задач ему уже недостаточно просто механически подчиняться указаниям; он должен всегда быть в состоянии адаптироваться к переменам, проявлять новаторство, реагировать на непредвиденные ситуации, решая возникающие внезапно проблемы. И хотя работник получает указания сверху, их выполнение возможно лишь при условии встречных инициатив. Таким образом, контроль над организацией отныне неразрывно связан с признанием определенной автономии наемных работников, даже если речь идет о явно повторяющихся процессах⁷. У этого явления есть множество вполне практических последствий. В частности, это радикальным образом меняет наше представление о рабочем месте. Так, относительно неизменное понятие квалификации, которым характеризовались общие способности и уровень знаний и навыков, поддающихся точному измерению и стандартизации, уступило место понятию компетенции. «Быть компетентным, — подчеркивал один из социологов, — означает способность ответить на вопрос «что делать?», а не задавать вопрос «как делать»⁸. Общую суть идеи взаимодействия личностных характеристик и общих условий рынка труда и форм организации передает новый термин «способность к трудоустройству»⁹. Это еще одно из проявлений отхода от предшествовавшей практики труда по указке, со всеми вытекающими из нее последствиями в виде роста напряжения и психологического давления. Обычный рабочий, таким образом, сближается с человеком творческой профессии, который раньше был его абсолютной противоположностью¹⁰. Поэтому индивид больше не является членом «рабочего класса», как было в пору, когда в условиях жесткой организации его роль была сведена к механическому положению рабочей силы: отныне решающим фактором производства стала его потребительная ценность, то есть его своеобразие.

Эта новая экономика связана с возникновением *общества своеобразия*. Однако такое общество не стоит понимать упрощенно — как переход от коллективного к индивидуальному, что соответствовало бы просто распаду существовавших ранее связей. Общество не распадается — дело в изменении способа существования общественной сферы. Прекращение господства статусов, званий и производительных классов совпало с появлением других способов формирования общественных связей и идентич-

ности. Отныне связи, создающие общую ткань взаимодействия между людьми, скорее определяются как избирательное соединение, локальное сближение, параллельное движение. В крайних и особых обстоятельствах, конечно, все еще проявляются традиционные коллективные формы идентичности, когда сообщества формируются и сплавиваются в силу совместно *переживаемых испытаний* (например, таких событий, как закрытие завода или явная экологическая угроза) либо когда проявляется очевидная территориальная солидарность. Однако все более важную роль сейчас начинают играть другие факторы существования общественной сферы, такие как совокупность похожих судеб или общее состояние озабоченности какой-либо проблемой.

Эти перемены привели к формированию нового отношения индивидов к институтам, а также появлению новых способов организации как коллективных действий, так и индивидуальной защиты. Тот факт, что основным фактором производства отныне является особенность вклада каждого, привел к глубоким изменениям в механизмах защиты и улучшения положения наемных работников. Коллективные переговоры, благодаря которым были созданы правовые положения и осуществлялось общее регулирование различных условий рабочего договора (повышение зарплат, социальные права, определение квалификационной сетки, условия продвижения по службе и т.п.), играют менее важную роль. Отныне договоры об обязанностях и вознаграждении, в котором растет переменная составляющая, заключаются на личном уровне. В области социальной защиты наемному работнику нужен уже не только большой коллектив, которым является профсоюз. Защита его интересов и условий труда теперь скорее происходит в рамках *прав человека на труд*. В более индивидуализированном мире производства аспекты уважения к личности, а не дискриминации и равноправия выходят на первое место. Вопрос морального притеснения, например, становится таким же чувствительным, как вопрос эксплуатации. С этим связана и растущая роль права в урегулировании конфликтов на службе. Переговоры об улучшении положения наемных работников между отдельными работниками и предприятием ведутся уже не в терминах «глобального соотношения сил». Параллельно с этим в различных организациях идут процессы арбитража, оценки, представления отчетности. К общему, все еще активному противостоянию между профсоюзами и руководством предприятия добавляются различные специфиче-

ские методы управления, в которых все чаще используются обсуждения и привлечение третьих лиц — посредников.

Одновременно изменилась и природа самого понятия социального обеспечения в сфере труда. Осуществился переход от принципа общего статуса к учету конкретного положения индивидов¹¹. Отныне речь идет скорее о том, чтобы обеспечить условия продвижения по службе, а не о защите занимаемой в какой-то момент должности. В докладе, подготовленном по заказу Европейской комиссии, юрист Ален Сюпио выдвинул идею «поддержки профессиональной карьеры», согласно которой требование защиты привязывается к личности работника, а не к рабочему месту или должности¹². Отсюда понятие «передаваемых прав» человека (*portable rights*) — от одного предприятия к другому, либо от одного рода деятельности (наемный работник, индивидуальный предприниматель, добровольный работник...) к другому¹³, а также понятие «специальных прав заимствования» (счета на обучение, счет накопления отпускных выплат), сопровождающих человека на протяжении всей его жизни. В более широком плане само понятие государства всеобщего благоденствия в данном контексте изменило свою природу. Оно уже не может довольствоваться традиционной защитой, а должно помогать людям управлять своими планами и событиями, с которыми им приходится сталкиваться. В том что касается общих категорий рисков (болезнь, инвалидность, безработица), к которым применяли принцип страховки, теперь начинают более внимательно оценивать индивидуальные ситуации. Если классическое государство всеобщего благоденствия представляло собой окно по распределению пособий для целевых групп населения, то его задача сейчас скорее состоит в том, чтобы дать каждому средства, соответствующие решению его конкретной проблемы. Например, люди, долгое время находящиеся без работы, раньше рассматривались как единая экономическая категория, им выплачивались определенные пособия, для них были предусмотрены стандартные механизмы переподготовки. Если представить, что в этой категории насчитывается, например, миллион человек, то теперь к ним относятся, как к миллиону отдельных случаев, для каждого из которых есть отдельное решение. У этого подхода есть одна важнейшая особенность: соблюдение прав отныне неразрывно связано с оценкой индивидуального положения человека. В процессе развития общества своеобразия, таким образом, все более важное место в социальной сфере занимают третьи лица, оценщики,

играющие непосредственную роль в жизни людей. А это, в свою очередь, влечет за собой необходимость очень высокой степени беспристрастности и приводит к радикальной перекройке системы всех социальных и политических ожиданий. Пока мы существовали в рамках классических социальных прав, автоматическая выплата пособий в противоположность административному способу управления больше подходила, так как была менее подвержена оспариванию.

От управления к руководству

В контексте этих общих изменений следует понимать и явление потери легитимности административной власти. В обществе своеобразия само понятие администрирования как управления незыблемыми правилами теряет свою ведущую роль. Вместо него большую популярность приобрело понятие «руководство», несмотря на всю свою расплывчатость. Его появление связано с осознанием глобальных перемен, затронувших централизованные и иерархичные системы принятия решений, моделью которых была административная власть. Государственные деятели сначала столкнулись с явлением, которое политологи назвали «нашествием общества», им приходилось отныне привлекать к принятию решений постоянно растущее число «заинтересованных лиц». Затем эти «решения» превратились в сложные повторяющиеся процессы, резко отличающиеся от старой традиции категоричного решения. Понятие руководства связано со способом регулирования, характеристикой которого стали гибкие формы координации, накладывающиеся на переговорный процесс. Эти перемены сопровождались возникновением нового стиля государственного управления (*New Public Management*). Именно в этих условиях постепенно складывался облик «постмодернистского государства»¹⁴, в функционировании которого большее место отводится переговорам, ему приходится быть более прозрачным, подвергаться усиленному контролю со всех сторон. Организационные принципы, которым руководствуется такое государство, способствовали дестабилизации роли чиновника; они спустили его с пьедестала и лишили статуса выразителя общественной пользы.

Понижению статуса чиновника также способствовала экономическая наука, показавшая последствия информационных

сбоев для государственного управления. В частности, в теории мотивации делается акцент на проблемы координации действий, удержания власти, разного рода «сговоров», что заставило относиться к достоинствам старого «благоклонного якобинского государства» с большим скепсисом¹⁵. Настало время более отстраненного и более подозрительного отношения к администрации и ее представителям. Тут же развеялся и ореол эффективности последних, который способствовал легитимации их власти. Сам этот процесс, несомненно, значительно ускорился вследствие роста влияния неолиберальной идеологии в 1980-х годы, воплощением которой стали имена Рейгана и Тэтчер. Однако эта идеология не возникла из ниоткуда как некая самостоятельная пагубная сила. Она лишь радикализовала и подстегнула общий процесс эволюции, корни которого уходят в преобразование экономики и общества.

В результате идея фактического отождествления административной власти с демократическим большинством с 1980-х годов постепенно отмерла¹⁶. В Европейском союзе ключевую роль в лишении национальных бюрократических систем легитимности сыграла Европейская комиссия, сделав потребителя и пользователя, защитником которых она постоянно себя позиционировала, единственными настоящими выразителями общественного большинства. Примечательно, что в тот момент в США вновь стали оправдывать старую систему «дележа добычи»¹⁷. От Никсона до Буша, все президенты-республиканцы боролись за то, чтобы усилить контроль исполнительной власти за высшей категорией государственных чиновников. Общее количество высокопоставленных и штатных чиновников, назначаемых президентом, увеличилось с 451 в 1960 году до 2393 в 1993 году, то есть на 430%¹⁸. Здесь действительно можно говорить о возврате влияния и даже о реванше политики над высокопоставленной администрацией. Старое марксистское недоверие в отношении бюрократического набора правил и принципов отождествления чиновников с общественной пользой, шедшее вразрез с прославлением «благоклонных якобинцев», посмертно восторжествовало и было успешно заимствовано либеральной идеологией! Слово «государство» было окончательно лишено заглавной буквы, возводившей его в ранг демократической силы.

Потеря административной властью своей роли объясняется еще и чисто социологическим фактором: образованные гражда-

не в развитых обществах уже больше не признавали тип безоговорочного превосходства, который ранее был основой легитимности высокопоставленных чиновников. «Крупнейшая переменная, — объяснял один из типичных представителей того, ныне павшего мира, — состоит в том, что высокомерная и подавляющая бюрократия стала практически невыносима... Повзрослевшая страна больше не потерпит, чтобы ей свысока объясняли, что можно, а чего нельзя делать»¹⁹. У административной власти нет больше ни моральной (признание ее беспристрастности), ни профессиональной (признанное превосходство в компетентности) легитимности, лежавшей в основе ее притязаний и способности к автономности в избирательно-представительной сфере. Эти перемены наиболее явно проявились там, где эта легитимность была наиболее признанной, в частности во Франции²⁰. Кстати, интересно отметить, что здесь закат власти бюрократии начался очень рано, что было связано с феноменом голлизма.

Сначала голлизм полностью совпадал с представлением о государстве, которое отстаивали высокопоставленные чиновники-модернизаторы послевоенного периода. Пьер Мендес-Франс и де Голль, каждый по-своему, воспринимались ими как политические деятели, резко выделявшиеся на фоне обычного политиканского мира. Де Голль совершенно не сомневался в том, что государство являлось выразителем общего блага и по этой причине обладало более высокой моральной легитимностью, чем политическая сфера, в которой разворачивалось соревнование партий, представлявших, по его мнению, всего лишь частные интересы²¹. Задачей де Голя было установление политической легитимности нового типа, содержательной, а не процедурной. Именно в этом был основной смысл избрания главы государства путем всеобщего голосования. Для него речь шла об особых выборах, которые заключались в народном признании того, что один человек в определенный момент становится воплощением единства и будущего страны. Де Голль, кстати, всегда считал, что его личная легитимность обладала в первую очередь внутренними, неотъемлемыми свойствами, суть и значение которых выходили далеко за пределы выборов²². Таким образом, он косвенно противопоставлял *выборы как признание*, в основном единогласное, которое могло лечь в основу политического порядка и придать ему определенную форму, *партийным выборам*, выявлявшим факт большинства голосов. У такого различия было два следствия. В непосредствен-

но политическом смысле оно привело к появлению неоднозначного понимания самой природы V Республики. Генерал де Голль вскоре начал разрываться между стремлением быть выразителем политического порядка и своим положением фактического вдохновителя, если не прямого руководителя партии. На президентских выборах 1965 года, когда он вышел во второй тур с Франсуа Миттераном, он критиковал последнего как «партийного кандидата», хотя и сам в своей борьбе представлял определенную политическую силу. Один из теоретиков новой Республики Рене Капитан правильно почувствовал эту проблему: «V Республика — это государственный строй, который не должен становиться большинством, то есть партией»²³. Однако соратники генерала создали некоторое смятение, основав движение «Союз демократов за V Республику» и ослабив тем самым позиции главы государства. Последнему пришлось постоянно демонстрировать свою отстраненность от политических симпатий и самостоятельную главенствующую роль, чтобы преодолеть это противоречие, наносившее урон специфичности его легитимности.

Необходимость добиваться отличия своей роли «президента-выразителя» от положения «партийного президента» росла, и де Голль постепенно нашел себя, вступив в своеобразную конкуренцию с «образцовыми якобинцами» за выражение общего блага. Опираясь на оказанную ему на выборах поддержку, которой он придавал особый смысл, де Голль тем самым сократил независимость высшей госвласти. Он готов был признать ее вклад в производство общего блага, только подчинив ее себе. Именно в период его правления сократилась независимость высокопоставленных чиновников, разрушился их особый статус, они становились все более «политизированными». Как ни удивительно, этот певец государства и борец с партиями стал основным фактором их относительного заката во Франции. Так родина «образцовых якобинцев» стала первой страной, где сократилась относительная автономия административной власти. Государство де Голля не было государством технократов! При всем моральном и профессиональном уважении к ним при его президентстве независимость «государственной аристократии» уже значительно сократилась. Впоследствии она продолжала существовать лишь в имитационном виде: как узкий круг, существование которого осложнялось и закрытостью доступа к высоким государственным должностям.

Устранение культа выборов

Легитимность правящих кругов тоже серьезно пострадала в результате устранения культа выборов. Первый решающий этап этого процесса, как мы уже говорили, был завершен, когда к концу XIX века на смену культу единогласия на долгое время пришли выборы в их партийном аспекте. Природа партийных задач, их относительная понятность и возможность избирателей идентифицировать себя с ними позволили выборам сохранить достаточно важное место в демократическом процессе. С конца 1970-х годов они, однако, уже не обладали этими свойствами. Этому в первую очередь способствовало появление избирателя, склонного к стратегическому мышлению, а также ослабление принадлежности к четко определенному лагерю. К этому добавилось снижение роли политической программы, что было прямым следствием усиления нестабильности среды, давления внешних факторов. В силу более размытых политических позиций выборы во многом потеряли роль политического механизма, утратили способность намечать четкие ориентиры будущего. Они практически свелись к выдвиганию конкурирующих личностей, притом что их политическая позиция оказывается на втором плане.

Что же касается понятия большинства, то оно тоже потеряло свой давний смысл, когда означало определенное количество людей, имеющих подтвержденные права. Понятие «народ» сегодня означает не просто «большее количество людей», рассудочную, преисполненную решимости массу. То, что сейчас можно назвать «народом», проявляется в виде негативно настроенной совокупности, постоянно испытывающей дискомфорт из-за отказа в признании заслуг, нарушения прав, нестабильного положения. Поэтому народ сложно представить себе более отчетливо, речь идет о своеобразном *невидимом большинстве*. Народ — это виртуальный образ, соединяющий множество отрицательных качеств социальной сферы: обездоленность, презрение, унижение. В этом новом своем смысле он отличается от монолитного математического понятия большинства. Напротив, народ все чаще осознает себя, ассоциируясь с меньшинством. Он представляет собой реальное сложение различных состояний меньшинства, новой формы проявления общественной сферы в эпоху своеобразия. Этот новый «невидимый народ» существует не как число, его можно постичь скорее как *общественное явление*, совокупность историй жизни,

состояний и условий²⁴. Это народ-повествование, наполненное жизнью, а не народ как застывшая избирательная масса.

Выборы большинством голосов также были частично лишены легитимации из-за отрыва от этого нового незримого народа. Именно последний стал вдруг восприниматься в обществе как образ подлинного народа. Давние социологические аргументы либералов XIX века, защищавших права меньшинств от опасности «тирании большинства», парадоксальным и неожиданным образом вновь обрели под собой твердую почву. Если тогда они выдвигались, чтобы оправдать моральное право элит и имущих слоев обуздать народную власть, то сегодня они лежат в основе требований «народа общественного» не навязывать ему статуса исключительно «народа избирающего» правителей. *Народ* хочет быть признанным в виде двух ипостасей, которые составляют его в изменяющихся со временем пропорциях. Длинная цитата из Бенжамена Констана дает возможность в полной мере ощутить смысл этого различия, которое является ключевым для понимания истоков возникшего сейчас разочарования: «Большинство политических сочинителей, — писал он, — впадают в странное заблуждение, рассуждая о правах большинства. Они представляют его как всегда состоящее из одних и тех же партий реальное существо, жизнь которого продолжительна. Однако постоянно случается так, что часть вчерашнего большинства становится сегодняшним меньшинством. Защищая права меньшинства, мы, таким образом, защищаем права всех. Ведь каждый из нас в свою очередь когда-нибудь оказывается в меньшинстве. Целое сообщество делится на множество меньшинств, которые поочередно подвергаются угнетению. Каждое из этих отдельных меньшинств вначале становится жертвой, а затем, путем странных метаморфоз, превращается в то, что называется крупное целое, становясь предлогом для принесения в жертву другого меньшинства. Давать неограниченную власть большинству означает давать народу в целом возможность избиения народа по частям»²⁵. Избирающее большинство народа остается обязательным практическим арбитром демократической жизни; народ продолжает служить ее юридическим обоснованием. Однако он сообщает правителям лишь формальную легитимность. В то время как всеислие административной власти значительно сократилось, повсюду исподволь, но настойчиво проявляется необходимость переосмыслить легитимность демократических режимов. Три следующие части этой книги посвящены разбору процесса этого уже начавшегося переосмысления.

II. Легитимность беспристрастности

1. Независимые органы власти:
история и проблемы
2. Демократия беспристрастности
3. Является ли беспристрастность
политикой?

1. Независимые органы власти: история и проблемы

Процесс создания независимых органов власти, наделенных контрольными и регулирующими функциями, которые ранее были вверены «обычной» администрации, ускорился в большинстве демократических стран в последние два десятилетия XX века. В Великобритании их называют *Non-departmental Public Bodies* (неправительственные общественные организации) или *Quasi Autonomous Non-governmental Organizations* (Quangos, полуавтономные неправительственные организации), в США — *Independent Regulatory Agencies* (независимые регулирующие органы), во Франции — независимые административные органы. Помимо их очень большого разнообразия, эти органы объединяет гибридный, смешанный характер их деятельности: они наделены определенными исполнительными полномочиями, выполняя при этом нормотворческие и судебные функции. Их возникновение произвело глубокий переворот в традиционной концепции разделения властей. Это явление обрело значительный масштаб: таким органам в разных странах были постепенно доверены целые области государственной деятельности. Самой очевидной отличительной чертой этих институтов является то, что они сокращают поле деятельности административной исполнительной власти. Это качество исторически было первой очевидной причиной их создания, что крайне наглядно видно на американском примере.

Пример США

США первыми пошли по пути создания независимых органов власти. Они намного опередили в этом весь остальной мир, поскольку первый такой орган был создан в стране в конце XIX века для регулирования работы железных дорог, примерно в то же время, когда встал вопрос о создании более сильной администра-

тивной власти. Оба эти направления развития имели одну задачу: развить институты, которые в функциональном отношении служили бы общественной пользе. Для Америки 1880-х годов была характерна слабость федеральной власти: ее функции были минимальны. Полным ходом шло освоение Запада, и основными задачами власти были обустройство и расширение территории, обеспечение безопасности границ. Это было государство, органы которого выстраивались вокруг нескольких базовых функций, таких как оборона и почтовая служба. Контраст с европейскими государствами, обладавшими хорошо организованными и активными во многих областях экономической и общественной жизни административными властями, был разителен (это был период строительства в Германии государства всеобщего благоденствия, рационализации государственной службы в Великобритании, консолидации республиканского государства во Франции). И хотя экономика и общество в США развивались стремительно, переменны совсем не затронули государственные структуры. В стране в тот момент наблюдался настоящий «управленческий вакуум»¹. После окончания гражданской войны политические партии и суды, однако, стремились заполнить этот вакуум и утвердиться в качестве основных сил государственного строительства².

В тот период главной руководящей властью обладали в первую очередь партийные «машины». Они представляли собой органы координации и активизации усилий на всех уровнях. При этом важное значение имел *босс*, а не народный избранник, особенно на местах. Именно он тянул за веревочки и контролировал, в частности, государственные закупки. Само слово «партия» стало неотделимо в те годы от понятия «коррупция». Это явление стало крупнейшей политической проблемой Америки. Благодаря ему появилась разоблачительная журналистика, в которой работали так называемые *muckrakers* (охотники за сенсациями), покрывавшие позором продажных политиканов и обвинявшие их в том, что они ведут себя как «новые царьки». Единственным эффективным противовесом «приватизации» общественного блага, которую осуществляли партии, была деятельность судей. Балансируя между гегемонией партий и слабостью государства, различные федеральные суды пытались высказать свое мнение, внести своими решениями вклад в выполнение общественной функции регулирования и утвердить значение общего блага. Повышению роли судебной власти способствовала ликвидация

военной администрации после окончания конфликта между Севером и Югом страны. В тот период были расширены и полномочия Верховного суда. Он утвердил новые принципы, повлиявшие на работу администрации. Однако судьи были настолько возмущены некомпетентностью и коррумпированностью политиков, что превратились в пылких защитников предприятий и либерализации, считая, что выведение деятельности общества из-под контроля развращенных властей является необходимым шагом к прогрессу. Верховный суд, действуя в этом духе, даже попытался закрепить такую политику *laissez-faire* в конституции. В этом, как ни парадоксально, деятельность судов совпала со стремлением партий помешать становлению исключительно государственного регулирования.

Как мы уже отмечали, серьезное реформаторское течение возникло в 1880-е годы как раз в качестве реакции на такое положение. Проблема управления железными дорогами стала предлогом для ускорения этого процесса. Этот вопрос был крайне важным со всех точек зрения. В экономическом плане железные дороги были очевидным подспорьем для промышленного развития и торговли в огромной стране. В организационном плане принцип решения проблем на уровне штатов совершенно устарел³. В социальном плане в 1870–1880-е годы множилось требование фермеров, призывавших оказывать давление на транспортные компании с целью ограничения и упорядочения тарифов на перевозку зерновых, а также прекращения тарифной дискриминации. Сложились все условия для того, чтобы провести в этой области образцовую реформу⁴.

Закон о торговле между штатами 1887 года обозначил серьезный, символический поворот к новой концепции государственного управления. Прежде всего в законе были зафиксированы определенные правила регулирования тарифной политики компаний, запрещающие, в частности, дискриминацию и правонарушения в этой области. Однако, что самое важное, законом был учрежден специальный независимый орган, Комиссия по торговле между штатами, уполномоченная осуществлять контроль за реализацией этих мер и, в более широком смысле, организацию всей сферы. Речь шла об отказе от «классической» концепции роли администрации. Решение об использовании новых методов и создании специальной комиссии, вместо того чтобы поручить выполнение этих задач существующим органам власти, долгое время вызре-

вало в конгрессе⁵. Абсолютная необходимость «вывести из-под политического влияния» регулирование сферы, жизненно важной для общественного блага, была серьезнейшей задачей депутатов. В то же время, по их мнению, необходимо было «национализировать» проблематику железных дорог и «деполитизировать» ее (поскольку управляющие органы на уровне штатов были, с одной стороны, бессильны в решении этого вопроса, затрагивавшего сразу несколько сфер, а с другой стороны — поражены обширной коррупцией, в которую были вовлечены партии). Это было признанием того, что тогдашняя администрация не была настоящим гарантом общественной пользы. Это также продемонстрировало недоверие конгресса по отношению к способности исполнительной власти адекватно служить общественному благу.

Именно «политический» аргумент сыграл решающую роль в Америке, где наблюдались отклонения в работе партийной системы. Но он не был единственным. Важное значение имели еще три элемента⁶. Во-первых, необходимость создать институт, обладающий высоким экспертным потенциалом. Решение проблем тарификации, утверждения правил конкуренции, установления норм безопасности требовало профессионализма и управленческих навыков, которыми не располагала существующая федеральная администрация. Также надо было выстроить способные к развитию гибкие и оперативные формы регулирования, отличающиеся от механических схем обычного бюрократического управления. И наконец, было важно создать структуру, обладающую полномочиями арбитра в отношениях между компаниями. Кроме этого, необходимо было защищать множество отдельных клиентов перед лицом крупных компаний, восстановить разбалансированное в правовом смысле соотношение сил, чтобы все интересы учитывались на равноправной основе. Это означало отказ от формального подхода при решении вопросов и учет общественных интересов во всем их разнообразии. Полагали, что комиссия сможет в этой связи сыграть роль «суда, доступного обычному гражданину»⁷. Таким образом, произошел новый, невиданный доселе сдвиг границ между политической, административной, законодательной и судебной ветвями власти.

Несомненно, звучали и сомневающиеся и критические голоса. Выражались, в частности, опасения, что роль закона и управления будет ослаблена. Однако аргументы в пользу создания названной комиссии одержали явную победу. И хотя в законе 1887 года не

фигурирует термин «независимость», это понятие было стержнем новой системы. Независимость проявилась в принятии принципа двухпартийной системы. Из пяти комиссаров, руководивших комиссией, не более трех могли принадлежать к одной партии. Члены комиссии назначались президентом с согласия сената на пять лет и могли быть отозваны только в случае проявления корыстных мотивов, недолжного исполнения своих обязанностей или некомпетентности. Это четко означало, что комиссия не должна была находиться под влиянием партии власти. Впоследствии автономия комиссии неоднократно укреплялась, а ее полномочия расширялись⁸. Конгресс начал укреплять независимость зарождавшегося учреждения уже с 1889 года, после избрания Бенджамина Харрисона президентом США, поскольку прошлое нового хозяина Белого дома, когда он был адвокатом железнодорожных компаний, лишь укрепило недоверие сенаторов и депутатов к исполнительной власти⁹. «Политическая» независимость Комиссии по торговле была, таким образом, неразрывно связана с ее «функциональной» автономией по отношению к исполнительной власти¹⁰. Эта комиссия впоследствии послужила образцом для целого ряда других независимых регулирующих органов¹¹. В период «Нового курса» процесс их формирования ускорился: были созданы такие инстанции, призванные играть ключевую роль в американской жизни, как Федеральная комиссия по коммуникациям (FCC, 1934), Комиссия по ценным бумагам и биржам (SEC, 1934) и Национальное управление по трудовым отношениям (1935). То, что каждый из этих органов создавался в ответ на какую-то конкретную ситуацию, — бесспорно. Создание нового института было следствием ослабления института президентства или недоверия к нему, неспособности конгресса самостоятельно решить ту или иную проблему либо стремления сократить влияние уже существующего административного органа¹². Так или иначе, можно говорить о процессе возникновения новой формы управления общественным благом.

Независимость комиссий от исполнительной власти была торжественно подтверждена в 1935 году, когда президент Франклин Рузвельт хотел отстранить от должности комиссара Федеральной торговой комиссии (FTC), который, как он считал, слишком враждебно относился к его политике «Нового курса». Единогласным решением Верховный суд отказал президенту в праве по своей воле отправить в отставку члена комиссии, посчитав, что орган

такого типа выполняет практически законодательные и судебные функции и никоим образом не зависит от исполнительной президентской власти¹³. В 1944 году в одном из государственных докладов была впервые теоретически обоснована модель независимой комиссии. На первый план выдвигались четыре элемента: выведение ее из-под политического давления и независимость по отношению к исполнительной власти; беспристрастность; способность проводить долгосрочную политику, не подверженную влиянию избирательных обстоятельств; принятие последовательных и рациональных мер. В качестве одной из ключевых характеристик комиссий в докладе также приводился тот факт, что они обладали положительным публичным имиджем, а их решения получали более благоприятную оценку общественного мнения, чем решения обычных бюрократических органов. Такая практическая политическая философия независимых комиссий была вновь торжественно подтверждена несколькими годами позже в другом докладе — Комиссии Гувера по организации исполнительной власти (1949), который до сих пор является основным источником информации по этому вопросу¹⁴.

Процессы 1980-х

В Америке созданию условий учреждения первых независимых органов власти способствовала слабость администрации и стремление покончить с коррупцией. Следует отметить, что сто лет спустя во многих развивающихся странах сложились похожие условия, которые привели к созданию такого же типа институтов¹⁵. В других частях мира, и в частности в Европе, ситуация выглядела иначе. В первую очередь количество независимых органов власти росло потому, что необходимо было организовать управление в областях, где было сложно использовать существующие административные структуры или же они не подходили для этого из-за технической сложности вопросов, дублирования функций, большого количества участников или распыления ответственности. Однако создание новых органов стало также очевидным выражением понимания необходимости устранить дефицит демократической легитимности.

Примечательно, что эти органы власти создавались как раз там, где положение суверенно-демократического, то есть «яко-

бинского», государства было наиболее прочным и легитимным. В этом плане интересен французский пример: это образцовая площадка для наблюдения за преобразованиями, затронувшими все демократические страны¹⁶. Первый орган, отвечавший новым условиям, Национальная комиссия по информатике и свободам (CNIL) была создана в 1978 году. Придать ей статус независимого административного органа предложил сенат, подход которого возоблада над подходом Национальной ассамблеи, которая предлагала учредить эту комиссию как простое подразделение министерства юстиции. Это был политический выбор, сделанный после того, как правительство заявило о своих намерениях присвоить каждому гражданину идентификационный номер, чтобы связать между собой все административные учетные данные. Ввиду поднявшейся в общественном мнении волны эмоций, когда оппозиция называла этот проект «свободоубийственным», правительство, желая продемонстрировать свои благие намерения, назначило «комиссию мудрецов», чтобы разработать приемлемый для всех подход к решению вопроса. После множества консультаций и дискуссий комиссия предложила создать независимый орган, и на основе подготовленных рекомендаций в парламент был представлен соответствующий законопроект. Исполнительные власти, с которыми впоследствии согласился и парламент, отдавая отчет в том, что они не смогут заставить граждан признать легитимность обычной административной инстанции, приняли решение добровольно отказаться в этом деле от функций контроля и управления. Хотя это не было высказано определенно, этот шаг означал, что *подозрение в предвзятости* (потому что именно об этом шла речь, когда говорилось об опасности нововведения для свобод) было равнозначно отрицанию легитимности. Иначе говоря, следовало различать на практике *легитимность беспристрастности* и избирательную легитимность. Одновременно здесь возникает тема неполноценности принципа большинства.

В создании некоторых институтов решающими оказывались также чисто политические мотивы недоверия к исполнительной власти, поскольку считалось, что она выполняет волю партий. Так было при создании Высшего совета по аудиовизуальной политике, учрежденного законом от 29 июля 1982 года. Несомненно, в этом случае тоже речь шла о проблеме регулирования. Нужно было создать юридические рамки для развития

области, в которой происходили быстрые и глубинные перемены, а также рост количества частных инициатив («свободные» радиостанции), появление новых технологий (кабель, спутник), что способствовало полному перевороту в понимании понятий монополии и государственной услуги¹⁷. Однако самое главное было в другом — в официальном признании, что избранные политические власти не могут считаться беспристрастными распорядителями общественным благом в крайне сложной информационно-коммуникационной сфере. Исполнительная власть в этой ситуации добровольно отказывалась от одного из своих полномочий, чтобы вернуть себе пошатнувшуюся легитимность. Отсюда и важность, которая придается этому решению, и его широкое освещение в прессе (в том числе самим президентом страны). Создание этого органа было, несомненно, делом непростым. Прежде чем удалось найти необходимую основу для работы этого органа и прийти к взвешенной формулировке «Высший совет по аудиовизуальной политике», сменилось три правительства, были разработаны один за другим три законопроекта, в каждом из которых менялись структура и характеристики. Однако итог стал ярким проявлением разрыва с предыдущей административной и политической моделью.

Такая инстанция, как созданная в 1967 году Комиссия по биржевым операциям (преобразованная в 2003-м в Ведомство по финансовым рынкам), тоже появилась по причинам, напрямую связанным с необходимостью регулирования. Сначала сочли, что у администрации нет необходимых технических возможностей, чтобы выполнять целый ряд задач, связанных с рыночной полицией (защита публичной сферы, наказание за злоупотребление служебной информацией, установление норм прозрачности информации и т.п.). Однако это не было главным, ведь в конце концов никто не мешал приобрести необходимые навыки. Более глубокие причины создания такого органа были опять же связаны со стремлением избежать обвинений в пристрастности при управлении этой чувствительной сферой. Эта озабоченность в данном случае скорее была связана с внутренними особенностями французской *кольбертистско-корпоративной* модели управления дирижистского типа, чем с фактом подчинения отдельных учреждений правительству (модель, исторически основанная на принципе мягкого арбитража, осуществляемого чиновниками высшего звена в различного рода конфликтах). Регулирование

такого типа, основанное скорее на достижении договоренности и стремлении избежать публичных скандалов, чем на применении правовых норм, долгое время существовало благодаря принадлежности большинства частных и государственных участников экономической и финансовой системы к одной и той же системе крупных учреждений.

Каждый новый создаваемый орган обладал своими особенностями. Они появлялись постепенно, без какого-либо общего плана и не следовали какой-то определенной модели. Однако все они схожи в отказе от традиционного типа реализации властных полномочий. Создание новых органов было ответом на новые общественные ожидания, на стремление сделать процессы принятия решений более понятными и способными учитывать аргументы сторон, дистанцироваться от модели, для которой были характерны централизация и тайна. Пирамидальной и жесткой структуре якобинства, выросшей на основе определенных классовых интересов, пришлось уступить место более открытой и интерактивной практике исполнения права. «Технические» методы управления сложными областями и «демократические» устремления к большей обоснованности решений, к большей открытости, а главное, к большей беспристрастности слились воедино, хотя нельзя сказать, что в процессе развития подобных институтов на всех континентах не возникало противоречий между двумя этими требованиями.

Беспомощная критика

Интересно, что, несмотря на необратимый процесс появления новых органов управления, не прекращалась их критика со всех сторон. В Америке создание независимых регулирующих ведомств долгое время воспринималось как источник неразрешимой конституционной проблемы. Их называли «четвертой властью без головы», «скопищем безответственных агентств с непонятными полномочиями»¹⁸. Порой их воспринимали как элементы, нарушающие «нормальную» организацию государственной власти. Действительно, с самого начала эти органы были неопределенными конституционными объектами. Они развивались в пространстве практики, теорией их статуса никто не занимался¹⁹. И американские конституционалисты в целом не

могли избавиться от подозрительного отношения к этим институтам, не подходившим ни под одну из категорий, которыми они занимались. Они признают, что сейчас эти органы прекрасно интегрировались в национальную *политическую культуру*, однако не перестали, по их мнению, быть «юридическими аномалиями», и поэтому к их конституционности следует относиться весьма осторожно²⁰.

Республиканские правые силы сделали критику этих регулирующих органов одной из политических тем своей избирательной кампании в 1980-е годы. Для них эти ведомства были символом своеобразного технократического и бюрократического высокомерия левых, основанного на уверенности в том, что они представляют собой воплощение общего блага, а не частных интересов, которые были неотделимы от ненавистного им образа либерала с восточного побережья²¹. Призыв консерваторов к сокращению роли государства в эти годы соединился с правым популизмом, что привело к нагнетанию недоверия к управленческим структурам, но практически не поколебало их устои.

На другом краю спектра, во Франции, ситуация была довольно похожей. Вначале, как мы уже говорили, идея создания независимых административных органов власти была прямой противоположностью якобинскому представлению о едином и неделимом суверенитете. Понятие беспристрастности также не было частью французской политической культуры. Во время Великой французской революции очень редко говорили о беспристрастности, эта тема отсутствует в важных дискуссиях той поры²². Прославляется воля — сила, которая и объединяет, и разобщает, а не беспристрастность, обитель осторожности, возвращающая нас к реальности расколотого общества. Ящик Пандоры был открыт благодаря общественным ожиданиям и практической необходимости. Новые органы в административно-политической структуре общества возникали на весьма жестком фоне сомнений и сопротивления. Большинство юристов выражали настороженное отношение к статусу этих инстанций²³. Очень редко реакция на их создание была взвешенной. Критика в политическом мире оставалась жесткой. Многие депутаты продолжают считать, что, по сути, за созданием этих институтов стоит «малодушие власти». Выступая в 2006 году, в конце срока своих полномочий, председатель Национальной ассамблеи прямо заявил: «Создание тех инстанций, которые мы стыдливо (*sic*) называем независимыми

административными органами власти, способствует упадку влияния наших парламентов»²⁴.

Парламентский доклад, опубликованный в 2006 году, также позволяет в полной мере осознать масштаб инерционности оппозиции²⁵. Его общая тональность — крайне негативная. На примере последнего по времени создания органа власти, Высшего совета по борьбе с дискриминацией и за равенство (HALDE), в докладе делается вывод, что его создание было результатом «провала судебной власти» и что «нужно было стимулировать деятельность прокуратуры, а не сдаваться. Надо было выявить проблемные судебные службы и укрепить их, чтобы они могли полноценно выполнять свои функции в борьбе с дискриминацией». В конце доклада новые органы власти названы «маленькими отдельными государствами, практически не связанными с традиционным государством». Нанося решающий удар, докладчик использует при этом такие выражения, как «первичная неоднозначность» и «юридический оксюморон»²⁶, а затем торжественно призывает притормозить развитие этих органов, обвиняемых в подрыве авторитета традиционных государственных структур. Но ведь это те же самые депутаты, которые с 1977 года голосовали за создание подобных органов (во Франции решение об их создании всегда принималось законодательной властью). Эти же люди ввели в 2003 году новую категорию государственного ведомства с усиленным статусом независимости²⁷. Как же понимать такое несоответствие? В докладе косвенно признается существование этого парадокса. Поэтому нам интересно подробнее рассмотреть его описание.

В докладе подчеркивается, что в основе создания независимых органов власти часто лежало признание неэффективной работы или недостаточности традиционного государственного аппарата. Таким образом, их создание — это «политический акт недоверия законодательной власти по отношению к другим ветвям или органам власти»²⁸. Такое институциональное недоверие могло совпадать со стремлением правительства оградить себя от ответственности, когда приходится принимать вынужденные решения или нести имиджевые потери в связи с непопулярностью некоторых необходимых решений. И хотя в последнем случае речь идет о «неправильной причине», поскольку она снижает сферу политики, этим фактом подчеркивается случайный характер создания таких органов, который необходимо учиты-

вать. Вмешательство законодательной власти состоит в этом случае в ответственной констатации этого факта и принятии необходимых мер для восстановления ослабшего доверия к деятельности государства во имя общего блага. Однако это необходимое вмешательство имеет и побочные последствия: «Создание независимых административных органов власти восстанавливает доверие к “совершенно новому” органу, не связанному с прежней скверной системой, но одновременно подтверждает, что эта система не заслуживает уже никакого уважения». В этих условиях парламент может поддаться искушению предвосхитить ослабление традиционалистского централизованного и иерархичного государства, и это предвосхищение, в свою очередь, может оказаться «самореализующимся». Такое объяснение создания независимых органов власти сочетает в себе и оправдание, и сожаление. В результате остается нерешенным существенный вопрос о структурных причинах, лежащих в основе недоверия и неэффективного их функционирования, и сохраняется вера в теоретическую возможность возврата к исходной государственной форме.

Социальный запрос на беспристрастность

Поскольку недоверие к исполнительной власти исторически было одним из основных факторов объяснения развития независимых органов власти, необходимо учитывать и другой фактор — существование «общественного предпочтения» в отношении такого типа институтов. Он был подмечен еще в 1940-е годы в США и подтвержден в многочисленных недавних работах. В частности, речь идет о так называемых опытах Коулмана (по имени крупного американского социолога) по определению уровней доверия к разным типам институтов. Один из них связан с особенно чувствительной сферой: ядерной угрозой²⁹. Суть его в следующем: кругу лиц сообщают, что возле атомных электростанций существуют угрозы здоровью и необходимо провести расследование. А затем людям задают вопрос, какому типу «органов власти» они доверили бы расследование: национальному министерству промышленности, Европейскому агентству по атомной энергии или коллективу независимых ученых? Подавляющее большинство отдает предпочтение независимой группе ученых, а администра-

тивная структура, в обязанности которой входит решение проблемы, оказывается на последнем месте. Примечательно, что иерархия остается той же вне зависимости от того, являются упоминаемые проблемы со здоровьем незначительными (легкий рост аллергии) или серьезными (рост врожденных пороков). Кроме того, важно подчеркнуть, что даже люди, которые априори доверяют политикам и институтам государства, в большинстве своем выбирают неправительственную организацию, а не государственные власти для решения крайне чувствительного вопроса.

Другие похожие опросы показали, что граждане явно больше доверяют ассоциациям, чем политическим партиям в области решения проблем, связанных с общественным благом. В обширных работах Тома Тайлера по социальной психологии, например, подчеркивается, что беспристрастность занимает центральное место при общественной оценке легитимности того или иного органа власти³⁰. Таким образом, именно институты, которые воспринимаются как наиболее объективные и беспристрастные, считаются наиболее пригодными для служения общему благу. Наблюдения показывают, что одни органы, хотя и избранные, могут считаться менее легитимными, чем другие, никогда не проходившие такое учредительное испытание. Поэтому важно более подробно рассмотреть причины, по которым независимые органы власти могут быть признаны демократическими. Только при этом условии можно разобраться в сути латентной революции, вызванной их появлением.

2. Демократия беспристрастности

Как можно охарактеризовать легитимность независимых органов власти в качестве *политических форм*, помимо описания особенностей и проблем каждого из них?¹ Поскольку эти органы учреждены законом, они обладают так называемой производной легитимностью, и, следовательно, нельзя сказать, что они получают легитимность напрямую у граждан. С гражданами их связывает скорее другой тип отношений: важность и качество оказываемых услуг. То есть в этом плане можно говорить о *легитимной полезности*, которую подтверждает гражданин — потребитель государственных услуг² и которая уточняет более общее выражение «легитимность проделанной работы» (*output legitimacy*). Но можно ли пойти еще дальше и считать, что эти органы власти могут обладать подлинно демократической легитимностью? Вот в чем решающий вопрос. Чтобы на него ответить, следует рассмотреть, обладают ли они представительным характером, может ли общество их контролировать и проходят ли они через испытания, связанные с учреждением и представлением отчетности. И наконец, важно понять тот тип общности, воплощением которой они являются.

Представительство через беспристрастность

Может ли власть быть представительной, не будучи избранной? Чтобы ответить на этот вопрос, будем исходить из самой классической оценки этой проблемы. В политической теории различаются две основные формы представительства: представительство-делегирование, которое подразумевает исполнение обязанностей (*acting for, Stellvertretung*) и представительство как представление интересов (*standing for, Repräsentation*). Эти две

формы определяют два основополагающих и соперничающих друг с другом измерения выборов, выводя на первый план различные качества, которыми должен обладать представитель: способность, с одной стороны, и близость к народу — с другой. Выборы обычно являются общепризнанным методом определения того, кому следует делегировать полномочия. Их можно считать самой бесспорной процедурой выявления наиболее образцового представителя группы. И именно члены группы наиболее подходят для избрания тех, кто, по их мнению, может адекватно реагировать на те проблемы, которые кажутся им самыми важными. На практике в выборах смешиваются оба этих элемента, а доверие рождается из ощущения, что народный избранник может реализовать обе функции — исполнение обязанностей и представление интересов сообщества. С этой точки зрения³ ни независимые органы власти, ни какие-либо третьи лица или посредники не могут считаться представительными в юридическом или практическом планах. К тому же они не обладают социологическими и культурными узлами с сообществом. Словом, они не наделены демократическими характеристиками ни в процедурном, ни в функционально-сущностном смысле.

Однако можно взглянуть на проблему иначе, обратившись к другим способам репрезентации, которые демонстрируют интересующие нас институты, и выделить два таких способа: представительство как внимание и присутствие, с одной стороны, и представительство в качестве посредника — с другой.

Независимая инстанция власти может быть представительной в «классическом» понимании, поскольку по сути своей она была создана на основе плюрализма, как в американской двухпартийной схеме, например. Однако она может быть также представительной *в практическом плане* благодаря процедурам и постоянному стремлению быть открытой для граждан. Представительство предполагает внимание к проблемам и запросам общества, его конфликтам и разногласиям, включая заботу о тех его членах, которые оказываются обделенными вниманием. Быть представительным означает прислушиваться в том числе и к особым запросам общества и защищать юридические права и достоинство самых незаметных его членов. То есть речь идет о *доступности* инстанции, которая равноценна близости народу, как и в случае избирательного представительства. Разумеется, это всего лишь «скромное» представительство. И хотя оно не обладает такой оче-

видностью и силой, которые характеризуют политику общества в целом, оно тем не менее способствует возвращению права голоса и места в обществе тем, кого забывают или не замечают. Таким образом, оно становится основой постоянного внимания к обществу в отдельных областях, в то время как выборы характеризуются периодичностью. То есть эта форма представительства-внимания обладает способностью исправлять недостатки представительства-делегирования.

Сам принцип беспристрастности также может обладать представительным качеством, благодаря лежащему в его основе стремлению учитывать все аспекты проблемы и не обойти вниманием ни одну частную ситуацию. Беспристрастность — это неусыпное внимание, активная позиция в обществе и стремление к наиболее полному отражению в нем интересов людей. Согласно Канту, подчеркивала Ханна Арендт, беспристрастность состоит в том, чтобы «воспринимать все возможные точки зрения». Это не уход от проблемы и не отвлеченный взгляд свысока, напротив, беспристрастность — *осознанное погружение* в окружающий мир. Из этого Арендт делает вывод, что беспристрастность подразумевает расширение собственного мышления с целью учета мнений других. Такое «расширенное мышление» представляет собой способ преодоления узости частных взглядов и формирование определенного большинства. Это попытка создания представительства всего общества, не ограничиваясь учетом только доминирующих голосов или самых явных проявлений воли народа.

Вторая форма представительства, которая не является ни способом делегирования полномочий, ни представлением чьих-то интересов, связана с концепцией революционного происхождения. Речь идет о представительстве как органе, наделяющем содержанием и формой выражение социального целого, которое не может существовать и выражаться само по себе. В этом смысле независимые органы власти можно рассматривать как инстанции, которые больше всего приближаются к философии представительства, разработанной во Франции аббатом Сийесом, а в США, в меньшей мере, Гамильтоном или Мэдисоном. Эти инстанции представляют собой *органы нации*, в том смысле, в котором употребил это выражение Карре де Мальберг в своем комментарии к французской Конституции 1791 года⁴. Великий юрист хотел этим объяснить, что депутаты, образующие Национальное собрание, не являются просто группой уполномо-

ченных, поскольку их миссия состояла в том, чтобы воплощать собой нацию, которая не имела непосредственного социологического содержания. Выстраивая свои аргументы, он исходил из того, что депутаты 1789 года настойчиво требовали независимости от избирателей. Иначе, полагали они, им пришлось бы оставаться в жестких рамках Генеральных штатов, созданных Людовиком XVI, и они не смогли бы взять на себя инициативу по разработке революционной конституции. В новой теории представительного правительства, которую они разрабатывали буквально на ходу, депутаты 1789 года делали четкое различие между процедурой выборов и мандатом. Выборы в их представлении были способом назначения, способом наделения доверием, а не формой передачи избраннику существовавшей общественной воли. Власть избирателей над депутатами ограничивалась их назначением, а избранник не становился их уполномоченным. «Считать выборы актом доверия, — аргументировал свою позицию Карре де Мальберг, — означало, что для избирателей они скорее являются актом уступки, чем актом управления»⁵.

Депутаты, о чем не переставали весьма резко заявлять члены Учредительного собрания 1791 года, не представляют своих избирателей. Даже в конституции записано, что они только процедурно являются «народными избранниками *от* департаментов». Это означало, что депутат представляет не какое-то отдельное сообщество, а *нацию как единое и неделимое общественное образование*; проблема заключается в том, что нацию в этом понимании невозможно представлять в теоретическом социологическом смысле слова. Чтобы представительство состоялось, нужны люди и желания, которые надлежит представлять. Однако нация 1789 года, по крайней мере в абстрактном понимании, была иной. Если избирательный корпус может наделять человека полномочиями, то нация на это не способна. Воля нации существует только в выстроенном и организованном виде, ее нельзя рассматривать, как просто сумму частных волей. Поэтому функции собрания депутатов состоят в том, чтобы *изъявлять чаяния от имени нации*, в некотором роде быть реальным воплощением ее концепции. Следовательно, такое собрание следует считать скорее не представителем, а созидателем, *органом* нации⁶. При таком концептуальном подходе понятно, что в эпоху Великой французской революции категории выборов и представительства четко различались. По Конституции 1791 года король тоже опре-

делен как представитель нации, хотя никто его не избирал. И напротив, множество чиновников были избранными, однако не обладали представительным статусом.

Этот короткий экскурс в конституционную историю и теорию органов власти Франции позволяет нам прояснить статус независимых регулирующих органов, судебных инстанций и третьих лиц. Несмотря на то что эти типы власти не являются избранными (в целом), их задача как раз состоит в том, чтобы действовать и требовать *от* имени нации. В соответствии с французским правом, например, судьи выносят решения «именем французского народа». Как раз эти различные инстанции сейчас наиболее отчетливо играют роль представителей-органов, как их представлял себе Карре де Мальберг. Они наделяются этой ролью и утверждаются в ней именно благодаря своему независимому статусу. Таким образом, они располагают всеми возможностями изъяслять волю нации, подобно депутатам, которых идеализировали члены Учредительного собрания 1789 года. Это стоит подчеркнуть, потому что категории представительства как мандата и представительства как органа долгое время совпадали хотя бы частично, однако в современном мире они практически полностью разошлись. Именно с этих позиций необходимо рассматривать рост влияния новых инстанций, которые мы описали, а также понимать движущие силы признанной за ними общественной легитимности.

Такую же эволюцию, кстати, прошло и понятие суверенитета. Старая концепция суверенитета-воплощения, прямое наследие идеи о передаче народу предыдущей королевской власти со всеми ее материальными и символическими атрибутами, уступает место более абстрактному представлению о верховенстве права. Таким образом, на наших глазах завершается долгий процесс разъединения понятий общественного блага и общей воли, что способствовало росту значения феномена беспристрастности как выражения негативного большинства, а также росту значения инстанций судебного или арбитражного характера. Движение, которое в 1789 году вылилось в прославление абстрактной нации как единственного полностью демократического проявления общественного целого, сегодня обретает реальность в закреплении различных новых типов органов власти, названных выше.

Можно пойти еще дальше и задаться вопросом, не являются ли такие инстанции, как независимые органы власти, конкретным воплощением так называемой *чистой теории представительного*

правления, в отличие от демократии в том виде, как попытались ее сформулировать американские и французские отцы-основатели. К чему на самом деле совместно пришли и Мэдисон, и Сийес? Прежде всего к тому, что представители должны оставаться независимыми от своих избирателей, чтобы принимать эффективные решения. Но также и к тому, что эти представители должны обладать качествами, которыми не обладает корпус избирателей в целом. Таким образом, категории Сийеса и Мэдисона гораздо более обращены к качествам независимости, беспристрастности и компетентности, которыми характеризуются новые современные органы власти, чем к тем, что характеризуют парламентариев⁷.

Если мы обратимся к английскому публичному праву XVIII века, то с удивлением отметим, что в нем также полностью разделялись понятия выборов и представительства. Второе понятие имело в основном конституционный, а не демократический смысл в понимании избирательного аспекта этого определения. Представительство понималось как инструмент защиты индивидуальных свобод и ограничение власти правительства; оно состояло в регулировании исполнительной власти и было направлено, в более широком смысле, на обеспечение беспристрастности органов власти в их отношениях с обществом⁸. Поэтому и процедура избрания в парламент в тот момент считалась вторичной по отношению к содержанию мандата. В этом случае речь идет о еще более радикальном утверждении центральной роли представительных принципов, отчетливо отделенных от выборной перспективы. И здесь тоже возникает вопрос, не являются ли современные независимые органы власти возрождением этого старого образа избранника. В Англии, как и во Франции и в США, поначалу казалось, что эти исторические подходы к концепту представительства были «сметены» в силу развития всеобщего избирательного права и установления демократических режимов. Однако в этих обществах они существовали еще долгое время, скрыто и неявно, в системе фактически смешанных режимов. Символичным является пример того, как во Франции строилась элитистская республика на основе учета способностей. Однако ситуация изменилась, и мы отныне видим, как в современных демократических государствах формируются два полюса с четко разделенными движущими силами: с одной стороны, демократический порядок в строгом смысле этого слова, основой которого является священный характер выборов, а с другой —

новый порядок представительства в виде независимых органов власти. Они соперничают, в некотором смысле противостоя друг другу в вопросе легитимности. Однако при этом они составляют одну систему и оба представляются как плоды исторической эволюции, отражающей двойственность гражданских чаяний.

Феномен коллегиальности

Одной из главных характеристик независимых органов власти является их коллегиальный характер. Отсюда и названия многих из них — советы, комитеты или комиссии⁹ (английский язык в этом плане более богат, в нем встречаются *Boards, Commissions, Conferences, Councils*). Точную статистику установить невозможно, данные колеблются в зависимости от страны, но в основном эти органы состоят из 5–10 членов, иногда несколько больше. Именно это отличает их в первую очередь от полномочных органов исполнительной власти. Несомненно, способ назначения комиссии отличается от способа создания политического органа, проходящего через испытание выборами. Однако в принципе коллегиальности заключено еще одно отличие, касающееся способа принятия решений¹⁰. Комиссия является представительноплюралистичным органом, тогда как исполнительный орган власти принимает решения на основе суверенного права. Во втором случае легитимность относится в первую очередь к жестким условиям формирования этого органа, а его право по своей воле принимать решение признается как одно из его учредительных полномочий. Легитимность же независимых органов власти проистекает в более узком смысле из процедур принятия решения. Они выносят свое решение после обмена аргументами и информацией, обсуждения позиций своих членов, при этом каждому из них, возможно, придется поменять свою точку зрения в ходе дискуссии, не испытывая при этом ощущения отказа от своих убеждений или предательства их. Обязывающие процедуры здесь скорее относятся к принципам работы.

Об этих независимых институтах можно сказать, что по своему внутреннему устройству они стали сегодня иллюстрацией давних идеалов обсуждения и принятия решений в том виде, в котором их сформулировали такие теоретики английского парламентаризма, как Берк и Бейджхот, Стюарт Милль и Дэйси. Эти

инстанции представляют собой не «сбор посланников», а собрание выдающихся личностей без мандата. Каждый из их членов имеет равный доступ к высказыванию, все остальные признают его компетентность; тот факт, что внутренние дискуссии не публичны, позволяет им к тому же не чувствовать давления извне. Таким образом, в подобных группах верх одерживает действительно лучший аргумент. И наконец, небольшие размеры подобных организаций налагают психологически на их членов стремление к продуманным выступлениям для достижения общей цели. Система коллегиальности, на которой основаны независимые институты, приближается или практически соответствует условиям рационального принятия решений. Функционирование на основе коллегиальности позволяет сформировать некий коллективный разум. Помимо преимуществ самого процесса коллегиального анализа, множественный характер власти в большинстве случаев также способствует при этом лучшим решениям. К такому выводу приводит целая серия недавних работ, заложивших основы так называемой *эпистемической демократии*¹¹. Сумма разнообразных знаний, подчеркивают их авторы, зачастую более важна при принятии решений, чем аналитические способности. Поэтому независимые органы обладают эпистемическим преимуществом в отличие от обычных суверенных инстанций, принимающих решения, и в том числе благодаря этому занимают важное место в демократическом процессе.

Помимо этих внутренних свойств коллегиальность обладает еще двумя бесспорными характеристиками: пожизненным членством и строгим ограничением срока полномочий. Невозможность отзыва членов является основополагающим условием их независимости. Назначающая власть, какой бы она ни была, не располагает реальными возможностями давления на членов независимых органов. Они могут даже считать, что, для того чтобы быть на высоте своей задачи, они должны обладать чувством «долга неблагодарности», как сейчас говорят. Это ситуация, прямо противоположная положению избранного лица, которое признает, что доверие избирателей его обязывает, и свои действия он должен соотносить с возможностью переизбрания. Следовательно, в то время как демократические выборы направлены на формирование системы зависимости избранных, в других случаях, напротив, отмечается положительный эффект автономии. Коллегиальность усиливается, например, еще одним способом:

обычно частичным обновлением членов организации, что ведет к сокращению власти назначающей инстанции¹². Иначе говоря, эта система способствует тому, чтобы власть была более функциональной, обеспечивая ей определенную форму преемственности, отделяющей независимый орган от людей, которые его составляют, по крайней мере отчасти¹³. И в этом также наблюдается различие с властью, основанной на выборах, составляющей однородную, но все же временную силу.

И наконец, коллегиальность является защитой для тех, кому приходится иметь дело с независимыми органами власти, когда они, например, наделены правом налагать взыскания. Разнообразие происхождения и профессиональных качеств тех, кто составляет эти органы, дает шансы, подобные тем, которые проистекают из формирования коллегии судей в судебной власти. Тем самым предоставляется возможность контроля над властью. Всеми этими способами коллегиальность участвует в формировании демократических качеств в функционировании общественной сферы.

Тест на легитимность

Власть может считаться демократической, пройдя *публичное испытание* своих полномочий. Наиболее очевидным способом такого испытания являются выборы. Но есть и другие, более размытые и менее формальные его разновидности. Речь идет, например, о процедуре подтверждения беспристрастно демократического характера регулирующего или надзорного органа. Его независимость сама по себе не является залогом беспристрастности. Независимость определяется статусом: положением, в котором орган может противостоять давлению, если таковое оказывается, самостоятельно определять свою позицию, поскольку не является частью иерархической цепочки и не подконтролен какому-либо другому органу. Независимость означает свободу выбора и принятия решений. Независимость как отсутствие подчиненности может существовать только в организованном и установленном виде. Она должна быть *гарантирована* определенными принципами: например, пожизненным назначением на тот или иной пост, специальными защитными мерами. И если независимость обеспечивается *статусом*, то беспристрастность представляет собой *качество*, поведение людей: беспристрастным является тот, кто

непредвзято решает тот или иной вопрос и не отдает предпочтения той или иной стороне¹⁴. Эти два компонента не совпадают. Можно не зависеть от государственных властей и проявлять пристрастность в решении каких-либо вопросов. Если независимость представляет *общее*, внутреннее свойство должности или учреждения, то беспристрастность принадлежит *отдельному лицу*, принимающему решения. Хотя независимость — неотъемлемое условие беспристрастности, одной только независимости для обеспечения беспристрастности недостаточно.

Долгое время главное внимание уделялось независимости в области правосудия. По той простой причине, что она казалась уязвимой и даже явно была под угрозой во многих странах. Поэтому исторически этот вопрос занимал центральное место в процессе строительства демократических государств. Сегодня, поскольку это качество чаще всего воспринимается как данность либо считается таковой, фокус внимания сместился в сторону беспристрастности. Европейская конвенция о защите прав человека уделяет этому понятию важнейшее место в сфере правосудия, заявляя, что «каждый человек имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела... независимым и беспристрастным судом»¹⁵. В обширной правоприменительной практике Европейского суда по правам человека, чья штаб-квартира находится в Страсбурге, постоянно уточняются содержание и критерии беспристрастности¹⁶. В частности, тщательно разрабатывались меры обеспечения личной (или субъективной) и функциональной (или объективной) беспристрастности. Первые касаются исключения предвзятости, связанной с положением или с личными качествами судьи¹⁷. Вторая часть мер призвана обеспечивать наблюдение за тем, чтобы действия судьи или определенные события его карьеры не давали повода усомниться в его беспристрастности¹⁸. Беспристрастность по сути своей — это живое качество, обладающее неотъемлемым социальным измерением. Она не существует в абсолютном виде, а, напротив, всегда связана с конкретным действием или решением. В этом она отличается от обычной нейтральности, понятия, которым чаще всего характеризуется, в более ограничительном смысле, положение отстраненности, дистанцирования или даже в более сильном смысле — отказ вмешиваться¹⁹. Беспристрастный же человек, напротив, является *третьей действующей стороной*. Он участвует в жизни общества и играет конструктивную роль в определенных для него рамках.

И хотя беспристрастность представляет собой качество, а не статут, ее нельзя установить в результате простой процедуры (как выборы) или с помощью твердых правил (как те, что определяют независимость); ее также нельзя рассматривать как продукт истории. Беспристрастность необходимо постоянно выстраивать и подтверждать. Точно так же необходимо постоянно завоевывать и легитимность, определяемую беспристрастностью. Если устройство органа *предполагает* его беспристрастность, это означает, что она должна постоянно подтверждаться. Понятие презумпции «пока не доказано обратное» как раз связано с идеей о том, что испытание на легитимность какого-либо института является неотъемлемой частью его сущности. В этом смысле можно говорить о *легитимности исполнения своих обязанностей*. Такая легитимность может быть установлена посредством трех типов испытаний: процедурные испытания, испытания на эффективность и контрольные испытания.

Самыми важными являются *процедурные испытания*. Они подразумевают, что регулирующие органы или третья, посредническая сторона придирчиво следят за соблюдением правил, обоснованностью действий, прозрачностью процедур, за публичностью всех действий. Каждым проверочным действием и каждым решением учреждение словно заново создается. Приоритетную роль в этих испытаниях играет учреждающая инстанция. Различные процедурные экспертизы неотделимы от отношений между учреждением и обществом. Учреждение не может полностью закрыться от общества. К беспристрастности можно применить знаменитую максиму из англосаксонского права: правосудие должно не только вершиться, нужно, чтобы люди видели, что оно вершится. Тем самым подчеркивается важность внешней, публичной направленности беспристрастности как принципа процедурного испытания. Следует правильно понимать его движущие силы. Это очевидное качество, которым должна обладать беспристрастность, оно не должно быть показным (в том смысле, который может проявляться в простой «политике по связям с общественностью»). Оно имеет смысл, только если делает понятным для всех характер беспристрастности. Оно обеспечивает ее признание, учреждение в качестве общественного блага, которым граждане могут дорожить или в котором они, по крайней мере, могут не сомневаться. Речь ни в коем случае не идет о подчинении институтов беспристрастности избирательному режиму

общественного мнения. Испытание внешним восприятием результата является способом укрепления и обогащения активной гражданственности совершенно иным образом: в результате испытания все основополагающие характеристики порядка, признаваемого справедливым, становятся видны и понятны всем.

Испытания на эффективность являются самыми очевидными. Они состоят просто-напросто в оценке действий и решений; в формировании легитимности, как мы уже подчеркнули, они стоят на втором плане. Что же касается *контрольных испытаний*, то они придают институтам беспристрастности рефлексивный характер: они вводят «контрольные циклы», в которых сами «стражи» никогда не остаются вне контроля, они участвуют в достижении крайней степени беспристрастности. Именно с этим было связано создание в США института общественных советников (*public counsels*) и административных судей (*hearing examiners*) в различных регулирующих ведомствах²⁰. Задачей первых является использование в этих ведомствах своеобразного «носителя недоверия» путем назначения специального лица, на которое возложены обязанности представления клиентов на общественных слушаниях. Это означает признание самого по себе регулирующего органа недостаточным для представления общественной пользы. Административные судьи, в свою очередь, играют роль сторонних по отношению к какому-либо учреждению организаторов. Обладающие высоким престижем и получающие повышенную зарплату, эти судьи обязательно должны быть юристами, они исполняют, в некотором смысле, функцию беспристрастности в беспристрастности. Этот институт был создан конгрессом, чтобы укрепить регулирующие органы и гарантировать выполнение ими своих задач. Как и все учреждения, независимые органы подвержены угрозе бюрократизации, в результате чего первоначальная идея их функций может размываться, а качество выполнения ими своей работы — снижаться. Хотя независимость регулирующего органа и защищает его от колебаний, которым подвержена политическая жизнь, внутри самого учреждения она должна быть гарантирована автономными процедурами. Несомненно, постоянно организовывать бесконечные проверки не представляется возможным, поэтому мы упомянули о «контрольных циклах» и различных видах испытаний, которые могут представлять собой эквиваленты контрольных мер.

Поскольку легитимность независимых органов зависит от их способности проявлять беспристрастие, ее наличие весьма шатко. Ее постоянно ставят под сомнение, она не может считаться внутренним свойством учреждения. Однако этот вид легитимности может формироваться подобно тому, как создается репутация. Хотя репутацию проще потерять, чем создать, она обладает все же свойством накопления благодаря признанию успешной деятельности ведомств, которая создает их легитимность, увеличивает доверие, а также реальное общественное влияние. Правительство, утратившее доверие своих граждан, имеет, как известно, право работать до окончания срока своих полномочий. А вот независимый регулирующий орган, репутация которого потеряна, фактически не сможет продолжать работу, и необходимо вмешательство законодателя, которому придется сформировать новый орган²¹. Этот процесс децентрализации управления в демократических режимах влечет за собой новые отношения к институтам. В избирательно-представительных демократических режимах существовали институты с сильным статусом и зачастую низкой эффективностью. Отныне все наоборот: их сила все больше зависит от качества работы (это тенденция начинает распространяться и на избранные органы), и все меньше — от статуса.

Негативное большинство

Избирательная легитимность основана на народном признании. Она опирается на совокупное большинство, свидетельствуя о значимости общества. Что же касается беспристрастности, то она связана с большинством иного порядка: речь идет о негативном большинстве, основанном на принципе, что *никто* не может пользоваться каким бы то ни было преимуществом или привилегией. В разделенном мире, где смысл системы положительно-собирательного большинства больше не очевиден, поскольку определение общественной пользы также остается размытым и подверженным влиянию различных групп, укрепляется ориентация на идею *процедурно-негативного* большинства. Все большее внимание уделяется тому, чтобы общество управлялось принципами и процедурами, основанными на отказе от личных выгод и политических пристрастий. В этих условиях именно дистанцирование от частных интересов является наиболее адекватной гаран-

тей работы во имя общественной пользы. При этом беспристрастность ассоциируется с формой отстраненности, лежащей в основе отсутствия личной заинтересованности, с вниманием ко всем на основе разумного и юридически обоснованного рассмотрения проблем. Независимые регулирующие и надзорные органы по своему характеру предназначены для выполнения именно этих задач. Как раз в этом они в чем-то сродни судебным институтам, хотя в функциональном плане выполняют гораздо более широкие задачи (исполнительного и нормативного характера).

Повышенный интерес к принципу негативного большинства обусловлен не только невнятность предшествовавших форм выражения общественного большинства, которые оказались менее эффективными. Это явление также напрямую вызвано изменениями в обществе. В более индивидуалистском мире оно созвучно в первую очередь стремлению граждан к взаимным справедливым отношениям, основанным на отказе от дискриминации и преференций. Равенство в этих условиях рассматривается уже не только в связи с механизмами вовлеченности в коллективные системы (как во времена борьбы за всеобщее избирательное право); оно воспринимается как возможность добиться учета особенности индивидуального положения, его оценки во всех его аспектах. Стремление к беспристрастности и роль, которая отводится негативному большинству, проистекают из общих условий функционирования социальной сферы. Современные общества перенасыщены чертами своеобразия и все больше различаются по разным признакам. Это логическое следствие их развития и усложнения. Влияние особых интересов и групп давления от этого повышается. Самая эффективная стратегия их регулирования и ограничения растущего и все более угрожающего их влияния состоит в создании институтов-охранителей негативного большинства, поскольку сейчас уже немислимо удерживать этот мир, как раньше, в состоянии позитивного целого²².

Демократический проект в этом случае связан с идеей, что власть может быть определена как «пустое место». Это образное выражение принадлежит Клоду Лефору²³, который использовал его, чтобы подчеркнуть, что демократия это не просто режим, основанный на отрицании возможности присвоения власти кем-либо (наподобие власти сеньора, которая рассматривалась как *dominium* [собственность], или церковной власти, определяемой как *ministerium* [служба]), а что она может проистекать только из

свободного обязательства. Есть два способа осуществить эту необходимую «депривацию, отказ от владения», как я назвал этот процесс когда-то²⁴. Первый состоит в том, чтобы заявить, что власть может принадлежать только всему сообществу граждан; что она является неотъемлемой собственностью такого социального субъекта, как народ или нация. Однако проблема в том, что этот субъект всегда остается виртуальным, что по сути своей он не един и всегда характеризуется различием интересов и мнений, столкновением политических пристрастий. Поэтому невозможно считать позитивным коллективный способ присвоения власти по принципу простого большинства. Неполющенность этого подхода должна корректироваться негативной формой наделения властью — вторым способом реализации проекта реформирования власти. Именно этому соответствует понятие демократической власти как «пустого места».

У такого подхода к пониманию негативной власти долгая история. Следует напомнить, что именно в этой связи прежде рассматривалась процедура жеребьевки. В некоторых итальянских средневековых городах эта процедура использовалась для принятия решения, если в обществе наблюдался непреодолимый раскол. В таком случае делалось все возможное, чтобы жеребьевка рассматривалась как особое проявление единодушия группы, заменяя недостижимое позитивное единодушие голосов *негативным единодушием* слепого механизма. Примечательно, что почти во всех этих городах было запрещено подходить близко к месту, где проводилась жеребьевка, как будто совершенно пустое и строго функциональное место могло заменить собой заполненное толпой пространство площади²⁵. Таким образом, жеребьевка давала возможность восстановить в этой пустоте представление о едином обществе в расколотом мире. Эта функция, которую сейчас выполняют, постоянно и прагматично, институты негативного большинства.

Форма, концепцию которой нужно разработать

Зачастую в реальности независимые органы власти далеки от идеальных типов, которые мы рассматривали на предыдущих страницах. В многочисленных экономических и социологических трудах исследовались условия, в которых контроль над такими

институтами иногда захватывался группами интересов²⁶, либо они управлялись политическими и бюрократическими властями. Поэтому следует воздержаться от их идеализации и проявления излишней снисходительности, замалчивая их проблемы. Эти проблемы можно выявить и решить только при условии, если эти независимые органы изначально задумываются как подлинные политические формы и конкретные учреждения. При этом они действительно обладают определенным набором отличительных характеристик, которые позволяют рассматривать их как таковые, даже если речь идет о весьма незавершенных формах, еще не нашедших своей полной реализации. Главная проблема теперь состоит в том, чтобы разобраться, можно ли создать для них общие юридические рамки, определяющие им четкую роль в функционировании демократического режима. Неудивительно, что идея разработки кодекса независимых административных органов была в этом духе сформулирована на родине Порталиса* и кодификационной горячки²⁷. Однако приходится признать, что за этим предложением не последовало никаких действий. Причина проста: своеобразное интеллектуальное замешательство мешает нам честно поставить вопрос в этих выражениях. В большинстве стран ситуация такова, как будто там хотели бы ограничиться чисто прагматическим подходом к независимым органам власти, остерегаясь углубляться в предмет. Однако это крайне важный вопрос. Можно выдвинуть несколько главных мыслей, чтобы обрисовать в общих чертах предстоящую работу по концептуализации понятия.

1. Необходимо признать, что категории беспристрастности и негативного большинства являются неотъемлемыми составляющими демократического порядка. В то же время необходимо подчеркнуть, что они не могут быть основой власти в прямом смысле слова, подобно тому как создавалась административная власть. Новые инстанции необходимо создавать, связывая их скорее со старым значением *ответственности*. Чтобы уловить это крайне важное различие между властью и ответственностью, необходимо обратиться к античным временам. Именно римское различие между *potestas* (сила, могущество) и *auctoritas* (власть, влияние,

* Порталис, Жан-Этьен-Мари (1746–1807), известный французский юрист и государственный деятель; один из авторов Гражданского кодекса. — Прим. ред.

ответственность) было первым выражением идеи о политическом регулировании, связанном не только с признанием иерархических отношений между различными видами власти. Знаменитая максима Цицерона «власть принадлежит народу, а ответственность несет сенат»²⁸ подразумевала, что ссылка на традиции и основополагающие ценности общества играла роль предупреждения, исправления и оправдания, что не являлось строго обязывающим предписанием. Немецкий историк, филолог, юрист Теодор Моммзен подчеркнул, что «*auctoritas* — это меньше, чем приказ, и больше, чем совет: это совет, которому трудно не последовать»²⁹. В то время как власть принуждения напрямую и неоспоримо принадлежит народу, ответственность не является ничьей собственностью, это регулирующая функция, эффективность которой основана на негласном консенсусе. «С точки зрения нашего современного языка, — отмечал в связи с этим великий историк римского права, — сенат — это скорее не парламент, а орган, обладающий верховной административной и государственной ответственностью»³⁰. На этом простом примере, который мы описали лишь вкратце, хорошо видно, насколько успешнее может быть анализ современной проблемы независимых органов власти, если расширить контекст ее толкования.

Кстати, можно еще расширить исходные параметры толкования этого понятия, изучив также, как раньше духовным органам отдавались в управление некоторые области коллективной жизни, которые считались базовыми элементами жизни общества. Границей между духовными и светскими властями во многих случаях служило разграничение между тем, что относилось к организующим ценностям совместного бытия, и тем, что было связано с обыденным управлением делами общества и обычной политической жизнью. Для уточнения разницы между этими двумя областями в Европе в XVII веке использовалось понятие *косвенной власти*³¹. Позднее Руссо развивал тему различия между тем, что связано с активным влиянием, и тем, что относится к косвенному управлению³². Этих нескольких кратких примеров достаточно, чтобы убедиться, насколько полезным было бы обобщающее сравнительное исследование этих различных тем. Это заметно обогатило бы наше понимание природы демократии и ее истории, а также нашу способность осмысления этих новых гибридных институтов. Их концепцию сложно представить себе без расширения рамок анализа, так как иначе их будут рассмат-

ривать как простые вариации судебных органов власти или дублирующие административную систему органы.

2. Независимые органы власти соответствуют системе *горизонтальной ответственности*, которую нельзя путать с вертикальным характером собственно политической ответственности³³. Только вертикальная ответственность, осуществление которой является неотъемлемой частью механизма выборов, может порождать прямые обязательства между властью и населением; она играет необходимую демократическую роль. Горизонтальная же ответственность имеет другую природу: она более функциональна и состоит в принуждении различных властей к служению общественным интересам. Роль независимых органов власти необходимо рассматривать именно в рамках расширенного понимания ответственности (кстати, они сами являются лишь институционально закрепленными носителями этой функции, которую выполняют также многочисленные организации гражданского общества).

3. Необходимо разработать и официально закрепить рациональные правила и условия независимости этих инстанций, касающиеся как положения их сотрудников, так и гарантий бюджетной автономии, позволяющих им в полной мере осуществлять свою деятельность. Этот вопрос является решающим, поскольку существует множество примеров таких органов, в которых преобладают ангажированные назначения или корпоративное влияние (положение во Франции в этом плане далеко от идеала). В связи с этим можно выделить три концепции формирования независимых органов власти. Первая, самая очевидная и самая распространенная, — это сугубо персонифицированная концепция, позволяющая реализовать идею беспристрастности на основе выявления личных особенностей. Группа составляется путем подбора людей по критериям компетентности и индивидуальным качествам. Они отбираются за способность к выражению интересов большинства или независимую репутацию. Такие «среднестатистические индивиды» сами по себе должны способствовать выполнению задач того или иного органа. Вторая модель — плюралистическая³⁴. Она соответствует более реалистичному подходу к беспристрастности на основе уравнивания пристрастий. В такой модели учитывается существование политических пристрастий, связанных с деятельностью и мотивами тех или иных людей, однако последствия этого ограничиваются благодаря про-

думанной организации плюрализма. Так, в США закон предусматривает во многих случаях, что количество людей, состоящих в одной и той же партии, не может превышать простого большинства членов комиссий или администраторов агентств (для двухпартийной системы это серьезное ограничение³⁵).

Третий подход к этому вопросу основан на стремлении надлежить состав того или иного органа представительностью. Так, в законе часто предусматривается, что в таких органах часто заседают некоторые государственные деятели либо различные учреждения делегируют в них одного или нескольких своих членов. Однако иногда эта практика усиливается. Особенно интересен в этом плане американский пример совета директоров Федеральной резервной системы. Хотя некоторые требовали, чтобы этот орган был эквивалентом Верховного суда в экономической и валютной сфере (предполагая при этом, что в основном он должен состоять из банкиров, в связи с их компетентностью, а также с приоритетной заинтересованностью в этих вопросах), звучали и противоположные голоса в пользу того, чтобы в нем заседали менее заинтересованные эксперты. Однако представители штатов, а также отдельных профессий, в частности фермеров, считали, что это учреждение не сможет выполнять свои задачи по защите общественной пользы, если оно не будет напрямую учитывать их интересы. Тогда было решено, чтобы в совете директоров был представитель фермерских хозяйств, а члены палаты представителей конгресса выступили за то, чтобы в нем также были представлены рабочие. В итоге конгресс не принял ни одного из этих предложений, однако в важной поправке к закону о Федеральной резервной системе (от 1913 года), принятой в 1922 году, говорилось: «При отборе шести назначаемых членов совета директоров Федеральной резервной системы (наряду с членами по служебному положению) президент должен внимательно отнестись к тому, чтобы обеспечить справедливое представительство финансовых, сельскохозяйственных, промышленных и коммерческих интересов, а также географического деления страны». Зато в итоге был отклонен обсуждавшийся одно время проект паритетного формирования Национального управления по трудовым отношениям³⁶.

Ни одна из трех названных моделей не утвердилась настолько, чтобы считаться единственно правильной системой отбора членов независимых органов власти. Зачастую выбор делался скорее в пользу смешанных способов их формирования³⁷. На практике

при отборе кандидатов все модели сочетаются, даже когда нет какого-либо обязательного правила. Как нет идеального представительства в избирательно-представительной системе, так нет и идеальной модели формирования органа негативного большинства. Однако между отбором, который лежит в основе выборов, и отбором, определяющим назначение членов независимого органа власти, есть большая разница: выборы — это прямая процедура, которая по самой своей природе не подлежит обжалованию, а назначение может обсуждаться во многих аспектах. По сути, его легче оспорить, а выборы всегда представляют собой власть последнего слова. Назначение может быть признано в обществе, только если оно сопровождается обязательными процедурами, которые признаются действительными. Помимо правил формирования этих органов, необходимо также организовать различные узаконивающие и подтверждающие испытания, придающие назначению «демократический» характер. И хотя ставка на репутацию назначающей инстанции с этой точки зрения как раз и является одним из таких испытаний, необходимы более формальные способы испытаний. Чтобы назначение признавалось практически так же, как признаются выборы, оно должно обладать определенной характеристикой единогласия. Процедуры утверждения третьими инстанциями (парламентскими или иными) играют в этом деле ключевую роль. Обязательное общественное и аргументированное подтверждение выбора способствует реализации той же задачи.

4. И наконец, независимые органы власти будут способствовать развитию демократии только тогда, когда общество сможет их контролировать. Поэтому их состав и функционирование должны быть прозрачными. Их деятельность должна быть отражена в подвергаемых широкому обсуждению отчетах. Проблемы, с которыми они сталкиваются, также должны открыто обсуждаться. Кроме того, необходимо расширить условия прямого обращения граждан. Эти органы смогут в полной мере играть свою роль только тогда, когда их перестанут рассматривать как собрания мудрецов или экспертов, уединившихся на своем олимпе, как это зачастую бывает. Следовательно, необходима постоянная общественная дискуссия о демократическом характере независимых институтов, чтобы они стали истинно общественным благом. Демократическая история этих органов еще только начинается.

3. Является ли беспристрастность политикой?

Активная и пассивная беспристрастность

Связан ли сдвиг от позитивного к негативному типу большинства с отступлением от республиканско-демократического идеала (который все еще связан с идеей всеобщей воли) и расширением пространства права (что соответствует помещению индивида в центр жизни общества)? Именно так зачастую ставится вопрос, и на этот счет существуют совершенно противоположные мнения. Поэтому крайне важно изучить его внимательно.

Необходимо сразу же подчеркнуть, что демократия беспристрастности не может быть сведена к простой составляющей правового государства, хотя она, точно так же как и правовое государство, связана с отказом от соединения власти, законов и знания под видом единой общественной силы. Первоочередная задача правового государства в господствующем либеральном понимании этого явления состоит в том, чтобы обозначить пределы политического поля, быть своего рода тормозом. Можно сказать, что в этом контексте отношения права и демократии представляют собой игру с нулевой суммой: ведь в какой-то мере больше права означает меньше демократии, и наоборот. Однако демократия беспристрастности выглядит иначе. Речь идет именно об активной беспристрастности. В этом вопросе Арендт ошибается, отождествляя беспристрастность с положением пассивного наблюдателя, который считает, что «человек деятельный по определению является пристрастным»¹. Даже судью с завязанными глазами можно рассматривать как активную фигуру. Он участвует в жизни общества. Это инстанция, к которой можно обратиться, которая выслушивает жалобы. Он способствует реорганизации общественного взаимодействия, исправляя его условия и восстанавливая равновесие. Таким образом, его деятельность является частью процесса строительства политического сообщества.

Поэтому повязка на глазах правосудия не является эквивалентом «покрова неведения» Дж. Ролза, даже если схожесть этих образов наталкивает на мысль об их тождественности. Эту разницу очень важно подчеркнуть. В своем самом строгом значении «покров неведения» определяет ситуацию, в которой находятся люди, пытающиеся вместе установить правила справедливости. Их задача — принять приемлемые для всех принципы. В этом смысле «покров неведения» переформулирует основной вопрос «Общественного договора»², пытаясь разрешить его наиболее разумно. Заменяя договорные отношения на основе воли, как у Руссо, договорными отношениями на основе разума, Ролз обходит проблему определения институтов, которые подошли бы всем, предлагая в более ограниченном виде сформулировать принципы справедливости, *приемлемые* для всех. Форма беспристрастности, используемая для достижения этого результата, заключается в нейтральности, которую как раз и отражает понятие «покров неведения» применительно к «исходной позиции» индивида. Чтобы понятия «покров неведения» и активной беспристрастности сошлись, необходимо рассматривать первое понятие в качестве процедуры избавления от источников пристрастности у каждого из нас. Оно должно рассматриваться просто как средство формирования этики недоверия³. Беспристрастный актер — это всегда третья сторона, которая выступает посредником в мире страстей и конфликтов, *перенасыщенном своеобразием*, если так можно выразиться. Он должен сделать выбор, наблюдая за тем, как различные стороны выражают в его присутствии свои специфические интересы. Действие происходит в мире разрушительного противостояния на недостижимом расстоянии от рационального самопознания индивидов под «покровом неведения». Образ *беспристрастного наблюдателя*, который упоминает Адам Смит в своей «Теории нравственных чувств», в некотором роде более близок к этому третьему участнику. Ведь смитовский персонаж вовсе не пассивен; его поведение связано с внутренней аскезой, процесс объективации для него неотделим от любознательного присутствия в этом мире⁴.

Беспристрастность представителей независимого органа власти также обладает характеристиками, в которых нет ничего пассивно-либерального. Однако необходимо учитывать, что в современном мире существует сильный и все более требовательный запрос на беспристрастность. Надежды возлагаются на формиро-

вание *общества беспристрастности*, в котором будущее индивидов не будет предопределяться их прошлым. Беспристрастность здесь означает отказ от закрытых должностей, меры по преодолению различных препятствий, то есть способы конкретного наполнения режима постоянного равенства возможностей. Беспристрастная объективность обретает, таким образом, непосредственно политический и демократический смысл. Индивид рассматривается как *человек-история*, свобода которого представляет постоянный процесс обеспечения доступности будущего. Это определение гораздо более полное, чем идея просто отсутствия иерархии классического либерализма. Оно также значимее определения свободы как отказа от доминирования, выдвинутого Филипом Петти⁵. В обоих случаях речь идет о свободе, рассматриваемой как достигнутый статус, состояние, тогда ее можно представить как открытую перспективу, как историю, что равнозначно определению свободы как *постоянного права на свободу выбора*.

Этот вполне политический подход к беспристрастности имеет непосредственное демократическое наполнение, поскольку он наделяет смыслом и формой прежнее понятие демократического общества. Когда Токвиль проводил различие между демократией как режимом правления (суверенитет народа) и демократией как общественным укладом (господство равенства условий), он рассчитывал тем самым сделать акцент на стремлении к созданию общества подобных. Для него в первую очередь важно было подчеркнуть, что новый демократический мир представлял собой радикальный разрыв со старым обществом сословий и закрытых групп, поскольку устанавливал «воображаемое равенство», несмотря на экономические и социальные различия между людьми. Помимо равенства прав, учреждение всеобщего избирательного права стало символом наступления этого общества подобных. Развитие воображаемого равенства повлекло за собой последствия, на которые Токвиль указывал лишь мельком: реальное экономическое обеспечение демократического подобия. Эта роль была вменена государству всеобщего благоденствия: установить минимальные достойные условия жизни, которые придают сообществу граждан зримые черты. В 1960-е годы понятие общества подобных вышло на новый виток развития благодаря идее равенства шансов; а позже — на основе идеи равенства возможностей или способностей. Теперь равенство условий означает, что человек не заперт в рамках, предопределенных судьбой, он может изменить свое поло-

жение. Таким образом, создаются условия для формирования так называемого *общества полной беспристрастности*. Оно подразумевает в первую очередь устранение дискриминирующих условий, контроль и компенсацию неблагоприятных факторов (с этим связан и рост важности этих понятий в демократическом коллективном мышлении). Однако этот процесс, в более амбициозном плане, также связан с переосмыслением самой сути социального обеспечения как превентивного вмешательства, с предупреждением возникновения различных форм неравенства, связанных со способностями, наделением индивидов необходимыми средствами для построения своего будущего (что одновременно приводит к трансформации категорий, лежащих в основе понятий государства всеобщего благоденствия и государственной услуги). В этих условиях в социальной сфере может появиться новое поколение беспристрастных институтов. Такие институты могли бы стать хранителями и в то же время инструментами реализации нового качества общества полной справедливости.

Отныне категория беспристрастности связывается не только с судебной сферой. Она также утвердилась и в политическом порядке, как вектор формирования более обоснованного и более прозрачного пространства. Теперь она также представляет собой одну из главных идей нового социального проекта. Рост потребности в беспристрастности вовсе не означает ограничение процессов юридическими нормами, этот запрос отражает глубокие преобразования в подходе к пониманию эмансипации. Поэтому беспристрастность заняла центральное место в формировании новой культуры, где политическая и социальная сферы неразрывны. В широком смысле беспристрастность становится настоящей политикой.

Критика утопичной беспристрастности

Осмыслить такую активную беспристрастность в полной мере возможно только при условии четкого отделения ее от опасного утопического образа. Доведенные до крайности образы судьи-Бога и правителя-чужака представляют собой два сомнительных выражения полной беспристрастности. Однако активную беспристрастность также не следует путать с холодным механическим управлением, сводящим к абстракции стремление к равнопра-

вию. Еще одна форма, отличие которой от подлинно демократического беспристрастия необходимо четко понимать, — это образ «невидимой руки».

Рассмотрим сначала образ судьи-Бога, который воплощает собой идею беспристрастности как высшей силы. Фемида, на чем явно настаивал Бенвенист, имеет божественное происхождение⁶. Она обозначает право как совокупность принципов или кодексов, вдохновенных богами, и решений, вынесенных оракулами. Именно эти правила устанавливаются для общества, и в его сознании судья становится их непосредственным воплощением. Поле деятельности Фемиды — это все, что затрагивает само существование общества и касается его будущего. От этого отличается понятие *dike* (пер. с греч. яз. — правосудие). *Dikai* в более прозаичном смысле — это юридические формулировки, управляющие различными аспектами общей жизни. Их источник — история и опыт; это плод размышлений людей о процессах создания семей и городов. В образе судьи до сих пор остается такое двойственное понимание права, как будто он до сих пор отмечен печатью изначальной сакральности. Прежде чем превратиться в обычные «уста закона», к чему призывали деятели эпохи Просвещения, судья в древние времена отправлял божественную службу, и правосудие людей и Бога устанавливалось его авторитетом как совершенно неразделимые понятия. Во Франции XVII и XVIII веков самые крупные представители судейского корпуса и юридической мысли постоянно напоминали об этом своим соотечественникам, ставя это единство в центр идеологии правосудия своего времени. Стоит привести здесь некоторые их выражения, поскольку они ярко подчеркивают определенное представление о том, что лежит в основе судейской профессии.

Взять, например, религиозного мыслителя Жана Дома. Этот друг Паскаля был самым известным из тех судей-янсенистов, что при вынесении своих решений ставили превыше всего права индивидуального сознания. Он также был автором нескольких крупных трактатов, опубликованных при старом режиме — «Гражданские законы в их естественном порядке» (1689) и «Публичное право» (1697). Вот иллюстрация его подхода к функции правосудия: «Чтобы подчеркнуть величие дела судей, недостаточно просто сказать, что они — боги; мы можем сказать еще, что это наименование было дано им в соответствии с настолько особой привилегией, как оно не предоставлялось еще ни одному

другому сану. Так что эта особенность, соединенная с величием этого титула, с очевидностью показывает, божественное сродство более всего выражено в звании судьи, и ни в каком другом»⁷. Даже священник, по мнению Дома, более далек от Бога, чем судья⁸. Судья — это тот, кто выносит решение вместо Бога. «Быть судьей значит быть Богом», — заключает юрист⁹. Другой выдающийся представитель французского классического права, канцлер д'Агессо, неустанно прославлял все тот же образ судьи-Юпитера. «Судьи на земле, вы боги и дети Всевышнего», — обратился он к коллегам в одном из своих знаменитых сочинений — «Меркуриалы»¹⁰.

Эти горделивые определения отражают не только высокое мнение о себе крупного корпуса государственных чиновников. Прежде всего они имеют теологическое предназначение, благодаря которому беспристрастность, к примеру, определяется как преимущественно божественное качество¹¹. Они также имеют под собой собственно логическую основу, суть которой прекрасно описал Кожев. В своем «Очерке феноменологии права» философ отмечает, «что явление под названием “право” представляет собой действия человека беспристрастного и бескорыстного»¹². У этой беспристрастности, подчеркивает он, есть два измерения. Во-первых, она означает отсутствие предпочтений у этого третьего лица по отношению к двум сторонам. Так, С считается беспристрастным по отношению к А и В, если перемена их положения никак не повлияет на его действия. Это, можно сказать, классическое определение беспристрастности как нейтральности или, другими словами, случайное или спровоцированное обстоятельствами отсутствие предпочтений к какой-либо из сторон. Для обеспечения полного беспристрастия, отмечает Кожев, третьему лицу надлежит так изучить и взвесить обстоятельства, чтобы быть реально «не имеющей корыстных интересов третьей стороной». Можно считать, что третья сторона не имеет корыстных интересов, если ее действия не несут для нее никаких последствий. Действия С можно считать бескорыстными, если замена этого С на другого участника не изменит результат. Однако Кожев полагает, что судья как человек никогда не бывает бескорыстен, поскольку он принадлежит к обществу, которое меняется в результате его решений, и они так или иначе касаются его самого. Кожев подчеркивает, что С всегда желали видеть неким божеством как раз потому, что осознавали эту про-

блему. Ведь только бог может быть бескорыстным в указанном смысле, поскольку он является внешней силой по отношению к миру, где происходят действие и его вмешательство¹³. Но должен ли судья действовать так, *будто* он является божеством? Именно это предлагает Кожев, и так считали еще задолго до него многие крупные юристы. В этом понимании третья непредвзятая сторона для выполнения своей задачи должна возвыситься над ситуацией. То есть ее просто не может существовать или, что еще более тревожно, она должна воплощаться в образе угрожающего Демиурга.

Такой же проблемной является и беспристрастность на основе отстраненности, когда хорошей представляется только власть, являющаяся максимально внешней по отношению к ситуации. У этой концепции долгая история, как в судебном, так и в политическом плане. В своих «Комментариях к английским законам» Уильям Блэкстоун в этом духе восхваляет английскую традицию выездных присяжных заседателей. «То, что в данной местности они являются чужаками, — писал он, — бесконечно полезно, поскольку это препятствует формированию клик, группировок, которые вмешивались бы во все мало-мальски важные дела, если бы они рассматривались только теми, кто постоянно живет в этой местности»¹⁴. Такое определение беспристрастности относилось не только к судебной практике. В более широком плане именно положение чужака рассматривалось как условие управления во имя общего блага. Так, в древней Греции многие города, переживавшие кризис, обращались к сторонним законодателям, чтобы найти выход из тупика, в котором они оказались. Когда разногласия казались непреодолимыми, только внешний арбитр, по их мнению, был способен на эффективное вмешательство с тем, чтобы восстановить власть, приемлемую для всех. В аналогичных условиях развивалась и история правления подест в Италии конца XII — XIII века.

В XI и XII веках почти все зарождавшиеся итальянские поселения приняли систему консулов. Влиятельные семьи были представлены в совете общины и делили власть между собой. Это были зачастую непримиримые группировки, постоянно ссорившиеся и противостоявшие друг другу. Никакой по-настоящему государственной власти не сложилось, а политическая жизнь сводилась к захвату власти различными враждующими кланами. Истощенные этими внутренними войнами, из-за которых они

были уязвимы для внешних врагов, многие поселения приняли к концу XII века решение набирать правителей за пределами городских стен. Таких людей называли *подеста*. Их назначали городские советы, и они приезжали со своей собственной администрацией, в том числе со своими судьями, нотариусами, казначеями и даже полицейскими силами. Они привозили с собой всю исполнительную власть. И эта функция очень скоро стала в средневековой Италии «профессией». Она была хорошо оплачиваемой, а некоторые семьи даже специализировались на поставке правителей в различные города. Различали даже разные виды подеста, в зависимости, например, от роли, которая отводилась их дипломатическим умениям в тот или иной момент¹⁵. Подеста призывали, когда города не могли преодолеть внутренние распри. И хотя, конечно же, от них ожидали, что они будут компетентными администраторами, решающую роль все же играло качество беспристрастности. Так, они всегда приносили клятву в своей беспристрастности. Примечательно, что конкретные условия их правления нигде не были прописаны. Они должны были просто взять на себя обязательство действовать строго в рамках городских законов. Зато существовали подробные предписания относительно их отчетности по окончании срока полномочий. Они даже обычно должны были задержаться в городе на один или два месяца после окончания службы, прежде чем получить жалованье, которое выплачивалось после тщательной проверки счетов и подведения итогов их работы. Руководящая роль городского совета, таким образом, сводилась именно к контролю.

Целый набор весьма подробных предписаний отдельно касался гарантий сохранения их беспристрастности. Эти наемные держатели исполнительной власти, во-первых, избирались на весьма ограниченный срок: сначала от одного до двух лет, а затем мандаты подеста практически повсюду сократили до шести месяцев. Задачей было избежать, чтобы их власть слишком сильно переплелась с жизнью города, а также не установились привилегированные отношения с некоторыми его жителями. Призывая подеста, чтобы преодолеть свои внутренние разногласия, городские советы отчаянно боялись, что в конце концов он может примкнуть к какой-либо из сторон. Поэтому в каждом конкретном случае существовал длинный список запретов, связанных с его поведением. Вот несколько примечательных примеров из этого своеобразного преверовского набора¹⁶:

- запрет проживать в городе со своей супругой, детьми и даже племянниками;
- запрет, в случае если подеста не женат, жениться на женщине из того города, где он выполняет свои обязанности;
- запрет покидать территорию города без разрешения;
- запрет принимать пищу или выпивать вместе с жителями города (обычно этот запрет распространялся на все его окружение);
- запрет принимать у себя гостей после захода солнца (во избежание тайных собраний).

Крупный политический автор того времени Жан де Витерб даже советовал, в том же духе, запретить подеста прогуливаться в компании сограждан. Также на него налагался целый ряд обязательств, призванных гарантировать его беспристрастность. В Сиене, например, подеста должен был жить поочередно в разных кварталах города, чтобы избежать чрезмерного сближения с кем бы то ни было. Во Флоренции требовали, чтобы место рождения подеста находилось как минимум в ста двадцати километрах от этого города и чтобы у него не было никаких родственников среди жителей города, вплоть до четвертого колена. Делалось все возможное, чтобы обеспечить качество беспристрастности подеста и его полную отстраненность от разногласий, терзающих город. Тем не менее постепенно стало ясно, что расширения количества этих предосторожностей недостаточно. Невозможно было предусмотреть все ситуации, которые могли бы стать источником проблем. В конце концов все осознали, что беспристрастность не может быть гарантирована просто положением. В чем причина этой неудачи? Она связана с тем, что никакую власть нельзя свести к одному простому институту, отделенному от обстоятельств, абсолютно внешнему по отношению к эмоциям и интересам города. Беспристрастность всегда бывает непостоянным качеством, которое необходимо подвергать испытанию. Именно поэтому система власти правителя-чужака продержалась в средневековой Италии недолго. Пока люди не будут богами или не станут занимать стороннюю по отношению к своему положению позицию, они не смогут установить беспристрастную власть. Управление всегда остается занятием, обусловленным определенным контекстом, который вынуждает принять ту или иную сторону в городских конфликтах. В этом смысле беспристрастность не может заменить собой политику. Следовательно, рассматривая способы осуществления активной беспристрастности, необходимо дистанцироваться и от этой утопии.

Третья форма утопической беспристрастности — это полная деперсонализация управления, каноническим примером чего является механизм так называемой невидимой руки. Понятие *невидимой руки*, которое в разговорном языке используется для обозначения рыночного равновесия, изначально имело теологический смысл. Им обозначалась рука божья¹⁷ либо рука темных сил. «И кандалы... Порви рукой кровавой и незримой»: именно такими словами Макбет призывал ночь, прося ее покрыть преступление, которое он собирался совершить. Вольтер тоже использовал это понятие¹⁸. Встречается это выражение и в работах Адама Смита «Теория нравственных чувств» и «Богатство народов». Однако он использует его скорее с иронией, и оно занимает второстепенное место в его творчестве¹⁹. Лишь через сто лет после развития теорий общего равновесия (в частности, в работах Карла Менгера) понятие невидимой руки заняло заметное место, на котором оно осталось и до сих пор²⁰. А свой полный смысл оно обрело только в трудах Фридриха фон Хайека.

Видение экономики у Хайека глубоко отличается от представлений Смита. Если последний рассматривал экономические обмены в рамках нравственности и психологии, то Хайек отталкивается при их изучении от теории информации. Рынок, пишет он, «это единственный по сей день порядок, в котором бесконечно рассеянная между миллионами людей информация может эффективно использоваться на благо всех»²¹. Именно с этих позиций он критиковал вмешательство государства, поскольку, по его мнению, оно «неспособно знать все отдельные факты, на которых зиждется совокупный порядок различных видов деятельности в большом обществе»²². Такое когнитивистское понимание рыночной системы логично вписывается в «генетический» подход к изучению ее становления. Рынок, по мнению Хайека, не является «изобретением» экономистов. Это результат процесса адаптации и накопления человеческого опыта: воздействие конкуренции на рынок должно пониматься как «процесс исследования»²³ (в этом подходе Хайек гораздо больше идей позаимствовал у Эдмунда Бёрка и его эволюционистского представления о формировании правил и традиций, чем у Смита).

Он считал, что только рыночный порядок был в состоянии установить подлинное «правление» большинства. Что же касается политической власти, то она обречена на пристрастность, поскольку

ку неспособна охватить, как это делает рынок, всю совокупность переменных, составляющих социальное взаимодействие. По своему характеру она крепко привязана к узкому миру избирательности, а ее неизбежно нарушающее порядок вмешательство, несмотря на все благие намерения, привело только к созданию рент и привилегий для немногих в ущерб интересам всех. Так, по мнению Хайека, рынок представляет собой *невидимый порядок* (речь уже не о руке, поскольку рука для него была слишком тесно связана с олицетворением субъекта и воли), лишаящий власть легитимного права занимать руководящую роль в обществе²⁴. «Большая заслуга рыночного порядка, — подчеркивает он, — [состояла в том], что он лишал кого-либо всякой власти, использование которой по своему существу являлось бесправием. Истина такова, что благодаря этому порядку удалось добиться самого массового сокращения произвола власти в истории человечества»²⁵. На этой основе начал вырисовываться проект радикальной деполитизации мира. Отметалась сама идея противостояния между людьми, а также критической конфронтации с правительством. В мире «утопического капитализма», по Хайеку, больше не было коллективной власти, оторванность которой от общества могла бы обсуждаться публично. Больше нет верховного спасителя, но нет и ответственного лица, у которого можно потребовать отчета. Поэтому царство беспристрастности, о котором мечтал Хайек, было неразрывно связано с косвенным призывом к смирению. Целая пропасть отделяла «Ничью власть» в понимании Хайека от творческого противоречия, заложенного в идее «пустого места» Клода Лефора.

Учредительная беспристрастность

Как мы уже показали, если дистанцироваться от трех утопий беспристрастности, подавляющих человека и отрицающих всякую легитимность политического порядка и конфликтов, которые в нем существуют, активная беспристрастность может способствовать формированию демократического мира. Однако существует еще одна форма беспристрастности, обладающая собственно политическим измерением: я предлагаю называть ее «учредительная беспристрастность». В этом названии, основанном на классическом различии между учредительной и учрежденной²⁶ политикой, подчеркивается задача независимых органов власти,

выполняющих системообразующую роль в общественной жизни. Их независимость в этом случае основана на определении контуров общинной жизни, которую необходимо отличать от политическо-партийной сферы.

Самый давний пример организаций такого типа — денежно-кредитные учреждения. Во Франции идея о разделении некоторых исполнительных функций и передаче их специальным органам была сформулирована уже в период Великой французской революции. Так, в 1790 году Кондорсе призывал придать государственной казне особый статус, отделив ее от всей остальной администрации. «Опасно доверять государственную казну исполнительным органам власти», — считал он²⁷. Каковы же причины такой осторожности? По мнению философа, они были связаны с риском того, что правители могли руководствоваться краткосрочными соображениями и принести будущее в жертву настоящему; их решения также могли быть мотивированы партийными или личными интересами. Несмотря на то что они были полностью легитимными, было бы разумно ограничить их деятельность одной из сфер общественного договора и увеличить, как следствие, количество типов учреждений, на которые возложена задача по обеспечению общественной пользы. «Полезно доверить отдельным учреждениям осуществление различных задач одной власти»²⁸, — заключал Кондорсе, призывая своих современников не ограничиваться узким пониманием разделения власти на три ветви. В этом он был первым, кто предложил своеобразную форму «экономического конституционализма». Затем основным объектом, на котором были сосредоточены исследования, стала проблематика независимости центральных банков, что не так давно повлекло за собой подлинную революцию. В период 1990–1995 годов около тридцати стран, в основном развивающихся, приняли принцип такой независимости²⁹. Дискуссии по этому вопросу в какой-то момент были весьма масштабными. Мы видели это в Европе. Так было и в США, где Федеральную резервную систему часто критиковали за ее *недемократичность*; а также во многих других странах. В этом плане особенно интересно разобрать пример Германии, чтобы понять категорию *учредительной независимости*.

Принятое Германией после Второй мировой войны решение дать Центральному банку страны твердую автономию сделало его образцовым примером института, публичный характер которого

был определен независимостью и выводом из-под контроля исполнительной власти. Это решение можно понять, только не забывая об исторических травмах, полученных Германией в период между двумя войнами. Самой очевидной из них был приход к власти фашистской партии в результате выборов. Как принять выражение воли на выборах в качестве демократического идеала, если это волеизъявление вполне законно может привести к разрушению демократии? Этот вопрос французских республиканцев после народного возведения на трон Наполеона III постоянно мучил немецких либералов и демократов. Ссылка на *активистскую демократию*, начиная с 1930-х годов, стала первой формой ответа на этот вопрос, открывая новый взгляд на различие, которое делалось в 1920-е годы между законностью и легитимностью³⁰. Эта тема занимала центральное место в послевоенных конституционных и политических дискуссиях и привела к запрету политических сил, которые считались слишком опасными для свободы, а также к принятию «права на сопротивление» граждан в случае, когда им казалось, что демократическому порядку что-либо угрожает³¹. Денежно-кредитная сфера, хоть она *априори* и является менее уязвимой, также накрепко отпечаталась в немецкой памяти³². Гиперинфляция в период после Первой мировой войны была вторым травмирующим эпизодом, который надолго запомнился немцам.

Эта гиперинфляция с невероятными цифрами, в которых она выражалась, — широко известный феномен. С 1918 по 1921 год цены выросли в десять раз, а еще раз резко подскочили в 1922 году и затем снова в 1923-м³³. Когда в конце 1923 года была проведена радикальная реформа с целью выхода из этого колоссального кризиса, введенная в обращение *рентная марка* стоила миллиард *рейхсмарок*! Эту цифру, которой достаточно для понимания масштаба проблемы, практически невозможно осознать, настолько нереальной кажется ее величина. Валютный кризис был отражением настоящего распада общественных связей, затронул саму структуру общества. В немецкой гиперинфляции начала 1920-х годов сошлись антропологические, экономические и политические категории, что стало наглядным примером одного из крайних состояний, которое показывает, что деньги могут быть «выражением общества как целого»³⁴. Вопрос денег неотделим от функционирования социальных связей, качество которых они отражают (Марсель Мосс отмечал, что деньги необходимо рассматривать как «одну из форм коллективного мышления» и даже «основную

форму сообщества»³⁵); они обладают ярко выраженным политическим содержанием. Германская гиперинфляция стала выражением разрыва общественного договора, возвратом к природному состоянию и борьбе всех против всех. Конрад Аденауэр, который был в то время мэром Кельна, отмечал: «Если не будет денег, люди станут биться насмерть между собой»³⁶. Общественные связи исчезают, когда отсутствует объединяющий эквивалент.

Гиперинфляция как распад гражданских связей и разрушение условий построения демократического режима побудили немцев уделять больше внимания объединяющему измерению демократической идеи, а также ее структурным предпосылкам. Вопрос стабильности цен в этом контексте представлялся одним из ключевых условий демократии как общественной формы, а также как процесса. Федеративная Республика Германия, юридически созданная в 1949 году, была одержима идеей исключить возможность возврата к подобным проблемам и демонам прошлого. В институциональном плане основная задача заключалась в том, чтобы утвердить центральное значение правового государства, придать долгосрочный характер праву как охраняющему фактору, стоящему выше краткосрочного и переменчивого избирательного цикла. Новый режим сразу определился как противовес двум угрозам — коммунизму и гитлеризму. Поэтому он стремился строить публичную жизнь на неконфликтном идеологическом фундаменте, не основывая немецкую демократию на одной только избирательной системе.

В экономическом укладе те же задачи лежали в основе построения подлинного *экономического конституционализма*. Эта формулировка и идея принадлежат небольшой группе экономистов, сложившейся в 1930-е годы. Эти экономисты неолыберального толка, жестко выступавшие против устанавливавшегося в тот момент фашистского режима, а также отличавшиеся определенными религиозными убеждениями, создали оппозиционное течение, которое в конце концов стало отождествляться с созданным ими журналом «Ордо». Отсюда и данное им название *ордолибералы*³⁷. Основными лидерами этого течения были Вильгельм Рёпке, Франц Бём, Вальтер Ойкен и Ганс Гросман-Дёрт, сразу обреченные Гитлером на молчание, но выжившие члены этой группы сыграли ключевую роль в послевоенной Германии. Людвиг Эрхард, главный автор немецкого «экономического чуда» (до того, как он сменил на посту канцлера Конрада

Аденауэра в 1963 году), был одним из самых верных их последователей.

Будучи теоретиками социально ориентированной рыночной экономики, считавшейся альтернативой либерализму в чистом виде, поскольку его подозревали в том, что он угрожает общественному порядку, эти экономисты предложили систему экономической деятельности, гарантирующую ее стабильность и представляющую собой продолжение в этой сфере центральной роли, которая в политике отводится конституционным нормам³⁸. Вопрос финансов рассматривался ими также с точки зрения экономического конституционализма. Инфляция, по их мнению, представляла собой не что иное, как симптом недоверия к исполнительной власти, признак того, что общество лишилось политической структуры, и власть уже не считалась легитимной. Именно поэтому проблема *стабильности цен* была для них приоритетной. По их мнению, она имела не только техническое и финансовое значение. Помимо этого, она скрепляла долгосрочный характер общественного договора и была условием справедливого демократического порядка. Отсюда важность существования *независимого учреждения*, которое должно было стать долгосрочным гарантом сохранения стабильности цен независимо от воли электорального большинства. Именно эта роль была отведена Центральному банку. Поэтому его независимость рассматривалась как источник его легитимности.

Автономия Центрального банка в том виде, в котором была установлена в Германии, не просто носила негативный характер, она отражала стремление вывести банк из-под влияния политико-популистской власти с негласной целью учреждения «экспертной власти» (независимость в этом случае могла придать «аристократический» оттенок демократическому представительству). А в действительности она подразумевала установление *прямой связи* между населением и финансовым учреждением и означала, что Центральный банк намерен строить свою деятельность, отталкиваясь от тех основополагающих политических принципов, что составляют смысл и форму общественного договора. Дистанцирование от партийной политики не было, таким образом, отклонением от демократических правил, как и не было связано с торжеством либерализма в узком смысле. Независимость банка от исполнительной власти была скорее направлена на поддержку «демократии-общества», в каком-то смысле предшественницы

избирательной демократии. Банк руководствовался в первую очередь укреплением «легитимности основ общественного порядка»³⁹. Позднее акцент на собственно экономическом эффекте независимости европейских центральных банков (в частности, в области контроля над инфляцией) принизил значение специфического для Германии политического аспекта⁴⁰.

В соответствии с законом от 26 июля 1957 года, Федеральному банку Германии было поручено регулирование обращения денежной массы и условий кредитования, при этом уточнялось, что его задачей должна быть «защита национальной валюты»⁴¹. То есть речь шла о функции независимости как бдительности, а не суверенитета. Такая *активная независимость* не имела ничего общего с призывами в период между двумя мировыми войнами к формированию нейтральных государств, чтобы противостоять разрушительному характеру выстраивания коалиций⁴². Напротив, речь шла о требовании демократической и гражданской независимости. Об этом по-своему свидетельствует особая привязанность к оплате наличными, которая до сих пор характерна для Германии (объемы оплаты наличными там примерно в полтора раза выше, чем во всех остальных странах Европы). Как будто банковский билет все еще остается по ту сторону Рейна живым символом связи между денежной системой и народом, эквивалентом — хоть и в меньшей мере, но вполне устойчивым — своеобразного ежедневного плембисцита, если использовать метафору Эрнеста Ренана⁴³.

Именно Германия, как мы знаем, сыграла основную роль в том, чтобы наделить Европейский центральный банк довольно жесткой автономией. Причины этого можно понять, учитывая исторический контекст, который мы вкратце обозначили. Однако история также призывает вернуть независимость к ее основам: к установлению демократии как общества. Только такой подход позволяет понять, что учреждающий тип беспристрастности может представлять собой политику. Иначе говоря, беспристрастность может быть политикой, только если независимость становится верой.

Настройки демократической жизни

Изучение категории беспристрастности призывает нас взглянуть на смысл демократии более широко. Нельзя забывать, что она представляет собой прежде всего нормальное открытое отраже-

ние конфликта интересов и различных оценок. В обществе, где существуют различные формы неравенства, различные мнения, неуверенность в завтрашнем дне, необходимо постоянно принимать решения, выбирать из конкурентных вариантов, выносить суждение относительно разных интересов. Это неизбежная и совершенно легитимная сфера политики различных пристрастий. В то же время необходимо признать специфику и создавать условия для проявления политики беспристрастности. У этой политики есть два измерения. Во-первых, она охватывает различные сферы, которые связаны с собственно общественным договором (в отличие от «договора с большинством»): он включает в себя верховенство правовых норм, защиту республиканских принципов, гарантию национального единства, внимание к частным интересам. Необходимо подчеркнуть, что все эти разные области не зафиксированы и не предопределены раз и навсегда. Если, например, для немцев, в силу их истории, совершенно очевидно, что денежная политика тесно связана с общественным договором, можно тем не менее предположить, что в другой стране она будет рассматриваться как просто часть экономической политики (подверженной партийно-политическому влиянию). Поэтому дискуссия об адекватном разграничении политики большинства и политики беспристрастности сама по себе является центром демократической жизни; она представляет собой одну из ее основ. В частности, сегодня это очень чувствительный вопрос в сфере решения религиозных и культурных проблем. Политика беспристрастности обладает также еще одним свойством, которое обуславливает ее демократическое назначение: оно заключается в равноправном отношении ко всем, в борьбе с дискриминацией, в обеспечении равенства возможностей и реализации способностей. Тогда она становится, как мы уже отмечали, основным средством построения демократического общества.

Различные независимые органы власти так или иначе связаны с этими двумя категориями, способствуя построению более свободного и демократического общества. Они значительно расширяют традиционный образ правового государства, делая его более активным и осязаемым. Вопреки иллюзорному представлению, что беспристрастность может заменить конфликты идей и интересов, смысл демократического проекта заключается в том, чтобы использовать должным образом различия и взаимодополняемость.

III. Легитимность рефлексивности

1. Рефлексивная демократия
2. Институты рефлексивности
3. О том, как важно не быть избранным

1. Рефлексивная демократия

Избирательно-представительная демократия основана на порядке, в соответствии с которым общая воля выражается во время выборов напрямую и полностью. Это означает соединение способа выражения политической воли (избирательный бюллетень), политического субъекта (избиратели) и времени (избирательный период). То есть структурные элементы такого представления о демократии связаны с тремя предпосылками: отождествлением выборов с выражением общей воли; приравниванием избирателей к народу; включением политической и парламентской деятельности в непрерывный избирательный процесс. Эти предпосылки свидетельствуют о явном упрощении реалий, и доказывать их уязвимость нет нужды. Смысл рефлексии [осмысления человеком социальных реалий на основе жизненного опыта] состоит в исправлении вытекающей отсюда демократической незавершенности и создании механизмов, корректирующих и компенсирующих слабость названных предпосылок. В процессе решения этой задачи происходит умножение разнообразия. Тогда как суть негативного большинства состоит в определении позиции, благодаря которой может быть удовлетворено требование единогласия, но с учетом умножения количества частных мнений и подходов, способствующего более полному охвату реальности. Так стратегия плюрализма приходит на смену предшествовавшим ей выборам и с предпочтением беспристрастности. Она включает два аспекта: усложнение форм и субъектов демократии и контроль за механизмами мажоритарной системы. Основные условия этого процесса можно раскрыть, если принимать во внимание, что избирательно-представительная демократия сама по себе является лишь цивилизованной и упорядоченной формой того, что я называю «непосредственной демократией». Следовательно, чтобы правильно оценить природу и особенности процесса умно-

жения разнообразия, необходимо вновь вернуться к характеристикам непосредственной демократии.

Учредительная власть, перспективы непосредственной демократии

Понятие непосредственной демократии было косвенным критерием, с которым постоянно сверялся процесс народного правления во время Великой французской революции. Оно связано с идеей о том, что народ представляет собой совокупность, наделенную ясным смыслом и очевидной формой. Если прямая демократия отрицает делегирование как принцип действия и слова от имени другого, то непосредственная демократия отвергает посредничество, то есть учреждение и процедуру, задача которой формирование коллективной воли. Задача прямой демократии в том, чтобы устранить механизмы замещения, ставящие представителя на место представляемого, тогда как непосредственная демократия отвергает всякую рефлексивность в отношении общественной сферы. Именно с этим связано осуждение партий и различных посреднических структур: их обвиняют в системном подрыве общей воли с целью коварно помешать ее спонтанному формированию, которое считается единственно подлинным. С этим связана и фундаментальная в период Великой французской революции идея о том, что легитимное народное самовыражение сродни «нравственному электричеству» и является естественным свидетельством единогласия. Отсюда также и убежденность, что для выражения подлинной общей воли не нужны долгие дискуссии и противостояние аргументированных позиций. Ее сторонники считали даже, что открытие избирательной сферы для дискуссий приведет к нарушающей порядок риторике, предоставит поле деятельности власти имущим или демагогам, которые собьют с толку здравомыслящий народ. Во время революции радикалов и умеренных объединяло подобное расплывчатое понимание трудов Руссо.

Такая концепция также неотделима от проекции глубинной идентификации народного суверенитета с мощным процессом самоутверждения общественной сферы. Следовательно, все, что могло бы этот процесс ограничивать, сразу же отвергалось, в том числе давление традиций. Действительно, как можно создать

новую историю, оставаясь пленниками существующих институтов? «История — это не наш устав», — кратко изрек один из деятелей 1789 года¹, емко выражая навязчивое стремление того периода порвать с монархическим наследием. Иначе говоря, только настоящее могло считаться революционным. Учредительная власть здесь представляла собой наиболее верное выражение демократического идеала. Ведь только она могла считаться первичной и поэтому в полной мере созидательной властью, полным выражением внезапно возникшей воли, абсолютно открытой силой, на которую ничто не воздействовало. Это характеристики, которые выделил Сийес в начале 1789 года для обоснования творческого разрыва с прошлым, осуществленного его поколением. Для учредительной власти, отмечал он, «реальность — это все, форма — ничто»². Это «воля народа... которую нельзя подчинить никакой форме, никаким правилам»³. Такая учредительная власть, как тогда считалось, представляла собой «светскую разновидность божественной власти, создающей порядок, но не подчиняющейся ему»⁴. Сийес различал власть такого рода и власть учрежденную, задача которой — более рутинное осуществление коллективного суверенитета избранными представителями. При этом, безусловно, признавалось превосходство учредительной силы.

Во время Великой французской революции это обусловило некоторый радикализм, которым сопровождалось стремление поддерживать живое пламя этой первичной власти для осуществления демократических преобразований. Власть должна была сливаться с действующим напрямую народом, отвергая любую форму институционализации, которая могла бы ее связать. Власть, полностью освободившаяся от своих «цепей», могла быть только прямой революционной силой, источником постоянной мятежной энергии; демократия не мыслилась без радикальной деинституционализации политики. Члены Конвента 1793 года извлекли из этого логический вывод, приостановив действие конституции, которую они только что разработали и приняли! Когда Конвент издал 10 октября 1793 года (19 вандемьера II года Республики) декрет о том, что «правительство Франции будет революционным до установления мира», он легализовал подобные действия. «В тех условиях, в которых находится Республика, конституция не может быть введена; мы принесем ее в жертву самой себе», — резюмировал Сен-Жюст⁵. Политическую жизнь понимали тогда как действие в чистом виде, никем

не благословляемое и непосредственно осязаемое выражение воли. Полагали, что таким образом она будет воплощать дух Революции, о которой Мишле говорил, что «она игнорирует пространство и время». Именно на этой утопии формировался в то время культ мятежа. Никому не удалось лучше, чем де Саду, выразить потребность в нем, когда он призывал своих соотечественников считать, что «восстание должно быть постоянным состоянием республики»⁶. Понятно, что учредительная власть завораживала всех, кто мечтал о демократии, свободной от всего, что могло ее ограничивать. Размышления Сийеса о власти без формы привлекали поклонников-радикалов — от бланкистов, прославлявших восстание как непосредственную политику реализации энергии, до сторонников теории «истинного Решения» [децизионизма. — *Ред.*] Карла Шмитта.

Поскольку учредительная власть представляет собой силу без формы, она является прямым и абсолютным выражением живого народа. Она представлялась как «революционное продолжение человеческой способности творить историю», «фундаментальный акт обновления, а следовательно, возведенный в абсолют процесс»⁷. На протяжении всего XIX века слышались многочисленные голоса тех, кто видел в ее пламенном образе — восстании — выражение своего рода чистой демократии. Часто превозносилась функция олицетворения народного восстания, в результате чего облик народа становился видимым и осязаемым. Подчеркивалось, что в восстании народ самовыражается как исконная сила, действующая непосредственно, разрешающая таким образом внутреннее противоречие, присущее институционализации общественной среды. В результате восстание отождествляется с самим народом, при этом политическая форма и общественный образ соединяются в совершенно адекватном облике социального большинства. После 1830-х годов политическое и нравственное возвышение восстания продолжилось, но уже на уровне формирования поэтического образа баррикад⁸, которые придали восстанию форму, а само оно набирало силу. Баррикады ставили перед повстанцами цель и наделили их понятной идентичностью. Они обрели своеобразную нравственную силу, утвердившуюся в городе в форме материального выражения протеста. На протяжении всего этого века воплощением такого идеала был Луи Огюст Бланки, который вызывал уважение даже у своих противников, идеализируя политику как непосредственно творческую энергию и жизненную силу. Появившаяся

несколько десятилетий спустя теория решений Карла Шмитта также строилась на превознесении учредительной власти. По мнению автора «Политической теологии», эта власть — прямое проявление существования, а ее решение выражает истину⁹. Решать для него, как было справедливо подмечено, означает в первую очередь принимать решения по поводу своей собственной жизни¹⁰, при этом воля является не чем иным, как неотъемлемым проявлением жизни. «Учредительная власть — это политическая воля, то есть конкретная политическая сущность», — резюмирует Шмитт, предлагая тем самым свое видение непосредственной общественной власти.

Идея непосредственности лежала в XX веке и в основе коммунистического представления о «государстве всего народа»¹¹. Притязание на становление власти-общества, а значит, на своеобразное увековечивание ее учреждения — основа тоталитарной риторики. Один из теоретиков марксизма начала XX века утверждал даже, что в капиталистическом государстве народа «в строгом смысле этого слова просто не существует»¹². Отсюда вытекало и оправдание единственной партии как «формы» объективно однородного класса, идеального практического выражения общественного большинства. В этом случае даже невозможно провести различие между прямой и представительной демократией. Так, основатель Коммунистической партии Франции в свое время заявил, что советский режим был «единственной известной миру формой прямого представительства пролетариата в целом»¹³. Поразительно, что коммунистические режимы, формулируя претензию на установление, по сути, непосредственной демократической власти, в то же время были столь озабочены созданием видимости избирательной демократии, добиваясь численного идеала единогласия. Процедуры представительства в этих странах были настолько усовершенствованы, что больше не существовало существенной разницы между прямым правлением и системой представительства, как утверждали те, кто прославлял эти режимы. Пропаганда, например, охотно делала акцент на множестве собраний, в которых было задействовано практически все население, подчеркивала широкие масштабы самих представительных органов¹⁴. Результаты выборов, превышавшие 99%, лишь подтверждали логически эти данные. Показатели процедурного и реального измерений политической жизни должны были идеально совпасть для осуществления непосредственной демократии.

Различные образы непосредственности, которых мы коснулись, обрисовывают крайние границы этой концепции общественной власти большинства. Однако монистическое представление о политике также подпитывало, хотя и в гораздо более скромном масштабе (и поэтому менее опасном!), своеобразную односторонность политики. Оно существует в виде чрезмерного увлечения выборами. Заключение демократии в рамки этой системы произвело двойной негативный эффект. Во-первых, это вызывает на глубинном уровне чувство разочарования хотя бы из-за отказа от утопии и одновременно сохраняющейся приверженности менталитету, выражением которого она являлась. Во-вторых, это логически привело к приравниванию стремления к более сильной демократии к внушающей подозрение и опасной процедуре. Отрешенность и слепота, характеризующие эту систему «реализма», сейчас доминируют в обычных демократических странах.

Кондорсе и большинство разнообразия

Кондорсе был первым, кто осознал природу этой проблемы в эпоху Великой французской революции. Он хорошо понял либеральный тупик, в который могло завести монистическое представление о непосредственной демократии¹⁵. Взгляды Кондорсе были полной противоположностью «либерализма страха», теория которого создавалась уже в XX веке. В то время как многие его современники видели в представительном правлении труднодостижимую практическую альтернативу прямой демократии, а также средство избежать ее, поскольку ее связывали с всевозможными дефектами, Кондорсе полностью переформулировал этот вопрос, указав путь к «представительной демократии» (это выражение стало широко употребляться в начале 1793 года). Основная идея Кондорсе состояла в том, чтобы расширить количество способов реализации народного суверенитета. Он предлагал расширить политическую деятельность народа, повышая ее сложность и рефлексивность и не сокращая представительство. Столкнувшись с проблемами или простой невозможностью осуществления непосредственной демократии, он предложил разнообразить формы осуществления суверенитета. Это главный ориентир представленного им в феврале 1793 года проекта конституции. В то время как многие другие члены Конвента все еще искали простую и убедитель-

тельную формулировку для подлинной народной власти, Кондорсе предложил им создать то, что я назвал бы «комплексным суверенитетом», основанным на диверсификации временного аспекта и способов реализации политической жизни¹⁶.

Общая воля обладала, по его мнению, вдвойне сложным характером. Вовсе не какая-то данность, предшествовавшая политической активности, воля в первую очередь является результатом процесса постоянного взаимодействия между народом и его представителями. Обычные структуры представительного правления и процедуры референдума или выражения народного недоверия, например, для Кондорсе являются взаимодополняемыми. Они образуют две фазы и одновременно две формы народного суверенитета. Оригинальность подхода Кондорсе была еще и в том, что он предлагал различать в избирательном цикле ознакомительные выборы и окончательное голосование. Такой подход в то время был чрезвычайно новаторским. Он позволял обойти противоречие между концепцией Сийеса, для которого воля сообщества могла осуществляться только посредством органа, придающего ей форму (народ при этом становится субъектом политики только через представительство), и концепцией парижских секционеров, представлявших народ исключительно как непосредственного участника политики, выходящего на улицу. И хотя народный суверенитет проистекает из взаимодействия институционального типа, для Кондорсе это еще и *историческая конструкция*. В ней сочетаются различные временные промежутки: краткий период референдума или вотума недоверия; институциональная периодичность выборов; долгосрочный период действия конституции. В каждом из этих случаев народное самовыражение формирует волю, которая дополняется другими процедурами, осуществляющими также контроль и надзор за этой волей. При этом действуют различные выражения самого народа, а не институты, которые ему противостоят. Таким образом, Кондорсе пошел по пути очень глубокого обновления концепции разделения властей. Он не рассматривал ее с традиционной точки зрения уравнивания или сбалансированного разделения прерогатив: Кондорсе видел в ней условие углубления демократии, поскольку только такой подход может наделить сущностью реальный народ, всегда сложный во всем своем многообразии. Иначе говоря, народ у Кондорсе всегда двойствен и даже тройствен. Он слишком многообразен, чтобы быть сведенным к

какому-либо одному из своих проявлений и быть при этом достаточным образом представленным.

Представительная демократия, как ее видел Кондорсе, не является синтезом или балансом двух противоречащих друг другу принципов. Она представляется решением проблемы определения режима современности, поскольку давала возможность увеличить количество временных промежутков, форм и субъектов суверенитета. Представительная демократия заменила идею постоянного суверенитета в различных его преломлениях на прямую и поляризованную демократическую проблематику. Автор «Эскиза исторической картины прогресса человеческого разума» открыл путь к новому пониманию демократического большинства, сделав увеличение количества его частных проявлений лучшим условием его оценки как целого. Он предлагал сделать общественную власть более эффективной, разнообразя ее движущие силы и участников. С точки зрения такого сложного суверенитета можно также по-новому рассмотреть связи между либерализмом и демократией. В комплексном суверенитете умножение функциональных инстанций — зачастую называемых «либеральными», поскольку они ограничивают всемогущество избранных лиц, — становится позитивным средством роста влияния общества на политический процесс. Контроль каждой из властей в отдельности — это средство, которое позволяет гарантировать руководящую роль общественного большинства в целом. Это как раз можно увидеть, последовательно изучая с социологической точки зрения, а также с точки зрения временных промежутков и стилей принятия решений, различные способы достижения общности путем умножения числа факторов.

Три проявления народа

Комплексный суверенитет можно охарактеризовать как адекватную политическую форму самого точного определения народа, поскольку он является функционально и материально разнообразным. Такое определение находит свое оправдание в том, что народ как целое, в единственном числе, не существует. Это вовсе не единое целое, главной тайной которого является единогласие, — это сила, которой никто не может обладать в одиночку и которую никто не может воплощать. Его отчетливое проявление возможно

только в трех формах — *народ-избиратель*, *народ-общество* и *народ-источник*. Каждая из этих форм является лишь ограниченным его выражением.

Народ-избиратель — это самое простое понятие, поскольку он обретает исчислимую форму на выборах. Он непосредственно проявляется в разделении на большинство и меньшинство. Тем не менее уловить его суть гораздо труднее, чем оценить его ограниченные арифметические показатели. Во-первых, выражение воли народа на выборах часто бывает очень разнообразным, распределяющим народ по различным категориям. Кроме того, избирательная процедура вовсе не представляет его в полной мере. Ведь остаются еще люди, не внесенные в списки избирателей и не явившиеся на выборы, а также незаполненные или недействительные бюллетени. Такой народ-избиратель мимолетен, проявляется лишь кратковременно и разрозненно, его состав меняется вслед за избирательным календарем. Казалось бы, такой народ априори не обладает всеми необходимыми характеристиками, чтобы быть адекватным выражением социального большинства. Тем не менее у него есть основания играть эту роль. Они имеют двойной характер. Во-первых, избирательные испытания обладают свойством, которое позволяет прекратить любые споры: никто не может оспорить материальность численного большинства. Сила выборов, помимо этого, связана с тем, что они уходят корнями в признание определенной формы полного равенства, выражающегося в праве всех прийти на выборы. И хотя результаты разделяют народ, лежащая в основе выборов процедура его объединяет.

Если народ-избиратель создает власть, которая эпизодически принимает форму большинства, народ-общество представляется как бесконечное количество активных или пассивных меньшинств. Это перечень всяческих протестов и инициатив, описание ситуаций, воспринятых как отклонение от справедливого порядка, осязаемое проявление того, что создает или разрушает возможность достижения общего мира. Это народ-поток, народ-история, народ-проблема. Народ-общество — это проблемная правда совместного бытия, падений и обманов, надежд и неудач. У него нет другого единства, кроме как в жизненной силе, развивающемся противоречии: это то, чему можно дать определение *общества* как средоточия всех этих элементов. Именно в этом смысле народ может рассматриваться как фигура общественного

большинства. Он утверждается в этом качестве благодаря вовсе не единству чувства, а сплетению вопросов, характеризующих коллективные связи. Пространством его естественного выражения является область контрдемократии.

Народ-источник не носит материального характера. Его основу составляет всеобъемлющий эквивалент, заложенный в принципе включения всех людей в жизнь общества: равенство. Его определяет созидание сферы общего. Он осуществляет и сохраняет принципы, составляющие самое организующее и самое очевидное общественное достояние — основополагающие права. Эти права являются в прямом смысле общественными благами, не вступающими в соперничество: ими могут пользоваться все, при этом не лишая никого его права¹⁷. Они являются неотъемлемой частью гражданственности индивида как формы принадлежности к сообществу и человеческой природы человека как признания неоспоримого своеобразия каждого. В этих правах прекрасно сочетаются целое общество и его части. Их соблюдение предполагает, что все голоса будут услышаны, все особенности учтены. Поэтому субъектом права является сам народ: он приводит все его многочисленные определения к основному; он воплощает его так, чтобы все могли легко ориентироваться. Необходимость такого политического перехода от социологии к праву в современном мире ощущается как никогда остро, поскольку прежние категории описания общественной сферы утратили значимость. Общество все меньше представлено неизменными идентичностями: теперь его природу определяют скорее *принципы его устройства*. «Народ, — писал Жан-Франсуа Лиотар, — это название облака разнородных фраз, которые противоречат друг другу, однако эта противоречивость и соединяет их вместе»¹⁸. Этот лишенный иллюзий вывод, лежащий в основе постмодернистских представлений, не всегда ведет к релятивизму и скептицизму. Он скорее указывает на необходимость политического переосмысления идеи народа.

Субъектом права отныне является самый что ни на есть конкретный человек. Он представляет собой непосредственно ощутимый образ всех, кого дискриминируют, отвергают, забывают. Вовсе не будучи абстракцией, именно он отныне является прямым воплощением идеи политического сообщества. Поразительно, но прежние устойчивые романтические образы народа-личности, похоже, потеряли способность пробуждать яркие образы. Христос

из истории Мишле, страждущий пролетариат Прудона или рабочий класс Маркса отныне звучат слишком расплывчато. Противопоставление «формального» и «реального» в политике изменило свое значение: народ-источник стал весьма реальным народом.

Рассмотрение различных ипостасей народа возвращает нас к вопросу об определении общей воли, так как каждое из проявлений народа может различным образом влиять на общую волю. Народ-избиратель соответствует арифметическому выражению воли, и большинство является числом, исчислимой силой. Народ-источник наполняет волю конкретным содержанием в области равенства, основанного на отношении к каждому индивиду с учетом обстоятельств его жизни и его достоинства. Обобщение в этом случае означает созидание общества, безусловно, радушно-го для всех. Наряду с «общей волей самовыражения» в ходе голосования, основанной на сумме сил, утверждается «общая воля объединения», соответствующая работе общества над собой, чтобы избавиться от присущих ему отличительных и разделяющих качеств. Ее конечная цель не единогласие, а искоренение дискриминации, формирование в полной мере общего мира. Общая воля определяет *качество* общества и совпадает в этом с тем, что лежало в основе примитивного идеала демократии. С глобальной точки зрения институт общественного большинства подразумевает представительство и совмещение трех образов: народа-избирателя, народа-общества и народа-источника. Ни один из них не может в одиночку претендовать на адекватное воплощение демократического субъекта.

Разнообразие временных рамок политики

Необходимо также разнообразить временные аспекты политики. Понятие общей воли теряет состоятельность, если рассматривается только с позиций сиюминутности. Поэтому учредительная власть как *прямое проявление* народного суверенитета не может быть правилом демократической жизни. Она может порождать демократическую жизнь в исключительных случаях или обозначать ее концептуальные рамки, однако становится разрушительной силой, если начинает претендовать на то, чтобы стать правилом. То же самое можно сказать и о радикальной концепции при-

мой демократии как постоянной способности выражения народной воли. Ренан отмечал в этой связи, что «общая воля была бы не более чем ежечасным капризом»¹⁹. Всегда открытая возможность для ее переформулирования в конце концов просто уничтожила бы ее, как это ни удивительно: она просто распалась бы, раскололась на части, подверженные постоянным изменениям. Иначе говоря, она разрушилась бы как воля и свелась к сумме решений, которые в итоге стали бы противоречить друг другу. Этот логический парадокс незамедлительности также предполагает, что демократия может обрести смысл и форму только как процесс создания истории. Демократия — это функция времени. Такое определение, вытекающее из констатации логической невозможности прямой демократии, подтверждено социологически. Народ как коллективный субъект политики сам является образом времени. По сути, он является историей. Следовательно, демократия — это не только система, позволяющая сообществу самоуправляться, это также порядок выстраивания общей идентичности. Следует подчеркнуть необходимость внести разнообразие во временные координаты демократии. Созидание истории, а также управление настоящим подразумевают сочетание очень разных соотношений общественного времени. Недремлющее время памяти, долгосрочный период конституции, ограниченный выборным мандатом срок полномочий парламента, краткий период общественного мнения должны взаимодействовать и постоянно подстраиваться друг под друга, наполняя демократический идеал конкретным содержанием. Это способ формирования общей воли в постоянном процессе взаимодействия различных проявлений времени.

Здесь необходимо особо подчеркнуть, что общая воля не сводится к совместному выбору или принятию решения, которые осуществляются в ходе голосования. Факт выбора или принятия решения является полностью состоявшимся, когда он уже осуществлен; в нем всегда присутствуют «до» и «после», как и в избирательном процессе. Это ключевое измерение демократии. Однако, обращаясь к выражению коллективной воли, можно продвинуться дальше. Мы ставим одномоментный выбор (касающийся людей или программ) в более широкую проекцию реализации ценностей при достижении более общих целей, касающихся желаемой формы общества, чтобы придать вещам определенный смысл и направление. Воля — это сложное состояние, связываю-

щее эти различные элементы. По этой причине она является временной конструкцией по самой своей структуре, продуктом опыта, выражением проекции бытия. Это данность существования, а не непосредственная категория действия²⁰. Воля по определению связана с созданием повествования. Поэтому умножение временных измерений политики является вторым ключевым признаком формирования большинства умножения.

Уровни принятия решений

Демократическая жизнь подразумевает существование открытого форума, где могут обсуждаться важные вопросы, перед тем как избиратели или парламентарии примут окончательное решение. Однако реальная политическая жизнь гораздо сложнее. Дискуссии и споры разворачиваются повсюду. Сначала все происходит на многочисленных рассеянных между разными институтами площадках и в различных средоточиях общественной жизни и очень по-разному отражается в СМИ. Сами СМИ играют здесь особую роль фильтров или стимуляторов. Характер столкновения мнений также очень разнообразен. Целая пропасть отделяет экспертные споры от научных докладов, партийных перебранок, личных пререканий или разговоров в кафе. Предвыборная конкуренция соединяет все эти разные элементы, но все сходится в итоге в избирательной урне. Она в назначенный день становится форумом, который поглощает все остальные, производит необходимое упрощение и приводит множество к единству. Избирательный бюллетень, со своей стороны, также обладает функцией сокращения разнообразия аргументов. На какой-то момент он дает всем гражданам общий язык. Он поглощает бесконечное разнообразие мотиваций, определяющих выбор каждого из граждан. Все бюллетени имеют одинаковую ценность, все подсчитываются независимо от того, отражают они внезапный порыв или результат зрелого, продуманного выбора. Легитимность всеобщего избирательного права зиждется не только на его способности арифметически отражать власть последнего слова, прекращая разногласия, по крайней мере на время, способом, приемлемым для всех.

Именно поэтому функция соединения уровней и площадок дискуссий, которую выполняют выборы, является центром демократической жизни. Выборы обеспечивают необходимую перио-

дическую конденсацию этого разнообразия. Однако они не разрушают его, они не могут претендовать на то, чтобы поглотить все его элементы на длительный срок. Необходимо поддерживать это разнообразие, создавая условия для сохранения и повышения *качества* политических дискуссий. Забота о том, чтобы «общественный разум»²¹ постоянно укреплял свои позиции, является ключевым элементом демократического прогресса²². Также крайне важно, чтобы все мнения могли быть высказаны, чтобы доминирующие силы общественного мнения не подавили более сдержанные или продуманные позиции. Большинство, которое в этих рамках может рассматриваться как оформление живого и осознанного публичного процесса принятия решений, все еще нуждается в борьбе за разнообразие своих проявлений.

Невозможность самозарождения

Демократическое требование рефлексивности связано не только с практическими условиями определения большинства разнообразия. Оно также обладает логическим измерением, поскольку проистекает из невозможности самозарождения демократии. А ведь как раз с таким самопроизвольным зарождением была связана идея изначальной бесформенной власти, которая лежала в основе непосредственности. Однако абсолютного начала, возникновения чего-либо из небытия на практике не бывает. Историю всегда пишут исходя из отрицания прошлого или с позиций преемственности. Сама революция претендует на новизну и разрыв с прошлым, она заявляет о себе и осознает себя, только отталкиваясь от обличения существующего мира и со ссылкой на определенные исторические события. Воля существует только тогда, когда она основана на дистанцировании либо, наоборот, верно следует традициям. Ей всегда нужна исходная точка, чтобы проявиться в форме энергии. Без рефлексии невозможно ни формирование субъекта, ни начало новой истории. Для формирования идентичности или проекта всегда нужна дистанция, отличие. «Мы никогда не присутствуем при создании правила, — отмечает Поль Рикёр, — можно лишь отмотать историю назад, от одного института к другому»²³.

С чисто формальной точки зрения, невозможность самозарождения проявляется в том, что ни одно правило нельзя проверить с

помощью процедурных механизмов, которые в нем заложены²⁴. Пример выборов показывает, что никогда не бывает «чистых» демократических процедур; они всегда вписываются в контекст существовавших ранее общественных или материальных «данных», которые представляют собой своеобразные формы условности или предварительных ограничений. Если в ходе выборов необходимо выявить преимущество того или иного кандидата, то при назначении того или иного из них обязательно встанет вопрос о демократическом характере отбора. Следовательно, необходима демократия демократии, в соответствии с чередой исторических событий, которую нет причин прерывать. Так, в XIX веке широко обсуждался вопрос о составе избирательных комитетов, которые выдвигали кандидатов на выборы. В 1848 году, в ходе первых выборов путем всеобщего голосования во Франции, высказывались проекты организации демократического отбора кандидатов путем всеобщего голосования. Однако логика требовала также, чтобы и повестка дня определялась путем всеобщего голосования, и даже само решение организовать подобную процедуру также должно быть принято путем всеобщего голосования. Что было бы невозможно. На любых выборах избиратели включаются в процесс, в котором уже различными способами участвовали третьи лица. Демократический идеал в этом случае не заключается в том, чтобы мечтать о выборах, основа которых была бы заложена в них самих²⁵, а в умножении количества обязательств или испытаний, с помощью которых обеспечивается их наилучшая организация. Рефлексивность как раз является логически обязательным условием демократической жизни.

Раз демократия не может зародиться самопроизвольно, точно так же она не может осуществлять самоконтроль. Это проблема, с которой долгое время сталкивались при определении условий утверждения результатов выборов. Исходя из принципа, согласно которому демократия естественным образом контролирует демократию, на протяжении долгого времени процедуру подтверждения мандатов или полномочий производили сами парламентские ассамблеи²⁶. Это фактически означало, что признавалось право большинства высказываться по этому вопросу, со всеми вытекающими отсюда злоупотреблениями (в XIX веке было несколько получивших широкую огласку таких случаев). Во Франции с таким положением дел было покончено с принятием Конституции 1958 года, наделившей Конституционный

совет правом принятия решений о соответствии выборов депутатов и сенаторов установленным нормам, в случае оспаривания их итогов²⁷. В более широком плане сегодня обсуждаются сами условия организации выборов, поскольку нарезка избирательных округов и определение практических условий голосования могут серьезно повлиять на результаты. В некоторых странах для этого созданы независимые избирательные комиссии, обеспечивающие организацию процесса, которому граждане могли бы доверять²⁸. Это означает признание того, что сама структура демократии требует существования третьих рефлексивных сторон для ее укрепления.

2. Институты рефлексивности

Общеизвестно, что в XIX веке история демократии тесно переплелась с процессом борьбы за всеобщее избирательное право и развитие выборно-представительных институтов. Будучи гарантами всеобщих свобод и выражения всего разнообразия интересов и мнений, парламенты были тогда воплощением разрыва с абсолютизмом и наступления демократии. Естественно, за этим незамедлительно последовала острая критика и их самих, обвинения в том, что они не выполняют своих задач, слишком слабо отражают общество, управляются партиями. Однако эта критика имела отношение скорее к реформе парламента как такового, остававшегося центральным элементом демократического коллективного сознания. С тех пор многое изменилось. Демократические режимы претерпели значительные преобразования и стали гораздо менее одномерными, монистическими, чем изначально. В демократический пантеон были введены новые институты. Мы уже подчеркивали рост влияния независимых регулирующих и надзорных органов. Необходимо также принимать во внимание все более активную роль конституционных судов. Несмотря на многочисленные колебания и сомнения, они укрепили свои позиции в качестве одного из ключевых ресурсов рефлексивности, используемых в гораздо более широком масштабе. На протяжении долгого времени США, Индия и Федеративная Республика Германия представляли собой исключения в силу своих эффективных традиций судебного контроля. Отныне конституционные суды в весьма разнообразных проявлениях стали центральным элементом демократической жизни на всех континентах. В связи с этим говорят даже, что в наше время произошло подлинное «воскрешение» понятия конституции¹. Как бы то ни было, все новые демократические страны Центральной и Восточной Европы перешли в начале 1990-х годов на организационную структуру властей, в которой важное место отводилось механизмам контроля конституционно-

сти, тогда как английская парламентская модель была для них настоящим пугалом². И эти механизмы фактически заменили собой первоначальную доктрину разделения властей, устанавливая гарантию свобод и регулируя деятельность большинства. Важно отметить, что обычно конституционные суды пользуются значительной поддержкой народа, что показывают многочисленные сравнительные исследования, а также они считались самыми легитимными из всех демократических институтов³.

Три модели контроля конституционности

Чтобы охарактеризовать процесс децентрализации демократических режимов, частью которого является растущая роль конституционных судов, необходимо различать современные подходы к так называемым контрмажоритарным институтам и предшествовавшее им понимание роли конституции в рамках либерального и позитивистского подходов. Либеральная концепция конституции была ясно раскрыта Бенжаменом Констаном и Сийесом в посттермидорианский период. Представленный Сийесом в III году Республики (1795) знаменитый проект конституционной коллегии⁴ был задуман как «спасительный тормоз», задачей которого было «удерживать любое действие в рамках отведенных ему полномочий»⁵. Здесь Сийес открыто размышляет о рамках суверенитета⁶. По его мнению, следовало ограничить инициативы, выдвигаемые законодателем простым большинством голосов, выдаваемом за «единогласную волю», которую призвана выражать конституция. Несколько лет спустя Бенжамен Констан тоже использовал метафору тормоза, описывая роль так называемой превентивной власти, поскольку он считал, что любая конституция должна восприниматься как «акт недоверия»⁷. Таким образом, в их работах конституция выглядела как «ограничитель [неконтролируемой] демократии».

Этот подход отличается от подхода Ганса Кельзена, отца-основателя современной концепции контроля конституционности⁸. Для него конституционное правосудие было всего лишь «негативным законодателем»⁹, а контрольная функция скорее частью не системы либерализма и демократии, а иерархизированного нормативного режима. Контроль конституционности для него в первую очередь имеет позитивистский смысл организации нормотворче-

ства. Неслучайно он разработал свою теорию на примере своей родины, Австрии, — страны с федеративным государственным устройством. Практическая проблема, которую необходимо было решить, относилась для него исключительно к процедурному порядку; речь шла о том, чтобы обозначить распределение полномочий между конфедерацией и землями. По мнению автора «Чистой теории права», конституционный судья был прежде всего «диспетчером», как говорят современные юристы.

Демократически-рефлексивная концепция контроля конституционности отличается от двух предыдущих моделей. Она наделяет этот контроль дополнительной функцией косвенного увеличения влияния граждан на институты, вводя «режим конкурентного изъявления общей воли», если использовать эту многозначительную формулировку Доминика Руссо¹⁰. В Америке эту концепцию первым предложил Джефферсон. В то время как Мэдисон как правоверный либерал был в первую очередь обеспокоен рисками злоупотреблений, связанными с народным большинством голосов, Джефферсон считал, что основная проблема связана с «тиранией законодательных органов»¹¹. В этом контексте судебный контроль можно было бы приравнять к народной силе сопротивления. В том же духе он призывал к принятию декларации прав, понимая ее как средство «защиты народа от федерального правительства». Если опасность угнетения в первую очередь исходит от правительства, тогда то, что его ограничивает, является средством усиления власти граждан. Юридические нормы можно в данном контексте рассматривать как некий эквивалент механизма прямой демократии¹². Во Франции весной 1793 года рассматривалось множество проектов предполагавших учреждение национальной коллегии судей. Такая коллегия вовсе не собиралась сдерживать народную власть, напротив, Эро де Сешель, например, рассматривал ее как «средство защиты народа от притеснения со стороны законодательной власти»¹³. В таком демократическом представлении о контроле конституционности общественная власть предстает в виде тисков, зажимающих правителей. Она назначает их, являясь прямой избирательной силой, а затем контролирует с помощью конституционных судей. Оба эти механизма совмещаются, чтобы обеспечивать лучший контроль общества над законодательной властью. Независимость судей по отношению к этой отдельной ветви власти является косвенным средством сделать ее более зависимой от всех.

Эти давние идеи сегодня обрели новую актуальность и привлекли многих теоретиков. В частности, Кристофера Айсгрубера из США, один из трудов которого так и называется — «Конституционное самоуправление»¹⁴. Работы Стивена Холмса¹⁵ и Ларри Крамера¹⁶ также используют аналогичный подход. Во Франции по этому пути пошел Доминик Руссо со своей идеей непрерывной демократии¹⁷, а немец Гюнтер Тебнер изучал пути стимулирования юридической рефлексии¹⁸. Продолжая работу в этом направлении и ведя диалог с этими авторами, мы попытаемся объяснить рефлексивную роль конституционных судов и их вклад в демократическую задачу обеспечения общности.

Конституционализм и рефлексивность

Конституционные суды, выступая в качестве третьей рефлексивной стороны, в первую очередь выполняют функцию социального и политического представительства. Они являются правовой основой существования народа-источника, который в описанном нами мире своеобразия обретал все большую силу. Такая социологическая революция повлекла за собой преобразование характера отношений между правом и демократией и, как следствие, между контролем конституционности и принципом большинства голосов. И сейчас особенно важно обеспечить полноценное существование народа-источника, в котором все отчетливее проявляется качество народа неравнодушного. В этом состоит задача конституционных судов, поскольку основная их функция в том, чтобы напоминать: суверен не ограничивается своим выборным выражением большинства, а всегда превышает пределы этой функции. Суды, выявляя этот разрыв, вынуждают считаться с ним, что приводит, в частности, к обнаружению различий между народом-избирателем и народом-источником. Не ограничиваясь вынесением решений и определением наказаний, конституционные суды способствуют обогащению демократического процесса принятия решений, формируя [и поддерживая] его основу: решимость и укрепление совместного бытия¹⁹. Речь идет о формах представительства нравственного и функционального характера, по сути своей отличающегося от непосредственного выражения мнений или интересов путем основанного на выборах представительства. Эти формы нельзя считать соперничающими между

собой, хотя они *автоматически* выстраиваются в иерархию, так как выборы всегда устанавливают в демократических обществах власть последнего слова. Такая «сопутствующая» форма представительства обнажает парадоксы и незавершенность выборного представительства, способствуя тем самым преодолению собственных ему внутренних противоречий.

Продолжая тему различий между названными типами народа, посмотрим на него с точки зрения временных критериев. Народ как голосующий избиратель, например, всегда рассматривается сквозь призму сиюминутности, тогда как народ-источник проявляется в долгосрочной перспективе. Особое внимание уделял этому моменту Сийес. «Подлинные отношения политического строительства, — писал он, — складываются с народом, который вечен, а не с каким-то отдельным поколением, которое уходит; с потребностями человеческой природы, общими для всех, а не с индивидуальными различиями»²⁰. Народ, являющий абстрактный образ суверенитета, становится реальным субъектом только благодаря освоению и реализации принципов, лежащих в его основе. Ему нужен орган, который бы его представлял. Реализации именно этой задачи способствует в настоящее время конституционный суд (тогда как во время Великой французской революции это считалось основной функцией парламента, как ясно показал Карре де Мальберг).

Конституционные суды, уделявшие особое внимание основополагающим правам и принципам, стимулировали коллективную память. Можно даже полагать, что их бдительность в этом плане выполняла и представительную функцию. Это представительство памяти, заключающееся в поддержании и соблюдении фундаментальных ценностей демократии²¹ и придании деятельной роли их наследию. Французская Декларация прав человека и гражданина 1789 года подчеркивает именно это измерение, заявляя, что *«забвение прав человека или пренебрежение ими являются единственной причиной общественных бедствий и испорченности правительств»*; в ней содержится призыв к тому, чтобы *«неизменно пребывая перед взором всех членов общественного союза, [она] постоянно напоминала им их права и обязанности»*²². Бдительность и работа памяти были здесь отчетливо определены как отдельные политические функции. Конституционные суды вносят свой вклад в реализацию этих задач и в *обеспечение постоянного присутствия* принципов, организующих общественную

жизнь. В этом и состоит более широкая задача права, прямыми и непрямыми акторами которого являются различные третьи стороны власти: играть роль хранителя обязательств, которые общество дает самому себе²³. Таким образом, суды гарантируют идентичность демократии как системы длительного действия.

Необходимость расширения количества временных критериев политики в современных обществах только возросла, поскольку они продолжают находиться под угрозой возникновения краткосрочной диктатуры. Но одновременно усиливается и значение представительства законов. Именно с этим связан рост легитимности таких институтов, как конституционные суды, по отношению к напрямую избранным органам власти. Вместо того чтобы считать их антагонистами или даже, в более позитивном плане, ветвями власти, задачей которых является взаимное сдерживание, необходимо рассматривать эти институты в едином контексте. Конституционное право относится к долгосрочному периоду демократии, тогда как решения исполнительной власти и формулировки законодательной обладают более коротким действием. Этим объясняется решение сделать конституционными некоторые нормы, которые раньше были просто законодательными. Например, именно это произошло во Франции в 2007 году, когда были утверждены поправки в конституцию, отменяющие смертную казнь. При этом смертная казнь была отменена законом еще в 1981 году и параллельно с этим запрещена Европейской конвенцией о защите прав человека, ратифицированной Францией в 1986 году. С формальной точки зрения можно поспорить, была ли необходимость закреплять эту норму в конституции²⁴. Однако парламентарии руководствовались символической значимостью этого решения и стремлением торжественно закрепить важное место основополагающих прав.

Парламенты и конституционные суды можно рассматривать в качестве участников многообразной системы временных периодов демократического самовыражения. А эту систему, в свою очередь, невозможно рассматривать в отрыве от ее истории. Ведь фактически ни один политический институт нельзя изучать автономно, как если бы он существовал независимо от всех остальных или возник из небытия. Различные институты обретают смысл только в системе взаимодействия между собой²⁵. Однако их нельзя рассматривать и в отрыве от конфликтов между различными типами легитимности, связанными с каждым из временных периодов. Эти кон-

фликты являются постоянным стимулом для размышлений о смысле и основах демократической идеи²⁶. С этой точки зрения конституционный порядок должен поддерживать открытость будущего, не допуская жесткой конкуренции сил между большинством и меньшинством. Именно из принципа равенства всех граждан перед будущим вытекает конституционное ограничение власти большинства. Отрицать это ограничение равнозначно тому, чтобы скрывать истинную природу большинства и приписывать ему качество единогласия. Поэтому задача конституционных судов — постоянно напоминать об изначальном дефекте режимов, опирающихся на всеобщее избирательное право. Члены этих судов далеко не просто мудрецы-модераторы, их скорее нужно рассматривать как активных стражей. Только в этом качестве они могут быть гарантами сохранения демократического процесса на долгие времена²⁷. Рефлексивность здесь отождествляется с прозорливостью, обращением к реальности.

Такой временной подход к демократии как к жизненному и конфликтному опыту подводит нас к переосмыслению проблематики предварительной обязанности или обязательства (*precommitment*), которое создает конституционный текст по отношению к парламентской деятельности. Напомню кратко историю этого вопроса. Для американских и французских отцов-основателей он был центральным. Они считали, что основополагающий акт свободы, выразившийся в принятии конституции, не должен был превратиться в непоколебимое обязательство для будущих поколений. С этим связано и то, что во французских дебатах 1791–1793 годов, например, вопрос условий пересмотра конституции занимал центральное место. Такие участники Социального кружка, как Франсуа Лантена, Жан-Пьер Бриссо или Кондорсе, долго обдумывали и обсуждали этот вопрос. Разбирая эту тему в своей брошюре «О национальных конвентах»²⁸, Кондорсе разработал поколенческую теорию конституционного договора. Хотя большинство голосов для него тоже равнозначно единогласию, эта условность постепенно теряет смысл по мере того, как в обществе появляются новые члены; наступает момент, когда изначальное большинство растворяется в процессе демографического роста. Следовательно, в этот момент «закон перестает быть легитимным»²⁹. Каково же решение проблемы? По мнению Кондорсе, оно состоит в том, чтобы рассматривать конституцию каждые двадцать лет, чтобы ее актуаль-

ная версия принималась теми, кто живет по ней в данный момент. «Одно поколение, — подводил он итог, — не имеет права подчинять своим законам будущие поколения»³⁰. Этот же аргумент отчетливо звучал и в Америке. Томас Пейн использовал его как основу для своего пламенного выступления в защиту прав человека. «Невозможно, — писал он, — чтобы в какие-либо времена или в какой-либо стране существовал парламент, который мог бы налагать какие-либо обязательства на потомков до скончания веков... В каждом веке каждое поколение должно иметь одинаковую свободу действовать, как и в предшествовавшие этому века и поколения»³¹. Объявляя войну выдвигаемым ранее постулатам о «молчаливом согласии» населения с существовавшим порядком, он заявлял, что согласие может быть получено только от ныне живущих. В письме к Мэдисону, которое Джефферсон написал из революционного Парижа осенью 1789 года, он использовал похожие выражения, защищая право каждого поколения выбирать подходящую ему форму правления, как если бы каждое поколение представляло собой отдельную, независимую нацию. «Земля принадлежит живым, а не мертвым», — писал он, и это высказывание до сих пор вспоминают в связи с его именем³².

Такое революционное понимание политического времени было обусловлено необходимостью порвать со старым миром, который возвел роль традиций в ранг категорического императива. Нужно было заявить во всеуслышание о постоянной возможности (по крайней мере для каждого поколения) вновь изобретать свое будущее, так чтобы свободный выбор одного поколения не превратился в непреодолимое обязательство для последующих. Демократия, таким образом, могла утвердиться, только заявляя о себе как о власти настоящего. В пространной критике конституционализма до сих пор слышны отголоски этой навязчивой идеи, как будто контроль над общей волей в конце концов может захватить группа старейшин. Однако сейчас необходимо вновь придать демократическим режимам временное измерение, чтобы укрепить их основы. В настоящий момент гораздо большую опасность представляет для них культ сегодняшнего дня, чем замыкание в удушающих правилах. Более широкие возможности самоуправления для общества также в первую очередь подразумевают переосмысление временных условий демократического режима; это процесс, в котором работа конституционных судов играет ключевую роль. Эти суды обладают реальной рефлексирующей

функцией, которая способствует формированию общей воли и ее отличий от сиюминутного решения. Они напоминают об условиях создания истории. Подобно оптическим инструментам, создающим объемную картину, соединяя два изображения, они позволяют придать демократической жизни подлинную глубину. Здесь они играют роль третьего активного производителя смысла.

Таким образом, конституционные суды участвуют в процессе расширения и углубления представительной системы как определенно позитивного порядка организации демократического государства. Они способствуют расширению разнообразия способов представительства, что является единственным ключом к более верному отражению общей воли. Это разнообразие позволяет в итоге осуществлять более эффективный контроль общества над властями, разнообразя облик граждан, и приводит к рассмотрению с новых позиций отношений между прямой и представительной демократией. В рамках многообразного представительства они уже не ведут игру с нулевой суммой. Можно даже сказать, что самый приближенный способ реализации задач прямой демократии с этой точки зрения — это создание системы *обобщенного представительства*. Таким образом, конституционные суды позволяют исправить недостатки представительной системы (предлагая представителям большинства учитывать предыдущие проявления общей воли и оставить возможности для будущих изменений) и в то же время развивать ее демократический характер.

В-третьих, конституционные суды способствуют поддержанию жизнеспособности демократического порядка, позволяя повысить качество политической дискуссии. Это особенно заметно в тех случаях, когда, как во Франции, контроль за конституционностью законов осуществляется *ex ante* (предварительно). Во Франции, после реформы конституционного контроля 1974 года квалифицированное парламентское меньшинство (шестьдесят депутатов Национального собрания или шестьдесят сенаторов верхней палаты) получило возможность обращаться в Конституционный совет с просьбой о проверке обычного закона на соответствие конституции. С принятием этого закона количество обращений в совет увеличилось в десятки раз³³. Так он стал основным оружием оппозиции, давая парламентскому меньшинству возможность открыть новую дискуссию³⁴. Помимо того что совет сыграл свою роль «распределителя нормативных потоков»³⁵ между различными, более или менее строгими методами законо-

творчества, он также, в более глубокой степени, преобразовал отношения между большинством и оппозицией. Предоставляя возможность сбалансировать их, он изменил саму природу мажоритарной демократии, поскольку теперь перед принятием окончательного решения дискуссии могут попеременно разворачиваться в двух палатах. Парламентская дискуссия и контроль конституционности стали двумя моментами и двумя взаимодополняющими процедурами выражения общей воли.

Сформулированное Конституционным советом в 1985 году *obiter dictum* (неофициальное мнение), согласно которому «принятый парламентом закон выражает общую волю только при условии соблюдения конституции», стало свидетельством завершения этого поворота³⁶. Это был открытый разрыв с предыдущим, строго парламентским представлением, согласно которому только закон мог рассматриваться, как выражение общей воли. И хотя такое понимание порой подвергалось острой критике³⁷, оно тем не менее представляло собой интеллектуальные рамки, составлявшие историческую основу французской демократии. Об устойчивости таких представлений свидетельствовал и тот факт, что один из депутатов от Социалистической партии еще в 1981 году отчитывал оппозицию того времени в следующих выражениях: «С юридической точки зрения вы неправы, потому что с политической точки зрения вы находитесь в меньшинстве»³⁸. Формулировка 1985 года была отражением серьезного поворота во французском подходе к оценке демократичности, при этом самые враждебно настроенные голоса по отношению к идее контроля конституционности поутихли. Череда периодов совместного правления президента и оппозиционного правительства, начавшаяся в 1980-е годы, также внесла свой структурный вклад в эти процессы трансформации, превратив попытки исправления в конституционном пространстве последствий поражений на выборах в привычное дело³⁹.

Иначе говоря, контроль конституционности привел к возвращению серьезных политических дискуссий, привнося в них новые формы аргументации. Он ввел в чисто политическую, во многом обусловленную оппортунистскими и идеологическими соображениями дискуссию более объективную юридическую аргументацию. Примечательно, например, что известный теоретик права Рональд Дворкин называет американский Верховный суд «форумом принципов»⁴⁰. Благодаря контролю конституционности в демократических режимах чередуются два способа пони-

мания и формирования общей воли. С одной стороны, количественная логика указывает на непосредственно доминирующую общественную позицию; с другой — логика рассудка позволяет выдвигать иные обоснования. Но как бы то ни было, диверсификация временных периодов и образов общественной сферы сопровождается раздвоением стилей аргументации, каждый из которых связан со своим собственным определением общественного большинства⁴¹.

Рефлексия, введенная процедурами конституционного правосудия, привела также к разнообразию мест, способов и временных периодов политической дискуссии. Она побуждает рассматривать возникающие проблемы с разных сторон, и именно в этом контексте формируется *дискуссионная арена*, неоднородный и рефлексивный характер которой позволяет приблизиться к целям, которых было бы сложно достичь, организуя публичные и политические дискуссии по канонам «чистой» делиберативной теории. Ведь требования относительно уровней информации, построения дебатов или зрелости размышления, которые выдвигает «настоящая» дискуссия, очень высоки. Сложно представить, что эти требования могли бы войти в общественную практику в краткосрочном периоде и заменили бы непритязательные столкновения соперников и хаотичное выражение мнений. Об этом свидетельствует и то, что инновационные способы ведения дискуссии всегда реализовывались в рамках небольших групп (гражданская коллегия, согласительные совещания, смешанные форумы, другие механизмы участия), организованных на относительно длительную перспективу. И хотя необходимо постоянно следить за тем, чтобы дискуссионный характер демократии улучшался, это не должно скрывать тот факт, что качество сегодня в основном развивается на представительном уровне в ходе столкновения политических и юридических институтов *под наблюдением* народа.

Дискуссионной рефлексивности свойственна, наконец, способность сокращать разрыв между демократией, определяемой как процедура, и демократией как содержание. В ходе взаимодействия политической и юридической сфер эти измерения характеризуются еще большим взаимопроникновением. Характер столкновения между большинством и меньшинством также меняется. Его нельзя больше понимать исключительно в статическом плане, как противостояние двух сложившихся лагерей, позиции которых сталкиваются только в ходе избирательной кампании.

Оно является частью конструктивной диалектики, которая принуждает большинство учитывать другие точки зрения и другие аргументы, одновременно испытывая напор меньшинства и подчиняясь дисциплине конституционного правосудия⁴². Так три формы рефлексивности, которые проводят в жизнь конституционные суды, придают демократической жизни большую рельефность. Они наделяют ее многомерностью, позволяющей исправить некоторые ее недостатки и скорректировать изначальную незавершенность⁴³.

Расширение рефлексивного поля

Хотя функция рефлексивности воплощается в основном в судах, существуют и другие способы ее реализации. Конституционные суды не обладают монополией на рефлекссию. И это крайне важно. Рефлексивности также способствуют многочисленные организации гражданского общества, обнаруживая несоответствие реалий основополагающим принципам демократии. Эту функцию выполняют различные общественные движения, постоянно выводящие на политическую сцену образы народа-источника и народа-социума. Существуют многочисленные проявления «представительства знания», которые относятся к научной сфере. Я имею в виду прежде всего критические работы социологов. Теория демократии, например, играет ключевую роль, не позволяя правителям высокомерно облачиться в мантию своей избирательной легитимности. Потребность в рефлексии особенно остро ощущается в демократиях XXI века. Происходит это, во-первых, из-за изменения перспектив человеческой деятельности с ее ориентацией на долговременность (в противовес тенденции жить сегодняшним днем). А во-вторых, из-за роста неуверенности в условиях принятия правильного государственного решения. И наконец, в силу отмеченных социологических причин. Поскольку демократическая функция конституционных судов только начинает проявляться, стоит обратить внимание на расширение рефлексивного поля в политике.

Очевидно, что оно затрагивает несколько областей. Во-первых, в связи с исчерпанием запасов некоторых природных ресурсов и особенностями демографических процессов становится все более актуальной проблема будущих поколений. Понятие «транспоко-

ленческий народ», которое можно из этого вывести, само по себе не ново. Эта проблема была серьезной темой для обсуждения еще в конце XIX века. В то время ее освещение авторами, сохранявшими верность традициям и призывавшими ограничить выражение непосредственной народной воли во имя уважения к предкам и в особенности к тем, кто погиб в боях за свободу живых⁴⁴, отдавало антидемократическим душком. Однако другие авторы, оставшиеся в меньшинстве, в частности Леон Буржуа и Альфред Фуйе, высказывая свое мнение, призывали рассматривать отношения между поколениями в духе своеобразного договора. Сейчас все побуждает нас к тому, что понятие «народ» необходимо расширить, включив в него четвертый образ — «народ-человечество». В более радикальном плане это подразумевает стирание различий между понятиями народа и вида⁴⁵. Проблема в этом случае состоит в том, чтобы не усложнять определение данного образа народа (как это делают, когда различают народ как голос и народ как источник), а расширить его содержание. Вопрос ставится как раз в духе расширенного представительства интересов и прав. Однако как в таком случае представлять отсутствующих, будущих людей? Особенно, когда понятно, что мы не можем думать о их жизни в отрыве от той естественной среды, в которой они будут находиться? В этой связи была выдвинута идея обогатить понятие существующего представительного института и создать «парламент предметов». Так, Бруно Латур [в конце 1990-х] дерзко заявлял, что нужно придумать «новую двухпалатную систему»⁴⁶, в которой применение понятия представительства никоим образом не связано с идеей мандата или делегирования. Так же как речь не идет и о представительстве-оформлении того, чего еще нет. Природа и будущие люди могут быть представлены и, значит, могут *участвовать в сегодняшних дискуссиях* только в форме знания и тревоги. А для этого не существует каких-либо депутатов будущего. И тем не менее сейчас необходимо найти способы решительной и структурированной организации для выполнения этой задачи в демократической жизни⁴⁷.

Например, вспомнив об энциклопедистах, можно было бы создать «Академии будущего». Эти академии, созданные из признанных экспертов, выбор которых должен быть обоснован, могли бы получить право высказываться и систематически получать необходимую информацию по вопросам, входящим в сферу их компетенции, публиковать заключения, по отношению к которым

правляющим силам пришлось бы занимать определенную позицию. Идея академии заслуживает восстановления в своем первоначальном предназначении — как научного учреждения на службе общества, «заглядывающего в будущее»⁴⁸. В XVIII и XIX веках было много самых разных предложений по расширению проекта представительства. Во время Великой французской революции пышным цветом расцвели многочисленные проекты, призывавшие создавать, наряду с обычными палатами, трибуналы, фонды, коллегии, советы, всевозможные агентства, на которые были бы возложены функции контроля за определенными формами общественного блага. В следующем веке Сен-Симон предложил расширить избранный парламент, создав в нем палату изобретений и экспертную палату. Сегодня необходимо возродить эту новаторскую деятельность и взять на себя смелость обрисовать контуры новых консультативных инстанций, которые необходимы для обоснования в современных обществах государственных решений и более обстоятельного анализа деятельности правителей.

Разумеется, такая перспектива будет иметь демократический смысл, если она будет частью более широкого контекста гражданского участия и процесса принятия государственных решений. Побуждение к рефлексии в этой ситуации не может ограничиваться лишь активным участием экспертов, принимая во внимание неизбежные погрешности, сопровождающие подготовку и редакцию экспертных заключений. Отсюда очевидная необходимость расширения разновидностей смешанных форумов, в рамках которых ученые и граждане могут обсуждать ключевые вопросы⁴⁹. У народа есть свои избранники и прокуроры, и у него могут быть свои доверенные лица (*trustees*) и уполномоченные⁵⁰. Развитие общественных и гражданских органов оценки как законов, так и политики также может сыграть движущую роль, повышая подотчетность властей и побуждая их лучше аргументировать свои решения. Помимо этого было бы интересно подумать о том, чтобы каждое важное решение сопровождалось презентацией его гипотетических последствий — экономических, социальных, экологических или геополитических. В будущем на основе этих принципов, которые лишь обозначены в виде примеров, могли бы быть созданы разные институты рефлексивности. Именно такое организованное столкновение правителей с противоречивым пониманием мира будет все больше содействовать развитию демократии, приближая ее к идеалу общественного института, неотделимого

от более глубокого самопознания. Таким образом, продолжением юридической рефлексивности конституционных судов станет создание институтов, расширяющих возможности *когнитивной и социальной рефлексии* в политической сфере.

Мираж абсолютной конституции

В своей знаменитой статье, за которую Финн Кидланд и Эдвард Прескотт получили Нобелевскую премию по экономике в 2004 году, они хотели показать, что зачастую следует ограничивать свободу действий правителей, чтобы избежать принятия решений с оглядкой на обстоятельства, например, связанные с выборами⁵¹. Лучше иметь правительство, которое подчиняется правилам, чем правительство, занимающееся произволом, настаивали авторы, ссылаясь на пример валютной политики. Будучи яркими защитниками независимости центральных банков, они в более широком плане продвигали понятие «экономического конституционализма». Рассмотрим его подробнее, поскольку оно представляет пример радикализованного до предела конституционализма, лишённого позитивной рефлексии.

Вошедшее в лексикон в 1980-х годы⁵², это понятие было сформулировано теоретиками-либералами, стремившимися ограничить экономическую, валютную и налоговую власть правительства, которое, как они считали, было слишком подвержено влиянию различных групп интересов и склонно приносить долгосрочные планы в жертву краткосрочным (долгосрочный период косвенно отождествлялся при этом с большинством, а краткосрочный — со своеобразием). Сторонниками такого подхода были Джеймс Бьюкенен, Милтон Фридман и Фридрих Хайек. Исследования этих экономистов получили наибольший резонанс в налоговой сфере: они предлагали включить в конституцию определенный набор правил, обязательный для правительств, таких как обязательство принимать сбалансированные бюджеты, ограничивать государственные расходы определенной долей ВВП, сдерживать рост денежной массы и др. И хотя эти меры вписывались в идеологический контекст критики государства и восхваления рынка, они имели под собой также прочное теоретическое обоснование. Хайек, в частности, связывал экономический конституционализм со своей теорией информации⁵³. Он

неустанно заявлял, что человеческий ум ограничен и не может осознать всю сложность мира и сложность всех взаимодействий, структурирующих экономику и общество. Эти размышления, как уже говорилось, лежат в основе его информационной теории рынка, но одновременно они являются обоснованием и его подхода к ограничению политических решений. Человек политический, писал Хайек, в принципе неспособен, как в когнитивном, так и в информационном плане, рационально, то есть на благо всех, управлять сферой экономики. Следовательно, необходимо ограничить поле его деятельности. С этим связана и его борьба за то, чтобы поменять местами отношения в системе норма — благоразумие.

Названные «либералы» были далеки от того, чтобы превозносить роль экономических экспертов в современных обществах, напротив, они постоянно боролись с их претензиями на правление миром⁵⁴. Джеймс Бьюкенен, хоть и получил Нобелевскую премию по экономике (1986), был в этом смысле одним из самых последовательных критиков притязаний экономической «науки». По его мнению, вовсе не экономисты должны определять общее благо. Он считал напрасными попытки определить благо с помощью классических теорем, используемых для вычисления оптимума (эквивалент единогогласного одобрения) на основе анализа издержек и прибыли. Бьюкенен считал, что только общественные формы консенсуса могут выражать общественную пользу. Означает ли это, что необходимо вновь обратиться к политике? Да и нет. Нет, если мы имеем в виду политиканство. Оно всегда сопровождается стычками между разными группами интересов, в результате которых одни получают преимущество в ущерб другим. С этой точки зрения избирательно-представительная политика по сути своей является *дискриминационной*, подчеркивал Бьюкенен⁵⁵. На его взгляд она практически всегда приводит к тому, что преимущество достается группам, у которых свой электорат. Какой же должна быть позитивная «недискриминационная политика»? Автор труда «Расчет согласия» в ответе на этот вопрос в чем-то присоединяется к Ролзу*. Под покровом неведения, — объясняет он, — утвержденные политические принципы сделают невозможной любую дис-

* См.: Джон Ролз. Теория справедливости. Пер. с англ. Научный редактор издания профессор В.В. Целищев. — Новосибирск: Изд-во Новосибирского университета, 1995. — *Прим. ред.*

криминацию в настоящем или в будущем⁵⁶. Однако такие принципы не могут формулироваться в позитивном смысле, поскольку сложно было бы добиться их единогласного одобрения. Поэтому их можно сформулировать только в негативном ключе, в качестве *обязательных условий для большинства*⁵⁷ (или, иначе говоря, исходя из принципов предосторожности).

В этом смысле развитие экономического конституционализма влечет за собой определенную форму демократического прогресса, как оценивает его Бьюкенен. Больше конституционализма для него означает больше демократии. Однако это равнозначно тому, что политика реализуется и в конечном счете растворяется в праве. Именно к этому выводу приводит радикальная концепция экономического конституционализма. Как и беспристрастность, возведенный в ранг принципа отказ от дискриминации, напоминает мораль в понимании Канта, он царит в обществе, полностью оторвавшемся от реальности. Критика пристрастной политики Бьюкененом, Хайеком и их единомышленниками парадоксальным образом сходится с концепцией Карла Шмитта, который тоже призывал преодолеть политику, доведя до крайности свой децизионизм, основанный на *гиперреальной* концепции мира⁵⁸.

Хайек доводит этот подход до логического завершения, призывая к установлению *демархии* вместо демократии. В демократии утверждается власть коллективной воли в виде принятия конкретных решений, тогда как в предлагаемой им демархии народ устанавливает лишь общие правила (*архе* здесь отсылает к идее постоянного порядка, принципа как противовеса понятию *кратос*, *то есть власти*). Хайек считает, что только тогда может воцариться демократия⁵⁹, когда будет достигнута подлинная власть большинства. Но возникает проблема: правила, которые он призывает установить, могут быть слишком абстрактными и не содержать в себе неоспоримых и необходимых качеств большинства. По мнению Хайека, этим формальным свойством обладают только правила рынка. Только они в состоянии в полной мере заменить обычный, основанный на воле политический режим абстрактно-беспристрастным механизмом⁶⁰. Таким образом, в отличие от Ролза с его постановкой фундаментального вопроса о принципах справедливости, которые определяются под покровом неведения, Хайек ограничивается рассмотрением общих принципов порядка. И вполне логично, что завершением его концепции является определенный тип равенства, производи-

мый государством и рынком; экономический конституционализм означает для него и его коллег просто модель рынка. Абсолютная конституция — это конституция, учреждающая порядок «невидимой руки», который считается наиболее естественным. То есть в итоге неологизм «демархия» служит для того, чтобы скрыть факт отказа от демократической идеи. Бьюкенен и Хайек, олицетворяющие собой противоположность монистической концепции общей воли, приходят к симметричному результату, идеализируя верховенство большинства. Необходимо помнить о природе этого порочного механизма-перевертыша, дабы осознавать необходимость рефлексии.

3. О том, как важно не быть избранным

Контрмажоритарная проблема

Правление судей — это выражение придумал в 1914 году председатель Верховного суда штата Северная Каролина. С тех пор вот уже на протяжении века оно используется в Америке либо в этой, первоначальной форме, либо как «правление судебной власти» для обозначения риска искажения основополагающих принципов демократии в результате действия различных органов судебной власти. В Европу эта формулировка была импортирована благодаря французской книге «Правление судей», опубликованной в 1921 году¹. В 1980-х годах она получила новую жизнь: в это время положение судебных органов власти укрепились и практически во всех демократических странах был создан институт конституционных судов, особенно в тех, где сокращалась легитимность парламентов и партийной системы (в Европе самым показательным в этом отношении является пример Италии). С того времени вопросу отношений между конституционализмом и демократией была посвящен целый вал публикаций. Их суть сводится к одному, центральному вопросу: демократично ли то, что горстка неизбранных судей может навязывать свое мнение ассамблее народных представителей?

Эта проблема, поднятая в ходе осуществления контроля конституционности, получила в 1960-е годы определение «контрмажоритарного конфликта»². У нее были свои историки³ и свои многочисленные теоретики. В частности, много критических работ было опубликовано в Америке, среди недавних можно отметить имена Джереми Уолдрона (*Law and Disagreement*, 2^e éd., 2001), Ларри Крамера (*The People Themselves. Popular Constitutionalism and the Case for Judicial review*, 2004), Рана Хиршла (*Towards Juristocracy*, 2004), Марка Ташнета (*Taking the Constitution away from the Courts*, 1999)⁴. Все

их аргументы сводятся к одной простой идее: демократический режим предполагает возможность для граждан управлять собой на основе собственных суждений⁵, а вмешательство Верховного суда подрывает это их право. Все эти авторы считают, что защита правоты конституции, по сути, возрождает старые либеральные предостережения против власти количества, и сегодня маска конституционных судей скрывает давние образы аристократии и власть имущих. В этом споре самым ярким защитником прав большинства и отождествления демократии с парламентаризмом⁶ был Джереми Уолдрон, который считал, что принятие Декларации прав человека является недопустимым ограничением права народа определять правила, по которым он живет⁷. Все эти аргументы подводят к осмыслению перемен, которые может повлечь избрание членов конституционных судов.

Избрание судей: немного истории

Смысл деятельности конституционных судов заключается в рефлексии, которую они стимулируют и таким образом приобретают функциональную легитимность. Нужна ли в таком случае для полноценного закрепления их авторитета прямая избирательная легитимность? Отвечая на этот вопрос, обратимся вначале к вопросу об избрании обычных судей, учитывая, что у обеих категорий судей есть общие черты.

Сегодня в большинстве стран обычные судьи назначаются исполнительной властью. Наблюдая за тем, как растет их влияние, что многими критикуется как безответственное и недемократическое явление, поскольку судей не выбирают, следует ли подумать о том, чтобы подвергнуть их испытанию выборами, что придаст их влиянию более бесспорную основу? В свое время Великая французская революция учредила принцип народного избрания судей, а в США сегодня существуют весьма разнообразные процедуры назначения судей, в том числе основанные и на выборе граждан. Чтобы попытаться дать аргументированный ответ на вопрос о конституционных судьях, важно учитывать эти два примера.

Во французском случае принцип избрания судей был принят в 1790 году практически единогласно, в ходе общей реформы организации судебных властей⁸. В то время как многие другие вопро-

сы этой большой реорганизации были предметом ожесточенных споров, предложение доверить народному выбору назначение судей не вызвало никаких возражений⁹. Почему? Во-первых, потому что революционная Франция была охвачена общим энтузиазмом по поводу избирательных процедур. Они носили символический характер и не ограничивались отдельными механизмами выбора. Выборы ассоциируются с целым рядом процедур и образов, которые выходят далеко за рамки организации политического представительства. Выборы — это процедура легитимации и в то же время способ выражения доверия, система назначения на должности, средство контроля, знак сопричастности, метод очищения, активный элемент представительства, символ участия, таинство равенства. Выборы также во многом стали средством ухода от старого режима. Проводивший реформу судебной системы Жак Гийом Туре заручился одобрением ассамблеи, считая реформу единственным средством на деле порвать с прошлым¹⁰. Таким образом, этот умеренный политик успешно продвигал принцип выборности судей. Общий настрой в обществе отличался инстинктивным недоверием к исполнительной власти, доверить ей назначение судей означало бы только ее усиление. Все способствовало тому, чтобы принцип выборности был принят обществом. Однако на практике этой системе не дали развиваться. В 1792 году Конвент пожелал, чтобы судьи были больше подконтрольны власти. Но поскольку напрямую оспорить принцип выборности он не мог, то действовал исподтишка. Так, Комитет общественного спасения воспользовался отпусками в судебных учреждениях и произвел прямые назначения в суды под предлогом срочной необходимости. И хотя после событий Термидора верховенство принципа выборности было вновь подтверждено, установившаяся затем Директория снова стала вмешиваться в ход выборов и манипулировать ими. Практика стала противоречить праву. Поэтому отмена Наполеоном механизма выборов судей в 1802 году не вызвала каких-либо протестов, поскольку этот механизм практически перестал существовать в действительности¹¹.

Стоит напомнить, что французские республиканцы XIX века оставались защитниками принципа выборности судейских чиновников. После Июльской революции 1830 года патриотические общества включили его в свои программы (отмену принципа несменяемости судей в хартии 1830 года уже приветствовали все

левые силы). В своем большом «Политическом словаре» 1842 года, в котором хорошо описаны противоречия той эпохи, издатель Паньер описывал выборность судей как элемент демократии, которую еще необходимо построить. Однако этот принцип не был принят и после февральской революции 1848 года. Тем не менее это знамя подхватил Гамбетта, посчитав, что «пожизненное назначение судей противоречит демократическим принципам»¹². Когда республиканцы действительно пришли к власти в 1879 году, после избрания на пост президента Франции Жюля Греви, они вскоре столкнулись с сопротивлением многочисленных судей, которые, прикрываясь своей несменяемостью, отказывались применять мартовские декреты 1880 года об изгнании некоторых духовных конгрегаций. Таким образом, реформа механизма набора судей вновь заняла центральное место в общественных дискуссиях и стала одним из главных вопросов на парламентских выборах 1881 года. Один из видных деятелей Республиканской партии того времени выразил настроения своих друзей, поставив задачу «разрушить последний нравственный бастион путем всеобщего народного голосования». «Дать демократическому потоку возможность хлынуть» в судебные ведомства — в этом и заключалась, по его мнению, панацея от всех бед¹³. Новая палата депутатов рассмотрела этот вопрос в приоритетном порядке и приняла 10 июня 1882 года недвусмысленный текст: «судьи всех уровней избираются путем всеобщего голосования». От принципа прямого избрания отказались в пользу избрания коллегией делегатов, которая, в свою очередь, избиралась путем всеобщего голосования, однако принцип выборности был восстановлен. Тем не менее эта мера так и не была претворена в жизнь, декреты по ее применению не были опубликованы. Это произошло по сугубо политическим причинам: депутаты очень скоро осознали, какую опасность может представлять для режима избрание судей-роялистов в двух десятках департаментов, до сих пор остававшихся в руках антиреспубликанской оппозиции¹⁴. В конце концов было принято решение отказаться от этого проекта... и провести в 1883 году обширную чистку судебного ведомства!¹⁵ Это отчетливо показывает, что демократические аргументы выдвигались лишь в угоду обстоятельствам. Больше этот вопрос во Франции никогда серьезно не поднимался.

Американский пример обладает практически противоположными чертами. На федеральном уровне в Конституции 1787 года был

закреплен механизм пожизненного назначения судей президентом с последующим утверждением их сенатом. Отцы-основатели, сомневавшиеся в способности граждан сделать квалифицированный выбор как в этом вопросе, так и во многих других, отказались от выборной системы. Это вполне вписывалось в их аристократическую и цензовую концепцию представительного правления. Зато на уровне штатов на этот вопрос смотрели по-другому¹⁶. Некоторые пионеры довольно рано ввели у себя принцип выборности судей в судах первой инстанции (в штатах Вермонт, Джорджия, Индиана). Это движение ускорило в период «джексоновской демократии» (1829–1837). Новые территории, присоединившиеся в тот момент к союзу, действительно были проникнуты «духом своей границы», что вызывало подозрение элит развитого Восточного берега США. Отторжение распространилось и на судей, которые, помимо этого, также зачастую принадлежали к федералистской и консервативной партии, враждебной к реформаторским идеям новых народных избранников, вдохновившихся идеалами президента Джексона. Эти различные культурные и политические факторы привели к расширению системы народных выборов. Накануне Гражданской войны 1861–1865 годов в 24 штатах из 34 судьи избирались гражданами. Однако довольно скоро эту систему начали критиковать, поскольку партийные выборы привели к тому, что политиканское манипулирование стало разъедать судебную сферу, которая переняла из партийной жизни практику продажности и коррупции. На смену надеждам, возлагавшимся на выборность судей, пришло острое разочарование. Настолько острое, что такие штаты, как Миссисипи и Вермонт, отказались от этого механизма уже в 1860 году. Система выборов судей на партийной основе сдала свои позиции. Теперь, на заре XXI века, она применяется лишь в небольшом количестве штатов и в отношении определенных типов судей. Другие штаты, которых было немногим больше, выбрали в качестве альтернативы систему так называемых непартийных выборов. Задача состояла в том, чтобы выбирать из «индивидуальных» кандидатов, чтобы таким образом избавиться от отрицательных последствий кампаний, в ходе которых друг другу противостоят различные партии. Оценка результатов этой системы неоднозначна. Во всяком случае, эти два способа избрания судей объединяет одно: очень низкую явку. Выборы скорее рассматриваются как ритуал, пережиток прошлого, а не как живая демократическая процедура.

Начиная с 1940-х годов большинство штатов начали использовать иной метод, который получил название «Система заслуг» (или «Система Миссури» — по названию первого штата, который на него перешел). Он имеет различные варианты, но основан на одном общем принципе объединения цензового назначения и народного избрания. Этот метод заключается, на первом этапе, в создании комиссии по назначениям, состоящей из юристов и различных квалифицированных специалистов, которая формирует список кандидатов на основе их компетентности. Затем избранный орган, разный в разных штатах, отбирает кандидатов из этого списка. Назначенные таким образом судьи тем не менее должны затем пройти через выборы, сначала по окончании испытательного срока (выборы-подтверждение), а затем в конце каждого срока (выборы-продление). Таким образом, эта система отличается тем, что в ее рамках проходят *неконкурентные выборы*. Благодаря ей в США было найдено равновесие между *принципом* выборности, который до сих пор считается ключевым, и *практическими* формами признания профессиональной компетентности. И хотя никто не собирается отказаться от голосования в той или иной форме, его природа действительно во многом изменилась¹⁷. Для Франции и Америки (в последней на уровне штатов) характерны разные системы. Однако в обоих случаях они представляют собой наследие прошлого, сумму накопленных политических и культурных представлений, от которых никто не собирается отказываться. Это значит, что вопрос основ демократической легитимности судебных ведомств пока осторожно отложен в сторону.

О том, как партии разрушают учреждения

Дискуссии и опыт в области выборов судей сталкиваются с одной центральной проблемой: как можно отличить «чистые выборы» как механизм народного подтверждения власти от «партийных выборов», подразумевающих столкновение идей или интересов. За ссылкой на демократический характер того или иного института зачастую скрывается непонимание его качеств. Например, американская история постоянно колебалась между этими двумя подходами. Однако у этих двух видов выбо-

ров разные предметы. В случае «чистых выборов» речь идет о выражении доверия *одному* человеку или одному учреждению. Во втором случае — о выборе между *разными* соперниками и/или противоположными точками зрения. Проблема в том, что первый тип выборов является частью утопической концепции: это либо выборы с одним-единственным кандидатом, либо выборы без кандидатов. Первый вариант предполагает предварительное назначение (однако окончательное решение еще не принято). Во втором случае создается ситуация, когда избиратели определяются «спонтанно» в пользу одного из членов сообщества (эта концепция преобладала в эпоху Великой французской революции)¹⁸. Такое «избрание» в лучшем случае может быть всего лишь «подтверждением»¹⁹. Если считать, что все настоящие выборы предполагают конкурентный, то есть партийный, выбор в прямом смысле этого слова, эту процедуру сложно применять, когда можно ограничиться выражением доверия (к тому же, в этом случае личности отождествляются с институтами). Применение партийных выборов действительно может разрушить учреждение, фактически лишив его присущего ему обобщающего измерения. Учреждение судебного типа — это не представительная палата, плюралистичная по своим функциям, и не правительство, партийное по своей структуре. Судебное ведомство по определению отождествляется с определенной функцией, то есть является организацией, в которой служащие не существуют отдельно от нее и не должны иметь обособительных признаков.

Изучение примеров развала некоторых учреждений позволяет понять особенности механизма их разрушения. Наиболее поучительным в этом плане является пример роспуска Совета цензоров, положение о котором было в 1776 году внесено в конституцию штата Пенсильвания²⁰. В задачи Совета цензоров входило следить за тем, чтобы исполнительная и законодательная власть правильно выполняли свои функции. Принимая решения публично, совет обладал полномочиями делать внушения, а также осуществлять судебное преследование провинившихся госслужащих, рекомендовать отмену законов, противоречащих конституции и созывать конвент по ее пересмотру. Эти функции частично сближают его с конституционным судом. Однако Совет цензоров отличался от современных судов тем, что избирался всеобщим голосованием на таких же условиях, как и парламент. Эту ини-

циативу и ее оригинальность приветствовали все демократы того времени, как в Европе, так и в Америке. Тем не менее это учреждение было распущено в 1790 году, в ходе первого пересмотра конституции штата. Этот роспуск стал частью движения политической реакции, когда робкий либерализм пришел на смену первоначальному демократическому энтузиазму. Однако эта неудача имела и более глубокие причины. На самом деле она была заложена в самом функционировании этого учреждения. За время своего короткого существования ему так и не удалось утвердиться и показать на практике свою демократическую полезность. Принцип выборности членов совета привел к тому, что внутри него воспроизводились парламентские конфликты и разногласия. Одновременно было утрачено доверие и к его роли хранителя исправного функционирования институтов. Совет был далек от того, чтобы стать настоящим учреждением, которое отождествлялось бы со своим назначением, напротив, в нем лишь дублировались политические страсти. В итоге он утратил легитимность; его задача стала непонятной и невыполнимой. Причин защищать его полезность не было, и его распустили при полном безразличии общества.

Несколько лет спустя ликвидация французского Трибуната, созданного Конституцией VIII года Республики (1799), стала иллюстрацией процесса, очень близкого, по сути, к партийному распаду. Трибунат представлял собой третью палату, заседавшую наряду с сенатом и законодательным корпусом. Предложение Сийеса о его создании вписывалось в концепцию «надзорных органов», теория которых в то время активно разрабатывалась. Хотя принципы и способ назначения его членов были такими же, как и у ассамблеи (его члены были выборными), Трибунат не обладал функцией представительства в строгом смысле этого слова. Не вдаваясь в весьма сложные детали механизмов, предусмотренных Конституцией VIII года Республики, отметим лишь, что Трибунат выполнял тройную задачу — нормативного регулирования, административного надзора и корректировки конституционного порядка. Однако вскоре его деятельности начал чинить препятствия Бонапарт, внимательно следивший за тем, чтобы ни один орган власти не мог затмить его роль. Первый консул бросился в атаку, обвинив это собрание в том, что оно стало логовом оппозиционеров, которые вели себя как законченные политики, а не как объективные хранители своей кон-

ституционной функции. Два крупных деятеля Трибуната — Бенжамен Констан и Пьер Редерер — действительно вели борьбу против Бонапарта, но это была борьба принципов, борьба за определение институтов и сути режима. Нападки затруднили их деятельность и поставили в неловкое положение, поскольку в них содержалось ложное, узко политизированное объяснение их позиции. Трибунам не удалось закрепить свою легитимность, поскольку они были неспособны осмыслить и показать наглядно различие между партийной оппозицией и институциональной ролью. Функциональная легитимность членов Трибуната оказалась подорвана механизмом их утверждения в ходе выборов. Таким образом, именно избрание по примеру парламентской ассамблеи способствовало его распаду, и Бонапарт воспользовался этим предлогом в ходе переворота в X году Республики (1802), когда объявил себя пожизненным консулом и подчинил себе все учреждения.

В то время отношения между избирательной и функциональной легитимностью понимались еще очень расплывчато. Об этом свидетельствует тот факт, что в 1820-х годах в США Джефферсон предложил сделать Верховный суд третьей палатой парламента. Даже сегодня Джереми Уолдрон, неистовый борец с властью Верховного суда, которую он считает чрезмерной, защищает спорный тезис о том, что система судебного контроля была бы гораздо более понятной, если бы ее осуществлял орган, представляющий собой модернизированную палату лордов²¹. Несмотря на различия, эти неудавшиеся эксперименты и наброски проектов заставляют нас пересмотреть связь между избранием и легитимностью по отношению к учреждениям, наделенным судебными функциями в широком смысле этого слова. Проблема, как мы уже сказали, состоит в невозможности разделить на практике «политизированные выборы» и «учредительные выборы» (вотум доверия). Если учреждение судебного рода по структуре своей должно воплощать определенную форму рефлексивности и беспристрастности, сторонясь любой степени ангажированности, оно не может пойти на риск такого смешения понятий. Ведь проявление его качеств функциональной универсальности может быть непоправимо скомпрометировано его выборным характером.

Тем не менее остается вопрос репутации и доверия к учреждениям такого рода. В то время как легитимность создают выбо-

ры, в обществе такие органы, как конституционные суды, закрепляются благодаря своим качествам. Снижение доверия американцев к своему Верховному суду, которое констатируют сегодня²², не связано с тем, что это «аристократический корпус»: оно происходит только из ощущения того, что это учреждение становится менее объективным, более зависимым от партий, и что его члены все чаще преследуют идеологические цели. На заре XX века, в 1905 году, позиции Верховного суда покачнулись после вынесения постановления по делу «Лохнер против Нью-Йорка»: суд признал, что закон штата Нью-Йорк, ограничивающий рабочее время пекарей, противоречит федеральной конституции. Было очевидно, что речь идет о «политическом» решении, принятом во имя доктрины свободного предпринимательства, и что оно не имело ничего общего с подлинной защитой права заключать трудовые договоры (записанного в 14-й поправке к конституции). Верховный суд долгие годы восстанавливал свою репутацию после этого случая, и юристы использовали все свои таланты, чтобы добиться того, чтобы такие решения в будущем больше не принимались, поскольку они не имеют под собой юридического обоснования²³. Этот призрак «дела Лохнера» снова бродит сейчас по Америке, после того как недавно возросло количество судей, назначенных ультраконсервативными властями. Переход от «суда Уоррена» 1960–1970-х годов, либеральный дух которого произвел в Америке настоящую революцию, к весьма консервативному «суду Ренкуиста», а затем (после 2005 года) «суду Робертса» нанес серьезный урон доверию к институту Верховного суда. В результате многочисленные левые юристы перешли в другой лагерь и заняли по этому вопросу позиции, которые по ту сторону Атлантики сочли «популистскими»²⁴. Очевидно, что избрание судей не помогло бы решить эту проблему. Чтобы помешать возрождению демонов прошлого, Америка нуждается, во-первых, в пересмотре конституции, в том числе и хартии основополагающих прав, в переосмыслении критериев, лежащих в основе решений Верховного суда (отказе от слишком спорного понятия «первоначальное намерение» отцов-основателей²⁵), а также реформе методов назначения судей и сроков их полномочий, поскольку необходимо положить конец их пожизненным мандатам. Вопрос ставится ни в терминах выборов судей и ни в терминах представительства в класси-

ческом смысле. Напротив, крайне актуально сейчас обосновать важность принципа невыборности на эти посты²⁶. Конституционный суд по структуре своей должен воплощать способность к рефлексии и беспристрастности, которая будет разрушена, если он станет частью пристрастий мира²⁷. Речь же, напротив, идет о том, чтобы сократить политизированность таких институтов с помощью, в частности, реформ системы назначения их членов (реформа, задачи которой являются решающими как для Франции, так и для США). На этом этапе рассуждения необходимо подчеркнуть, что назначение может, при некоторых условиях, иметь довольно сильный легитимизирующий эффект, иногда даже превосходящий по своему значению выборы. Для этого нужно, чтобы такое назначение производилось практически единогласно — либо в силу отсутствия противников (что походит на молчаливое согласие), либо путем прохождения через одно или несколько строгих испытаний подтверждения третьими инстанциями. В этом случае назначение может соответствовать «вотуму доверия».

Два требования

В более общем плане вопрос легитимности инстанций рефлексивного типа (а также независимых органов власти) имеет смысл, только если рассматривается в рамках демократического дуализма. В демократии должны выполняться два требования: периодическая организация выбора из существенно отличающихся друг от друга личностей и программ, с одной стороны, и создание институтов — гарантов общественной пользы, стоящих выше этих различий, — с другой. Таким образом, демократия как режим требует полноценного осуществления конкуренции политических партий, создает условия для выбора и победы одной партии над другой. А демократия как общественная форма основана на развитии рефлексивных и беспристрастных институтов. Опасность состоит в смешении этих двух аспектов или уровней ее существования. Смятение может вызвать намерение подняться над партийными разногласиями и осуществлять единогласную политику «доброй воли». Но точно такое же смятение возникает, если подвергнуть институты рефлексии и беспристрастности влиянию партийного выбора. В правильно вы-

строенной демократии институционализация конфликта и институты консенсуса должны сосуществовать. Как добиться оптимального разрешения вопроса легитимности институтов рефлексивности и беспристрастности? Во-первых, признав их представительный характер в том виде, в котором мы его описали. А во-вторых, сделав рефлексивность и беспристрастность качествами, которые постоянно и открыто подвергаются испытанию. Следовательно, речь идет скорее о том, чтобы углублять условия легитимации, свойственные каждой из этих двух сфер демократического мира, чем пытаться исправить возможные слабые места легитимации каждой из них путем смешения названных уровней.

Кто будет надзирать за надзирателями?

Основной идеей проекта конституционной коллегии судей, представленного Сийесом после событий Термидора, было создание некоего «политического часового», который следил бы за различными властями в целях поддержания порядка и соблюдения пределов, установленных составителями конституции. Однако его предложения сразу натолкнулись на сопротивление монистических и законоцентричных устремлений большинства его коллег, которые представляли себе народный суверенитет только в виде единства и неделимости, неспособных принести ущерб. Однако ему также возражали и с помощью логических аргументов. «Если нужен отдельный орган власти для так называемого надзора за другими... я, в свою очередь, задаю вопросом — кто же будет надзирать за этим органом власти», — возразил ему один из членов Конвента²⁸. «Желая создать надзирателя для государственных властей, мы создадим им хозяина, который наденет на них оковы, чтобы было проще за ними следить», — предупреждал другой²⁹. Как же решить эту проблему надзора за надзирателями? У нее нет логического решения, при ее разборе мы наталкиваемся на те же формальные сложности, как и в случае с упомянутым понятием самопроизвольного зарождения. Этот вопрос повторил несколькими годами позже и Бенжамен Констан, разобрав его более глубоко³⁰. Однако и он прямо заявил о своем замешательстве. «Когда гарантией против

злоупотребления властью становится только другая власть, нужна еще и гарантия против последней, — подчеркивал он в самом начале своей работы и сразу же делал оговорку: — Эта потребность в гарантии все время возникает и не имеет предела»³¹. В конце концов он пришел к заключению: «Нельзя дать гарантию гарантии»³². Тем не менее Сийес и Констан попытались дать некоторые элементы ответа. Первый считал, что фактическим ограничителем власти надзирателей может стать общественное мнение. Второй двигался в более функциональном направлении, уповая на то, чтобы задачи какого-либо института совпадали с интересами тех, кто его образует. С одной стороны — метаинституциональное решение, с другой — «заинтересованность в отсутствии интереса»: недостаток этих двух путей решения проблемы состоит в том, что их невозможно закрепить в конституции. Ответ на неразрешимую логическую проблему гарантии не может быть иерархичным, он вне властной иерархии, если рассматривать гарантию в плане рефлексии. А именно вводя требование подтверждения: то, что не запрещено, то разрешено. Этот механизм похож на «отлагательное вето». Именно этого не понимали тогда, возможно, из-за груза исторических аргументов.

Неустойчивая легитимность

Институт рефлексивного происхождения может выполнять свои задачи, только если он не закрепляется в качестве настоящей ветви власти. С юридической точки зрения рефлексивный и технический характер иерархии норм не должен расширяться до степени иерархии власти. Ведь решение Конституционного суда никогда не является окончательным. Изменение конституции всегда может привести к пересмотру решения суда. И этим уточнением не стоит пренебрегать. Конституция — это вовсе не неизменный текст. Во Франции за 50 лет после принятия в 1958 году конституции V Республики поправки в основной закон вносились 24 раза. За первые десятилетия после провозглашения независимости в Филадельфии в 1787 году в США также было внесено большое количество конституционных поправок. Контроль конституционности по сути своей рефлексивен. Он является частью процесса выработки норм, в кото-

ром суд никогда не обладает властью последнего слова. Один из самых крупных французских публицистов XX века Жорж Ведель, который, в частности, заседал в Конституционном совете, говорил по этому поводу о «функции стрелочника», которую нельзя путать с функцией «щеколды»³³. Поэтому выражение «правление судей» не подходит по двум причинам: во-первых, полномочия конституционных судов в области толкования конституции ограничены; они должны ссылаться только на существующие тексты (в подавляющем большинстве случаев)³⁴. Таким образом, в этом отношении можно говорить о функционально-относительной легитимности, связанной с рефлексивным, но не иерархическим измерением. У такого правосудия есть полномочия, но оно не представляет собой отдельную власть³⁵.

По этой причине личности конституционных судей не должны заслонять собой их должность. Судьи смогут полноценно играть свою роль, только если возродят профессиональный этос таких великих крючкотворов XVII века, как д'Агессо, проникнутых идеалами гражданского гуманизма. Однако они не вправе считать себя владельцами своей должности, они занимают свой пост лишь временно. Поэтому «демократический» характер контроля конституционности оказывается менее устойчивым в тех странах, где судьи назначаются пожизненно, как, например, в США. Помимо побочных «демографических» последствий, которые могут быть с этим связаны, а также неравных, а значит, неравноправных сроков полномочий, недостаток пожизненного назначения состоит в том, что оно делает должность архаичной, а истинные полномочия судьи становятся менее понятными и осязаемыми.

Легитимность конституционных судей или различных рефлексивных органов власти, которую еще предстоит возвести, не может оцениваться в тех же понятиях, что и суверенитет. Помимо строгой *легитимной компетентности*, их легитимность приближается к легитимности авторитета как невидимого института³⁶. Точно так же как доверие или авторитет, такая легитимность является косвенной силой, воздействие которой различается в зависимости от целого набора исторических и практических характеристик: общественное признание, интеллектуальная и нравственная репутация, вытекающая из принятых решений и, т.д. В эти рамки вписывается и понятие *судебного*

ограничения, то есть практика самоограничения, которую можно рассматривать как часть стратегии построения доверия на основе благого демократического поведения. В более широком плане такая легитимность представляет собой капитал, который может как приумножаться, так и растрачиваться. В каждой стране создается сейчас настоящий рынок различных типов легитимности, осуществляющий регулирование уровня косвенного влияния, которое оказывают такие учреждения, как конституционные суды³⁷.

Чем более разделенной кажется политическая партийная сфера, тем сильнее легитимность института рефлексивности, когда он участвует в урегулировании спорных вопросов. Это отмечается в серьезных исследованиях, посвященных американской практике. Так, одно из них показало, что поддержка, которой пользуется такой институт, относительно независима от согласия или несогласия граждан с его решениями. Признание непартийного характера Верховного суда делает его решения более приемлемыми (в то время как такие же решения подверглись бы жесткой критике, если бы их сформулировало правительство). В частности, это явление было описано на примере вопроса о праве на аборт, которое особенно активно обсуждалось в США³⁸. Значительная легитимность Верховного суда позволила ему вынести окончательное решение в этой сфере, как и во многих других, сделать выбор между позициями, обсуждать которые без отчаянного противостояния и непреодолимых противоречий конгресс был не в состоянии. Именно этот феномен различающейся легитимности Верховного суда и конгресса позволяет понять, почему Верховному суду все чаще приходится решать деликатные и спорные проблемы, в особенности касающиеся жизни общества. Таким образом, влияние Верховного суда значительно увеличилось в силу дополнительной легитимности, признанной общественным мнением; эту дополнительную легитимность постоянно закреплял и конгресс своим молчаливым законодательным невмешательством по этим темам (в частности, воздержавшись от использования механизма аннулирования решений). Центральное место, которое отводится такому образу легитимности, подтверждается и другими исследованиями, также проводившимися в США, относительно восприятия конгресса и президента. К этим инстанциям, хоть и избранным, люди испытывают меньшее уважение, поскольку

они воспринимаются как более партийные, меньше заботящиеся об общем благе (меньше всего уважения питают к конгрессу). Выводы самого крупного из этих эмпирических исследований³⁹ совпадают с выводами Тайлера. Однако параметры этого мира дифференцированной легитимности четко не зафиксированы. В начале XXI века это хорошо видно опять же на американском примере и падении, в частности, уважения к Верховному суду. Этот тип легитимности относится к разряду качеств и не может претендовать на образование статуса.

IV. Легитимность близости

1. Внимание к своеобразию
2. Политика присутствия
3. Демократия взаимодействия

1. Внимание к своеобразию

Уровни близости

Легитимность беспристрастности и легитимность рефлексивности связаны с развитием новых демократических институтов. Однако граждане тоже становятся все более восприимчивы к поведению правящей элиты. Они хотят быть услышанными, донести свою точку зрения, хотят, чтобы с ними считались; они ждут от властей внимания к их проблемам, чтобы было видно, что их действительно беспокоит то, чем живут обычные люди. Помимо этого, каждый хотел бы, чтобы учитывались особенности его личной ситуации, чтобы он не попал под механический нож абстрактного правила. Многочисленные опросы во многих странах мира выявили, что это стремление к тому, чтобы те, кто принимает решения, больше консультировались с обычными людьми и были к ним ближе, имеет сейчас центральное значение.

Во французском политическом лексиконе прекрасным выражением того типа отношений с правящей элитой, к которому стремятся граждане, стало одно слово: *близость*. Это понятие, обладающее настойчивым, хоть и не всегда ясным характером, со всей силой очевидности закрепилось в политическом лексиконе 1990-х годов для обозначения нового типа политического блага. С тех пор только и говорилось, что о полиции, правосудии, медицине — службах, «близких к народу». Похоже, ни одна сфера не осталась в стороне от успокаивающего волшебства этого определения. Мы слышим его отовсюду, оно выходит из-под любого пера, им обозначается определенный идеал, оно стало чем-то вроде универсального лозунга¹. Один из премьер-министров ввел его в политический оборот, призвав к построению *Республики близости*², а в одном из законов, принятых в 2002 году, было официально закреплено понятие «демократия близости»³. Этот «пароль эпохи», который часто ассоциируется с понятием «уча-

стие», указывая на важность местных условий, стал, однако, скорее признаком озабоченности, а не обозначением конкретного объекта. В первую очередь слово «близость» свидетельствует о том, что язык и привычные политические понятия больше не в состоянии адекватно выразить чаяния граждан. Правящие круги взяли его на вооружение, чтобы попытаться восстановить ослабленную легитимность, в то время как граждане выразили в нем свое разочарование и надежды на возрождение⁴.

Чтобы понять, какие процессы запустило внезапное появление этого термина, необходимо произвести критический анализ различных элементов коллективного сознания и риторики близости. Только разобрав подробно примеры использования этого понятия, можно распознать его смыслы и масштаб воздействия⁵. В термине «близость» необходимо различать три компонента: *положение*, *взаимодействие* и *вмешательство*. Первый определяет положение власти по отношению к обществу. Близость означает присутствие власти, ее внимание, сопереживание, сочувствие; в этом понятии смешиваются физические и психологические факторы; фактически оно близко по значению к понятию сосуществования в различных смыслах этого слова. Близость как взаимодействие соответствует определенному типу отношений между управляемыми и правителями. Быть близкими, применительно к последним, означает быть доступными, восприимчивыми, слышащими; это также означает реагирование, готовность объясниться, а не прятаться за регламентом институтов; представлять всякий раз перед судом общественности, действовать прозрачно, на глазах у народа; давать обществу возможность быть услышанным, учитывать его интересы. Наконец, близость как вмешательство связана с вниманием к своеобразию каждой отдельной ситуации. Быть близким означает заботиться о каждом, действовать, учитывая разнообразие обстоятельств, предпочитать неформальные договоренности механическому применению правил. В последующих главах мы рассмотрим эти различные аспекты близости, начиная с последнего.

Понятие процедурной справедливости

Внимание населения естественным образом обращено на политику, которую проводит правящая элита. Точно так же отдельные люди в основном озабочены содержанием решений, которые

касаются непосредственно их самих. Считается очевидным, что восприятие того или иного института напрямую связано с воздействием, которое оно оказывает на заинтересованных лиц. Автомобилист, например, негативно воспринимает дорожную полицию, если он получил штраф, и наоборот. Точно так же предполагается, что обвиняемый будет рассматривать правосудие через призму наказания, которое ему будет вынесено. А гражданин будет оценивать работу налоговой администрации в зависимости от размера налоговой ставки. Оценка какого-либо института с точки зрения последствий его деятельности для конкретного лица обосновывается доминирующей теорией рационального выбора, в которой личный интерес индивида рассматривается в качестве основного мотива его поступков. Однако серия опросов, проведенных в США в 1980-е годы, заставила посмотреть на проблему иначе. Серьезное исследование, проведенное в 1984 году в Чикаго, в ходе которого были опрошены люди, имевшие проблемы в отношениях с полицией и правосудием, привлекло внимание к тому, что примененные санкции лишь незначительно повлияли на отношение опрошенных к этим двум важным учреждениям. И хотя «удовлетворение» граждан, в первую очередь, зависело от вынесенного в их отношении вердикта, их оценка легитимности правосудия была основана на другом критерии: восприятии справедливости процесса. Другие исследования, проведенные той же командой ученых под руководством Тома Тайлера, подтвердили этот вывод, в соответствии с которым легитимность государственных служащих в основном зависела от качества «процедурной справедливости», связанного с их поведением⁶.

Тайлер различает три основных элемента формирования чувства процедурной справедливости⁷. Опрошенные им в ходе исследования люди, во-первых, считали процедуру справедливой, если у них была возможность участвовать в принятии решения, то есть либо учитывалась их точка зрения, либо их внимательно выслушивали, либо у них была возможность развернуто представить свои аргументы. Здесь определяющим является ощущение того, что нормы к ним не применялись механически и что они смогли пояснить особенность своего положения. Во-вторых, восприятие процедурной справедливости напрямую связано с беспристрастным и объективным подходом лиц, принимающих решения. И в-третьих, оно тесно связано с отношением, которое люди ощущают к себе: обращаются ли с ними госслужащие с уважением и вежли-

во; есть ли у них ощущение, что их права адекватно защищены; видят ли они, что к ним относятся как к полноправным членам сообщества. Когда все эти условия соблюдены, люди гораздо проще принимают вынесенное решение, даже если оно не в их пользу.

Стоит упомянуть еще об одном результате тех же исследований по более конкретному вопросу. Они показали, что при разрешении споров в гражданских конфликтах предпочтение отдается неформальным методам, наподобие посредничества, а не судебным процедурам, хотя они дают более надежные официальные гарантии. Такое предпочтение связано с тем, что неофициальные процедуры дают сторонам возможность более гибкого и активного участия, а также создают ощущение, что при принятии решения учтены все обстоятельства, в том числе и самые личные мотивы, а также различные связанные с делом факторы. Следовательно, восприятие степени внимания к обстоятельствам является решающей переменной при формировании легитимности.

Формирование легитимности на основе процедурной справедливости было проверено в ходе многих других исследований, касающихся как институтов посредничества, так и, например, школ или предприятий. В частности, в исследованиях, посвященных отношениям населения с полицией, была выявлена важная роль этой переменной в особенно чувствительной сфере государственной деятельности⁸. Было совершенно точно установлено, что признание легитимности полиции в первую очередь зависит от личного восприятия гражданами ее отношения к ним и к окружающим; этот критерий имел гораздо больший вес, чем эффективность самого учреждения. Наделение качеством легитимности важно потому, что она, в ответ, тоже обуславливает поведение граждан. Если они считают местную полицию легитимной, они с большей легкостью соглашаются на усиление ее полномочий, им проще подчиняться закону. Таким образом, эффективность и легитимность оказываются тесно связаны. Эти выводы заставляют по-другому посмотреть на вопрос демократической управляемости. Получается, что результаты не являются единственным критерием удовлетворенности граждан. Исследования также показывают, что явно непопулярные решения могут быть приняты в народе, если условия, в которых они разрабатывались, будут восприниматься, как справедливые.

В других исследованиях был подчеркнут еще один ключевой момент: характер переменных, составляющих легитимность таких

институтов, как полиция или органы правосудия, значительно варьируется в различных этнических и социальных группах⁹. Так, белое население, принадлежащее к среднему классу, придает большее значение конкретным результатам работы полиции, чем фактору справедливого обращения. Они даже проявляют определенную терпимость по отношению к несправедливому обращению с представителями этнических меньшинств, если считают, что это позволяет добиться сокращения преступности¹⁰. И напротив, люди, принадлежащие к этим этническим меньшинствам, афроамериканцы или латиноамериканцы, повседневно испытывающие на себе домогательство, как они считают, со стороны полиции с бесконечными проверками и бесцеремонными задержаниями, при оценке ее легитимности придают большее значение степени справедливости. Поэтому у них чаще возникает ощущение того, что с ними обращаются несправедливо, и, как следствие, они гораздо чаще считают применяемые к ним санкции необоснованными. Исследования показывают, что развитие качеств беспристрастности и близости имеет приоритетный характер в том, что касается борьбы с дискриминацией и создания общества, которое воспринималось бы более демократичным. Исследования также говорят о том, что эти качества будут все чаще выходить на центральное место в мультикультурных обществах. Они представляют собой каркас определенного типа отношений между людьми и учреждениями, приемлемого для всех.

Переплетение беспристрастности и близости обогащает традиционное понятие равенства прав как основы совместного бытия и дает ему конкретное наполнение. Внимание к своеобразию, которым характеризуется равенство прав, находится в центре современной общественной жизни, поскольку оно способствует повышению самооценки граждан, а также ощущения их признания в обществе. В то же время для правящей элиты такое внимание означает новый подход к искусству управления, коренящийся в психологии, социологии и морали.

Внимание к своеобразию и самооценка

Социальный запрос на внимание к своеобразию был четко установлен многочисленными исследованиями, о которых говорилось выше. Он связан с определенным представлением об общем

благие, а также с системой отношений между индивидом и учреждениями. Люди более склонны согласиться с решением учреждения, если ощущают его близость и справедливость по отношению к ним, поскольку воспринимают такое обращение как позитивный сигнал: они чувствуют себя более значимыми¹¹. Когда они имеют дело с внимательным, справедливым, уважительным органом власти, учитывающим аргументы сторон, это значит, что их признают в качестве значимых членов группы; что у них есть определенный статус в глазах властей. В таком взаимодействии индивида с властью участвует фактор идентичности. Индивид может гордиться тем, что принадлежит к обществу, которое так относится к своим гражданам. В результате укрепляется его чувство собственного достоинства, что становится фактором обоюдного укрепления легитимности власти и позитивного самоутверждения личности¹².

Такая модель психологии, которую называют «реляционистской» (диалоговой)¹³, подразумевает качества беспристрастности и близости. Она позволяет также понять, почему человек может уважать какой-либо орган власти и признавать его по-настоящему легитимным, даже если он принимает неблагоприятное для него решение. И если в отношениях между индивидом и учреждением возникает ситуация игры с нулевой суммой в смысле результата (позитивное самоутверждение учреждения может осуществляться путем негативного решения в отношении индивида), то в плане уважения и идентичности это все равно игра с положительной суммой. В зависимости же от конкретного содержания второго рода игры можно понять, почему последствия первой либо минимизируются, либо лучше принимаются индивидом. Поведение более уважительного и внимательного учреждения укрепляет самооценку и идентичность тех, кто вступает с ним в отношения. В этом случае можно сказать, что, чем сильнее это учреждение (беспристрастное и близкое к нуждам человека), тем сильнее человек.

Призывая различать содержание решений и процедуры их принятия, социальная психология мотивации легитимной близости, связанной с вниманием к своеобразию, приводит к новой оценке факторов популярности правителей. Популярность выявляется не только в результате оценки соотношения интересов, возникающего в итоге конкретной меры (мера непопулярна, если «проигравшие» в большинстве). Хотя это измерение, несо-

менно, остается актуальным, необходимо также учитывать фактор процедурной легитимности. Она может быть стабильной и сильной точкой опоры, позволяющей скорректировать предварительные данные политической поддержки. Процедурная легитимность подобна капиталу, тогда как легитимность решений представляется в виде постоянно изменяющегося потока (пространство маневра того или иного органа власти фактически определяется сочетанием этих двух элементов). Проблема в том, что природа баланса этих типов легитимности недавно изменилась в силу двух причин. Первая состоит в том, что негативные и неустойчивые коалиции приобретают все большую значимость в мире, который больше не строится вокруг организованной системы стабильных классов общества. Правителям все сложнее разрабатывать реформы или принимать меры, которые получили бы поддержку четко определенного большинства¹⁴. Это подрывает основы *легитимности-потока*. Однако действует и другой фактор — ускорение и размывание политического времени. В мире непрерывной информации и прозрачности время политического действия разжижается, становится все более эфемерным, измельчается на фрагменты общественным запросом на незамедлительность, который все больше усиливается, поскольку поддерживается чувством бессилия перед неясными перспективами мира. По этой причине легитимность решений становится еще более проблематичной: она постоянно ускользает из рук власти.

Единственное решение, позволяющее правителям вернуть себе пошатнувшуюся легитимность, — это радикальное усиление их *легитимности-капитала*, которую назвали «запасом легитимности»¹⁵. Только так они смогут компенсировать глубинное размывание легитимности-потока и вернуть себе пространство маневра, чтобы адаптировать деятельность к более длительному периоду и проводить реформы, несмотря на возможное временное несогласие большей части общественного мнения. Создание такого капитала становится ключевой переменной политической деятельности. Это означает, что формирование институтов, учитывающих своеобразие и близких к народу, становится приоритетным вопросом консолидации демократических режимов и обеспечения их лучшей управляемости. Формирование репутации правителей и позитивной самооценки граждан складываются в одну систему¹⁶.

Социология признания

С 1990-х годов одним из ключевых слов нашей эпохи стал термин «признание». Чарльз Тейлор, философ идентичности и мультикультурализма, первым заговорил о «политике признания»¹⁷. Этот ученый, который жил на перекрестке двух миров — канадского и квебекского, уже в 1960-е годы обратил внимание на то, что вопросы идентичности приобретают здесь все более важное значение. Движение за гражданские права в США, которое зародилось примерно в то же время, подтверждало этот вывод, однако в тот момент вопрос еще не ставился в терминах признания. В 1990-е годы Аксель Хоннет дал в своей книге «Борьба за признание»¹⁸ новое толкование различных конфликтов в этом общем контексте. Он различал три формы признания, каждая из которых была связана с соответствующим потенциальным источником конфликта: *любовь* в области личных отношений, *соблюдение прав* в юридической сфере и политической жизни, *уважение* в общественной жизни и особенно в сфере труда. Эту идею признания и Тейлор, и Хоннет заимствовали у Гегеля в его «Философии духа». Наперекор казавшимися ему слишком узкими концепциями борьбы за существование и столкновения интересов, предложенными Макиавелли и Гоббсом, на основе которых выстраивалась концепция государства, сведенного к внешней по отношению к людям силе, молодой Гегель хотел пойти по пути менее пессимистичной политической философии, основанной на диалектической теории преодоления конфликтов. Именно такой подход лежал в основе его идеи борьбы за признание. Тейлор перенял эту идею, используя свой опыт философа идентичности, тогда как Хоннет, сменивший Хабермаса на посту руководителя Института социальных исследований во Франкфурте, связал ее с трудами Джорджа Герберта Мида по социальной психологии, посвященными формированию личности.

Впоследствии оба автора дополнили свои первые работы более глубокими исследованиями. Тейлор — в области политической философии о демократических нормах в мультикультурном мире. Хоннет, следуя руслу критической теории, опубликовал работу «Общество презрения» (2006). Этот вопрос был центральным в творчестве и других социологов и философов, среди которых можно назвать Нэнси Фрейзер в США¹⁹ и Эммануэль Рено во Франции²⁰. Работа израильского философа Авишай Маргалита «Приличное общество» также касается этой темати-

ки²¹. В последние годы количество работ, посвященных теме признания, постоянно растет — она занимает центральное место не только в социологии, но и в политической философии и психологии. Это свидетельствует о том, что стремление к признанию стало «новым тотальным общественным явлением»²². Унижение и презрение способствовали расширенному, новому толкованию чувства эксплуатации, превратившись в главное проявление отказа в человечности. Эта лексика используется сейчас и в общественной сфере для описания многочисленных ситуаций, которые считаются непереносимыми. Сегодня мы возмущаемся и бунтуем, когда нам кажется, что нас презирают, с той же решительностью, как и в случаях, когда мы чувствуем, что наши интересы ущемлены. Слова *достоинство, честь, уважение, признание* сегодня наиболее выразительно отражают идею позитивного существования. Примечательно, что эта лексика теперь считается общепринятой²³. Житель трущоб в стране третьего мира и сотрудник транснациональной корпорации, преследуемый полицией подросток из пригорода и рабочий внезапно закрывшегося предприятия, интеллигент-неудачник и оскорбленная женщина употребляют одни и те же слова.

Наша задача состоит не в том, чтобы дать оценку литературе или подвести какой-либо итог исследованиям по этой теме. Мы просто хотели зафиксировать тот факт, что сам язык свидетельствует о переходе к системе и обществу своеобразия, самые явные черты которых мы обрисовали. В этом контексте «крупные общественные проблемы» все чаще переживаются как личные травмы. Обращаясь к знаменитому выражению американского социолога Райта Миллса, можно сказать, что в современном мире «личные заботы» отныне кажутся более существенными, чем «общественные проблемы»²⁴. Следовательно, необходимо переосмыслить и то, что считается легитимной властью. В эпоху поиска признания легитимной считается власть, учитывающая индивидуальные обстоятельства и использующая соответствующую лексику.

Этика и политика внимания

Понятие *care*, которое можно перевести с английского как «внимание к окружающим» или «забота о других», занимает все более важное место в современной философии нравственно-

сти²⁵. Оно появилось в американской феминистической литературе 1980-х годов для обозначения ценности, которая считалась тогда исключительно женской. В значении внимания к обычным ситуациям и жизненным мелочам авторы, выступающие с эссенциалистских позиций, противопоставляли это понятие нравственной концепции, основанной на оценке справедливости как системы норм, что считалось более «мужественным»²⁶. После того как вопрос *care* стали рассматривать отдельно от первоначального понимания, которое могло стать источником недоразумений, это понятие продолжало свой путь в нравственной философии.

Прежде всего оно использовалось, чтобы подчеркнуть, что для человеческого общежития недостаточно одного принципа справедливости. Решающее значение имеет возвышение такого типа человеческих отношений, в котором ценится значимость своеобразия индивидов, в результате чего они становятся важными субъектами для окружающих, с ними считаются, они достойны внимания. В этом подходе соединяются два взаимодополняющих этических измерения: обсуждение справедливых *правил*, с одной стороны (полюс большинства), и определение *характеристик* внимания — с другой (полюс своеобразия). Особое внимание к сути *care* способствовало реабилитации второго аспекта, значение которого часто минимизировалось или отодвигалось на второй план. Примечательно, что философы, отталкивавшиеся от этого понятия, связывали его с более чувственным и менее концептуальным способом познания общественной сферы. Марта Нусбаум, например, предлагала признать вклад литературных произведений в философию, поскольку они позволяют понять проявления жизни особым образом, используя сложность персонажей и ситуаций²⁷. Можно также напомнить, что Людвиг Витгенштейн всю жизнь боролся против того, что он называл «постоянным стремлением к обобщению» и «презрением к индивидуальным случаям»²⁸, призывая философов основываться на первоочередном изучении «ухабистой почвы обыденности».

Шаг вперед, который предстоит сделать сейчас, состоит в том, чтобы перейти от основанной на этих понятиях этики к политике. Во-первых, нельзя отрицать, что существует стихийный социальный запрос на политику внимания к своеобразию, как мы уже подчеркивали. Речь также идет, в более широком смысле, о новом

толковании понятия демократии как *управления*. С точки зрения политической теории, задача состоит в том, чтобы теоретизировать демократическое правление, или, иначе говоря, включить вопрос исполнительной власти в теорию демократии.

Вопрос демократического правления

Переход к системе и обществу своеобразия, как и связанные с этим общественные ожидания, способствуют изменению самого понятия правления. Если на протяжении долгого времени управление означало администрирование территории, управление населением, распределение ресурсов, арбитраж между различными интересами, принятие и применение законов, то сегодня это все чаще означает внимание к индивидуальным ситуациям и реакцию на конкретные обстоятельства. Другими словами, политика снова рассматривается как *искусство* управления. Чтобы полностью осознать произошедший на этой основе огромный разрыв с прошлым, необходимо вернуться к тому, что представлял собой демократический идеал, определенный как режим большинства.

В эпоху Просвещения единственной легитимной властью была власть закона, то есть нормы, для которой были характерны обобщающий характер и непрерывность действия. Деспотизм приравнивался к власти своеобразия («добрая воля» правителя рассматривалась как произвол), а свобода опиралась на универсальность, общность нормы для всех: универсальность как источник (представительно-парламентское производство), как форма (безличный характер нормы), как основа и способ управления (государство). Prestиж закона происходил из этого тройного уравнения. Закон был одновременно *принципом порядка*, позволяющим «преобразовать бесконечное количество людей... в единое целое», и *принципом справедливости*, поскольку в силу своей универсальности он не применяется к какому-то конкретному лицу, что позволяет сравнить его с «бесстрастным разумом»²⁹. Акцент, который в XVIII веке ставился на роли закона, также отвечал запросу на рационализацию. Рационализация государства и усовершенствование права понимались тогда как две совмещенные цели. Хорошим законом считался закон, применение которого не оставляло места для каких-либо сомнений: «Зако-

ны, — говорили тогда, — должны быть настолько ясными, что каждый, читая их, видел бы не просто решение своей проблемы, и чтобы это было решение, которое не нуждалось бы, по возможности, в дополнительном толковании; поэтому хороший законодатель должен стремиться сократить потребность в юридических консультациях»³⁰. Другими словами, закон должен был выражением общего разума, воплощать собой два неразрывно связанных друг с другом принципа — рациональности и универсальности. «Необходимо сделать так, — подчеркивалось далее, — чтобы каждый закон, благодаря универсальности своего выражения, включал в себя и охватывал все виды отдельных случаев без исключения»³¹. Вслед за Чезаре Беккариа вся Европа эпохи Просвещения была охвачена законотворческим энтузиазмом. На основе такого представления об универсальности полагалось считать, что текст закона может предусмотреть все множество возможных случаев, бесконечное число особенностей. Следовательно, фабрика законов также была частью работы по рационализации мира. Суверенитет закона выражал не только утверждение правового государства, но и стремление законодателя завладеть всеми политическими функциями.

Идея господства закона в ее различных измерениях была связана в XVIII веке с постоянным утверждением власти, как процедурной, так и субстантивной (закон при этом представлял собой одновременно и норму, и форму). Такая концепция была неразрывно связана с утопией власти, способной полностью охватить общество целиком и приводить в движение отдельные его части. Политическая философия Великой французской революции нашла в этом свою самую мощную опору. Предполагалось, что такая номократическая утопия и народная воля, выраженная в ходе выборов, объединят свои усилия на службе демократической задаче по «универсализации мира». Естественно, что подобный культ законодательной власти заставлял с подозрением относиться к власти исполнительной, которая занимается конкретными, частными делами. Господство закона, отождествляемое с господством народного суверенитета, предполагало, что для исполнительной власти будут созданы четкие рамки ее деятельности, сведенной в идеале к минимуму. Члены Учредительного собрания 1789 года дошли в этом стремлении до того, что отказывались даже называть исполнительную власть властью, обозначая ее более скромно как «функцию» или «орган»³².

Конечно, в политическом плане XVIII век нельзя рассматривать с этой единственной точки зрения. Если обратиться, например, к шотландскому Просвещению, наши выводы уже не будут такими однозначными. Даже во Франции большинство философов прекрасно поняли, что способность управлять нравами тоже является важнейшей политической задачей. Нельзя забывать, например, что хотя Руссо и возводил закон в ранг культа, он в то же время тщательно изучал условия управления поведением и привычками. Ведь его современники знали его в первую очередь как автора «Новой Элоизы» или «Эмилия», а не «Общественного договора»³³. Однако политическое внимание к нравам оставалось связанным с проблематикой управляемости, представляемой с повседневной точки зрения власти. Соответственно, возвышение образа педагога было неразрывно связано с задачей контроля над обществом. Считалось, что правительство должно воспитывать, чтобы быть более эффективным. Такое представление вовсе не относилось к какой бы то ни было демократической философии искусства управления³⁴. И то же самое можно сказать о либеральной теории управляемости в начале XIX века. Гизо тоже призывал считать вопрос «правления интеллектуалов» центральным в современном мире³⁵. «Власти, — говорил он своим современникам, — часто впадают в странное заблуждение. Министры, префекты, мэры, сборщики налогов, солдаты — вот кого они называют инструментами управления; и когда они располагают такими людьми, когда их расставили по всей стране, власти заявляют, что они правят, и удивляются существованию различных препятствий, удивляются тому, что не владеют своим народом подобно тому, как владеют они своими агентами. Спешу сказать следующее: вовсе не этого я жду от правительства... Истинные средства управления, — продолжал он, — не заключаются в этих прямых и видимых инструментах деятельности власти. Они заключаются внутри самого общества и не могут быть от него отделены. Напрасно претендовать на управление обществом с помощью чуждых ему сил, посредством машин, у которых нет корней в глубине общества, они не черпают из него принципы своего действия. Внутренние средства управления, которые заключены в самой стране и которые она может дать — вот чем я занимаюсь», — заключал он³⁶. И призывал использовать для приведения этих сил в движение рассеянные в обществе мнения, страсти и интересы. Он действительно хотел таким обра-

зом определить условия управляемости нового общества индивидов, которое только начинало формироваться. Он подметил, что этот вопрос не сводится к установлению представительной системы и правильно организованного государства. Однако свою мысль он развивал все еще с точки зрения власти. Его задачей было разработать новые политические технологии³⁷, а не переформулировать современный идеал эмансипации.

Для нашего исследования важно, что такой подход к «правительственности» (это слово появилось в 1820 году) не был учтен ни в каком виде в теориях демократии³⁸. Великие мыслители свободы и участия в политической жизни рассматривали демократию только в виде режима, изучая исключительно вопросы организации власти, распределения политических прав, способов представительства. Правители же рассматривали другое измерение, извлекая из этого выгоду. В демократическом мире каждый политикан продолжал использовать в своих собственных целях целый набор «рецептов», полученных благодаря опыту оболыщения общественного мнения, продвижения своих проектов, сохранения или завоевания власти. Несмотря на то что все они проходят через испытание выборами, политики демократической эпохи продолжают мыслить и действовать в духе Макиавелли, как если бы сосуществовали две сферы совершенно независимо друг для друга. С одной стороны, общественная сфера избирательного соревнования со своими правилами и обязательствами, следствиями, риторикой; с другой — целый закрытый мир расчетов, договоренностей, маневров и манипуляций. Старые теории государственных интересов рухнули уже в XVIII веке под сокрушительными ударами «господства критики» и требований публичности. Демократические и представительские институты навязали правила публичной дискуссии и заранее объявленных программ. Однако повседневная практика власти не изменилась. Она осталась прежней, как во времена *arcana imperii* (государственных тайн). Чтобы в этом убедиться, достаточно вспомнить произведения выдающихся советников правителей XVII века. Читатель «Карманного оракула» (1647) Бальтасара Грасиана, «Политических рассуждений о государственных переворотах» (1639) Габриэля Ноде или «Настольной книги политиков» кардинала Мазарини (опубликованной в 1700 году — через много лет после его смерти), переносится в мир, который кажется ему абсолютно знакомым. В то же время эта литература выглядит скандальной, несет дурной оттенок,

поскольку цинизм в ней представляется самым естественным поведением, открыто говорится о том, в чем не принято признаваться, что не принято называть. В этих книгах говорится об обработке мозгов, искусстве утаивания, стратегиях соблазнения, манипуляции доверчивостью. Естественно, их прагматическая и безмятежная аморальность предназначалась только на потребу правителей и сильных духом, как продолжение философии эрудированных вольнодумцев той эпохи, которые страстно стремились уйти от соприкосновения с обыденностью. Так, не стоит удивляться, что Ноде удовлетворился тиражом своей большой книги всего в 12 экземпляров, как будто распространять более широко это произведение, «объясняющее деятельность государей и открыто показывающее то, что они тщательно и ежедневно скрывают от нас с помощью тысячи уловок» было опасно и неуместно. Посвящение влиятельным людям такого рода книг объяснялось не только учтивостью! Переиздание подобных текстов в демократическую эпоху тоже всегда производило неоднозначный эффект³⁹. Оно способствовало просвещению граждан, раскрывая то, что они часто ощущали сами, не понимая отчетливо мотивов. В своем предисловии к переизданию работы Мазарини Умберто Эко пишет в этом же духе: «Вы обнаружите в этой книге множество людей, которых вы знаете, поскольку видели их по телевизору или встречались с ними на работе»⁴⁰. Однако эти тексты также часто использовались для того, чтобы поддерживать конспирологическое восприятие власти, закрепляя идею о том, что миром правит некое тайное правительство, неподотчетное гражданам; и что демократическая жизнь, которая видна на поверхности, — это всего лишь обманка, прикрытие, единственной задачей которой является скрыть реальное положение вещей⁴¹.

Так, системы, функционирующие на основе всеобщего голосования, с самого своего становления начали разрушаться из-за существующего на практике разрыва между тем, что демократия всегда мыслилась только как система, а правительство все еще рассматривалось как часть старого, додемократического мира циничного расчета. Многочисленные разочарования и утрата иллюзий были прямым следствием такого положения вещей. Однако понятия этой проблемы сейчас меняются. Вступление в новую эпоху своеобразия влечет за собой целую совокупность ожиданий и запросов в области равноправия, близости, признания, в результате чего граждане начинают воспринимать демо-

кратию и как процесс правления. Незаметно, не вызывая реакции осознания, появляется набор весьма старых вопросов о хорошем правительстве и искусстве управления, ставших сегодня частью самой формулировки демократического запроса. Возвращается время *зерцал государей*⁴², и в то же время открывается новый демократический мир со своими прорывами и новыми отклонениями, которые начинают проявляться.

Возрастающее внимание к своеобразию

Первое условие, которое граждане формулируют, чтобы считать деятельность правительства демократичной, — это внимание к разнообразию ситуаций и отказ от принесения кого-либо в жертву абстрактному принципу. Подобный запрос на беспристрастность и рефлексивность продиктован распространением негативных и рефлексивных форм универсальности в отрыве от факторов своеобразия. Эти новые ожидания открывают нам совсем новый путь и другое определение универсальности — речь идет о полном погружении в конкретный мир, стремлении постичь его во всем его разнообразии и сложности; она выстраивается на основе внимания, потребности в близости. Это в высшей степени живая универсальность, отделенная от мира правил и институтов. Она уходит корнями в явление, которое вслед за Аристотелем мы можем назвать *эпикей*⁴³ (понятие, которое весьма несовершенно можно выразить нашим современным термином «справедливость»). Эпикей не связана с каким бы то ни было институтом, законодательными устремлениями или даже с моралью, она относится к общественным требованиям; это практическая добродетель. Она проистекает из признания, что в каждой ситуации есть обязательный элемент уникальности, который необходимо учитывать. Именно в этом заключается идея правления в отличие от административной деятельности и применения закона. В то время как слово «исполнительный» всегда подразумевало форму разнообразия и применения простейшей власти, не имеющей самостоятельного содержания, эпикей лежит в основе полностью автономного и уникального понятия правления. Если закон всегда связан с объективной универсальностью, то эпикей предполагает универсальность другого порядка, основанную на абсолютно адаптированном к каждой проблеме и каждой отдельной ситуа-

ции решения. Таким образом, универсальность определяется как поведение, для которого характерно как можно более внимательное изучение бесконечного мира своеобразия. Естественно, что она может только наметить рамки регулирования или, выражаясь точнее, определить *политический метод* искусства управления. Несомненно, сама по себе эпикея не является политикой, но всегда в итоге выводит на политическое решение, выбор из нескольких вариантов. Если уважение, беспристрастность, признание, стремление к близости являются общественными благами, к которым все могут получить одинаковый доступ, распределение ресурсов всегда останется вопросом выбора. Однако этот выбор может быть легитимным, только если он предварительно приведен в соответствие с «демократическим методом» внимания к своеобразию.

Значение, которое придается этому типу универсальной демократичности в государстве и обществе своеобразия постоянно растет. Каждый хочет быть уверен в том, что он будет услышан, что его проблемы будут признаны, что он будет что-то значить. Это особенно отчетливо проявляется в государстве всеобщего благоденствия, которому все чаще приходится оценивать конкретные обстоятельства, чтобы отмерить объем благ⁴⁴. Что отвергается всегда, так это слепое правило. Оно считается бесчеловечным в силу своего автоматизма и того, что рассматривает только абстрактных индивидов, не учитывая их историю и условия жизни. Именно с этих позиций подвергается сегодня наиболее острой критике рыночный порядок и его жесткость. Он действительно является воплощением господства *холодной универсальности*, механической и бесчувственной, тогда как общественная сфера стремится к воцарению внимательной и живой универсальности.

2. Политика присутствия

Присутствие и представительство

Выборы представителя связаны с двойной логикой — тождества и различия. Мы хотим, чтобы тот, за кого мы голосуем, умел управлять. Именно наличие качеств руководителя и профессиональной компетенции кандидата обуславливает наш выбор. Выборы подчиняются тогда принципу различия. Они опираются на идею «отбора лучших», и избиратель имплицитно допускает, что его избранник обладает качествами, которых у него самого нет. Вместе с тем от представителя ждут, чтобы он был близок к своим избирателям, знал их проблемы и интересы, разделял их заботы и чаяния. В этом плане идеальный представитель — это тот, кто думает, говорит и живет, как его избиратели, то есть воплощает собой наилучшие качества их самих. С одной стороны, надежда на компетентность избранников, с другой — стремление к тому, чтобы они походили на своих избирателей. С одной стороны, ожидание «ярких личностей», с другой — симпатия к «темным лошадкам», людям без имени, выходцам из толпы. Именно поэтому на протяжении вот уже двух веков эти идеальные типы защитника (а позднее — эксперта) и товарища являются конкурирующими эталонами в понимании, что такое представительство. Противопоставление наполняющих эти образы принципов являлось лейтмотивом всех диспутов и дебатов о представительной демократии¹. Партийная демократия довольно длительное время позволяла связывать воедино оба элемента, накладывая результаты внутренней процедуры отбора кандидата на утверждение его социальной идентичности и общественного мнения о нем. Тем самым она снизила интенсивность того, что можно назвать структурным напряжением представительных систем. Бесспорное ослабление этого напряжения автоматически высветило некоторые характерные черты этих систем. Именно

это, употребляя чрезвычайно размытую терминологию, часто и называют «кризисом представительства». И именно в этом контексте следует рассматривать возникновение общественного спроса на присутствие.

Присутствие, сопереживание, сострадание формируют новый язык в политике. Они свидетельствуют о разрыве, произошедшем в подходе к проблемам идентичности и представительства. Они отражают тот факт, что отношения идентичности между гражданами и властью больше нельзя мыслить в терминах социологии, предполагая некое подобие между одними и другими, как в наказаниях Прудона, ратующего за избрание депутатов от рабочих, потому что, на его взгляд, только они способны представлять народ, испытывая трудности его повседневной жизни². Политика идентичности, излагаемая в этой терминологии, конечно, по-прежнему обладает силой внушения, если речь идет, например, об отсутствии в парламенте «видимых меньшинств» или о недостаточном представительстве в нем женщин³. Но такое понимание вещей потеряло свое значение в результате тех пертурбаций, которые изменили структуру общества. Проблемы представительства и идентичности теперь стали пониматься иначе. В первую очередь от власти ждут, чтобы она проявила участие, показала внимание, убедила в восприимчивости к проблемам избирателей. Иначе говоря, императив присутствия и ожидание сострадания заменили собой прежнее требование представительства⁴. Факт реального присутствия заменил собой процесс обеспечения присутствия (*gertraesentare*).

В известном эссе Поль Рикёр противопоставляет образы «*socius*» и ближнего⁵. «*Socius*» — это социальный индивидуум, член какой-либо группы или класса; он растворяется в некой категории, функции, коллективной идентичности. Это — обычный политический и социальный субъект. Для права он является абстрактным субъектом, для государства — гражданином, для налоговых служб — налогоплательщиком, а для экономики — рабочим, служащим или руководителем высшего звена. А значит, связь между этими субъектами всегда опосредована, связана с ролью и функционированием какого-либо института. Ближний — это совершенно иное. «Ближний, — отмечает Рикёр, — это сам образ действий, который обеспечивает присутствие»⁶. А значит, существует праксис конституирования ближнего, но никоим образом не его социологическая абстракция («у нас нет заведомо ближнего; я создаю себе ближнего»), — подводит он итог. Ближний все-

гда особенный, он может возникнуть только в связи с каким-то событием, как это происходит в притче о добром самаритянине из Евангелия, на которую опирается философ в развитии своей мысли. Ближний создается добровольным актом сближения, активным присутствием, проявлением чувства солидарности. Именно такие образы «идеальных ближних» становятся объектами политики присутствия. Отсюда и центральное место, которое отводится проявлениям сопереживания. Они всегда связаны с уникальностью пережитого опыта. Как раз это подчеркивала Ханна Арендт, анализируя сострадание в работе «О революции»⁷. Раз сострадание снимает дистанцию между двумя людьми, связывая присутствие с отзывчивостью к невзгодам другого, значит, оно всегда является особым случаем. «Его сила заключена в самой страсти, которая в отличие от разума способна касаться только частного, отдельного, но не обладает идеей общего, способностью к обобщению»⁸. Следовательно, оно по структуре своей неполитично. Но эта индивидуализация мира, предполагающая реализацию сострадания, возможно, сегодня несет в себе иной смысл, нежели у Рикёра и Арендт полвека назад. Принимая во внимание предшествующий анализ возникновения системы и общества своеобразия.

Напомню, что отныне «социальное» конституируется не только идентичностями, то есть принадлежностью к неким общностям, определяемым согласно социоэкономическим данным (возраст, пол, происхождение, профессия, доходы, имущество и так далее). Оно все чаще состоит из общности переживаний, схожести ситуаций, параллелизмов отдельных историй; оно обладает нарративным и рефлексивным аспектами. В этом свете забота об отдельном индивидууме меняет направление. Она включает в себя непосредственно социальный аспект. Если кто-то проявляет сострадание к пострадавшему в дорожной аварии, то это трогает всех, кто уже пережил подобную драму. Внимание к «происшествию» может, таким образом, восприниматься как признак серьезной озабоченности. Тогда происшествие выходит за рамки отдельного случая, аномалии или любопытного факта: оно становится назидательным и превращается в социальный факт. Это необходимо подчеркнуть, хотя мы пока не будем рассматривать вопрос о типах происшествий, которые выдвигаются на первый план и получают большую значимость, чем другие. В этих условиях само понятие «народ» тоже переопределяется. Оно начинает указывать не столько на тех, кто имеет отношение к некоей данной группе, сколько на тех, у кого

есть точки соприкосновения с незримым и нестабильным сообществом, невзгоды которого, или вообще — жизненные ситуации, не принимаются во внимание. Забвение, безразличие, пренебрежение, осуждение стали, таким образом, наиболее явными формами современного выражения отчуждения и доминирования. Мы уже говорили, когда возникает чувство покинутости, на карту ставится само существование; и это посерьезнее, чем нанесение ущерба личным интересам. Эмансипация, таким образом, начинается с ощущения, что вас слушают, что такие же жизни, как ваша, имеют социальный вес. Именно поэтому такие случаи находят отголосок в политике присутствия. Она признает эти жизни, осознает их невзгоды. Дав им статус, она восстанавливает их в гражданственности. Именно поэтому все большее значение приобретает понятие «жертвы». Оно соотносится с растущей трудностью мыслить идентичность положительно: жертва определяется через отсутствие, это — индивидуум, чьи житейские испытания не были приняты во внимание. В этом смысле представлять — значит быть рядом с теми, кто переживает подобные ситуации, придавать социальное значение тем ситуациям, которые они прожили: это представительство-сопереживание. Оно неразрывно связано с порождением смысла и проявлением внимания. Не сходство, а искренность сострадания и выражение близости определяют «надлежащее представительство».

Но сопереживание не может сводиться к некоему дискурсу. Говоря о сострадании, Арендт справедливо замечает, что его язык — «это в большей мере жест и мимика, нежели слова»⁹. Комментируя фрагмент из «Братьев Карамазовых» об отношении Иисуса к Великому инквизитору, она подчеркивает показанный Достоевским контраст между безмолвием и молчаливостью сострадания первого и бьющим через край многословием второго. Вся сила и глубина заключаются здесь как раз в этом немом присутствии, а не в энергии и талантливости слов. Вместе с представительством-состраданием возникает и язык жестов власти. Ее легитимность зависит от способности принимать чувственную позу, проявлять экспрессию. Тем самым воскрешается древнее понимание представительства как публичного показа власти, демонстрации тела суверена, искусным толкователем которых был Луи Марен¹⁰. Именно «эффекты присутствия» (используем его же выражение) реально способствовали установлению монархической власти. Представлять означало афишировать, демон-

стрировать. С одной целью: «усилить, удвоить присутствие»¹¹, приумножить тайну. Показом королевской облатки, отмечает Морен, «представительство укрепляет свои внешние проявления»¹². Возникновение демократии привело, с одной стороны, к коллективному присвоению тела, с другой — к лишению власти всякого тела, и последняя, в сущности, стала зависеть от никому теперь не принадлежащих правил и процедур. В этом смысле сегодняшнее возрождение телесности политического означает собой резкую смену курса, но при этом не является простым возвратом к старому режиму фигуративности. В некотором роде оно демократизирует его движущие силы, превращая его в близкое тело, лишенное символов, бесконечно выставляемое на обзор публике, понужденное к реальному присутствию, а не представляющее какой-то недоступный и извне навязанный образ.

Центральное место средств массовой информации связано именно с этим. Их функция не ограничивается информированием о том, что делают или говорят правители. Прежде всего их нужно показывать. Средства массовой информации стали, таким образом, той самой формой новой политики присутствия. Эмпатическая власть [умение поставить себя на место другого], отвечая на кризис представительства, стремится дать зримость современной политике, ускользающей от нашего восприятия. Она представляет собой полный контраст по сравнению с незримостью и сложностью процессов принятия решений. Коль скоро парламентские заседания зачастую немногочисленны и порождают ощущение пустоты, работа избранных переместилась в скрытые от глаз комиссии, а администрация также неощутима и управляется абстракцией, эмпатическая власть навязывает нам свою чувственную истину. Отсюда ее связь с политической риторикой проявления воли: легче показать расходуемую энергию, нежели реальную деятельность.

Присутствие придает представительству характер постоянства. Власть становится как бы имманентной, погруженной в общество и идущей за ним: устранение дистанции между властью и обществом создает новый временной эквивалент демократии. На смену возрождающейся утопии прямой демократии приходит эффективный режим непосредственного присутствия; эмпатическая власть оказывается выражением универсальной демократичности, всеобщей участливости, бытовой непринужденности, создания пространства без перепадов высот. Перефразируя один социологический концепт, можно сказать, что

политика присутствия осуществляет снижение степени обобщения¹³. Обобщать — значит действовать и мыслить на основе чего угодно, расширять банальное до размеров социального. Погружаясь в частности, которые рассматриваются как типичные примеры, наделяют чувственным содержанием понятие «народ». Тем самым универсальность мыслится как то, что принимает во внимание все частности в равной мере¹⁴.

Коль скоро присутствие несет в себе прежде всего непосредственно телесный смысл, оно способствует производству коллективной идентичности на новой основе. Тот факт, что некое испытание или частная ситуация выводятся из забвения и анонимности, дает форму виртуальному сообществу всех тех, кто переживает подобные испытания. Отдельные и оставленные без внимания истории обретают достоинство, когда их рассказывают и включают в общее повествование. В этом случае представлять означает публично формулировать проблему на основе какого-либо примера, а также повествовать об эпизодах жизни, в которых многие могут узнать себя. Тем самым жизненным историям дается артикулированный язык, а их герои утверждаются в своем состоянии гражданина. Этот социальный язык частного случая разительно отличается от «технократического» и «идеологического» языков, которыми ныне гнушаются, потому что они символизируют собой универсальность, ощущаемую как пустота, в которой никто себя уже не различает, настолько она кажется далекой от реального опыта¹⁵. На основе социального языка возникают чувственные идентичности, которые приходят на смену вымирающему режиму простой социальной агрегации. Представительство-повествование стоит, таким образом, на службе у политики присутствия. Сегодня легитимной воспринимается власть, которая обеспечивает существование двум указанным формам присутствия: нарративной и физической. Только при этом условии она может сегодня рассматриваться как представительная.

Эта новая политика присутствия выражается в разных регистрах. Для общества это новое средство понимания того, что относится к сфере политического. Отметим, что тут сформировалось что-то вроде нового активизма присутствия, роль которого возрастает по мере того, как снижается роль традиционных представительных институтов. Помимо совершенно очевидного примера благотворительных ассоциаций, которые уже давно стали чем-то вроде «школы социального внимания», возникают иные формы

освоения публичного пространства, когда, например, демонстрируется близость с каким-нибудь школьником, сыном нелегального иммигранта, которому угрожает высылка из страны, или с группой уволенных работников. Тут опять же защищаются не просто некие интересы: это возмещение несправедливости существования, признание и укрепление какого-либо сообщества, вынесение на публику какой-то проблемы. Все больше ассоциаций действуют именно в этом ключе. К тому же напомним, что в самом начале возникновения социализма этот подход оказал решительное влияние на формирование пролетарского чувства собственного достоинства, над которым глумились сильные мира сего. Так, в 1830-е годы вдохновитель группы сенсимонистского толка призвал своих друзей причаститься рабочим, чтобы развить у них чувство общей гражданственности и доказать их способность играть в обществе руководящую роль. «Чтобы руководить рабочими, необходимо прежде всего ознакомиться с их трудом, знать, как они живут, не только сердцем, но и на грубой практике стать причастным этому самому бедному и самому многочисленному классу... Конечно, вы не сможете полностью жить их жизнью, но по крайней мере сможете хоть немного разбавить свою буржуазную жизнь жизнью пролетариата»¹⁶. Кроме того, поразительно видеть, что первые рабочие, взявшие в руки перо, чтобы рассказать об условиях своей жизни, прежде всего будут упрекать капиталистов в их отстраненности, эгоизме, отсутствии сострадания. Важнейшей добродетелью пролетариата, как раз наоборот, будет чувство братства, то есть внимание к бедам других¹⁷.

Тем не менее обратимся здесь к деятельности правящих. Этот императив присутствия, и читатель, вероятно, почувствовал это, уже привел к радикальным изменениям в искусстве правления и повлек за собой целый ряд непредвиденных последствий. Но прежде, чем рассмотреть эти перемены и последствия, необходимо обратиться к истории, чтобы понять, как и когда произошла эта скрытая революция.

К истории близости и дистанции

Современная политическая власть сначала утвердила свои позиции в области государственных интересов, тайной силы, властной дистанции. Но даже в этом сиянии сакрального таинства, чтобы выгля-

деть легитимной, она все равно была вынуждена представлять себя служителем общества. Даже Людовик XIV, король славы и войны, был вынужден показывать себя поборником своих подданных и отцом народов. Эта двойственность просматривается в тех изречениях, которые Боссюэ* давал переписывать наследнику престола. И если будущий король писал, что он будет «подобен освещающему нас солнцу», то он также, со смирением, должен был переписывать во всю страницу следующие строки: «По природе вы — совершенно равны другим людям, а значит, должны проявлять участие к всяким бедам и страданиям человечества»¹⁸. Тем самым власть и сострадание были тесно связаны. Но сострадание, о котором здесь идет речь, ни в коем случае не являлось основанием политики — это было всего лишь нравственное предписание. Оно было призвано направлять сознание монарха. И все это было перевернуто с ног на голову с возникновением либеральных и демократических режимов. Основывающий их эгалитарный этос сначала уничтожил всякое различие между людьми, установив в качестве главной гражданской добродетели близость отношений. Мы хорошо помним, как Токвиль характеризовал это равенство условий. Представление о существующей между властью и обществом иерархии тоже кардинально изменилось, поскольку в обществе стали видеть основу государственной власти, дающую этой власти легитимность. Сущностью представительного правления становится закрепление этих преобразований, несмотря на то что в нем продолжают сосуществовать дистанцирование и сострадание — только теперь в виде противоречия между принципом способностей и принципом подобия.

Проблема такого представительного правления заключается в том, что оно основывается на принципе, прозрачность которого обеспечивается далеко не всегда. Если во время выборов политическая власть отчетливо ассоциирует себя с народным происхождением, то затем эта связь теряет очевидность. Отсюда возникает необходимость в других, более ощутимых, формах выражения представительных качеств. Особенно когда речь идет о режимах с неустойчивой демократией. Именно поэтому во Франции периода Первой империи один из советников Наполеона призывал импе-

* Жак Бенинь Боссюэ (1627–1704) — французский философ, писатель, епископ и теоретик абсолютизма, в течение 10 лет был наставником старшего сына Людовика XIV. — *Прим. перев.*

ратора больше ездить по стране, чтобы показать свою близость к народу и участливость к его судьбе. «У главы крупного государства, — писал он, — есть только один способ узнать тот народ, которым он управляет, — ездить по стране; только один способ повести о себе народу — ездить по стране. Только эти поездки могут установить связь между государем и народом, напрямую от одного к другому. Долгое время считалось, что народ может заявить о своих правах государю только через своих представителей. Но, когда государь путешествует по стране, народ все делает сам. В образе государя-путешественника больше правды и доброй демократии, нежели во всех республиках мира»¹⁹.

Поездка по стране становится опорой представительства, формой прямой политической коммуникации, субститутотом ослабевших институтов власти. С одной стороны, представительство — воплощение того, кто претендует на звание «человека-народа», с другой — физический опыт близости: как раз с помощью этой двойственности бонапартизм в свое время хотел покончить с демократическим идеалом. Легенды о Наполеоне, идеализирующие государя, будут создаваться в той же форме. Откроем одну брошюру начала 1830-х годов: «Народ — это я, — говорил “Маленький капрал”, и “Маленький капрал” был прав... Тем самым он хотел сказать, что он лучше, чем кто-либо другой, знает народ, живет его жизнью»²⁰. Бальзак и Гюго тоже запечатлеют эту близость на страницах своих произведений, повлиявших на несколько поколений читателей²¹, а поэт Беранже будет писать песни, с которыми в каждую хижину Франции проникнет этот образ славного богатыря и простого человека²². «Он курил с солдатами и ел их картошку», — такие слова встречаются в одной известной песенке.

Введение во Франции в 1848 году выборов президента Республики общим голосованием приведет к новой связи между народом и властью. Народ естественно и более осознанно будет ассоциировать себя с тем, кто находится во главе государства. Интересно отметить, что мастерские дешевых картинок, особенно в Эпинале, начинают изготавливать портрет избранника, который расходуется по всей стране. Таким образом, в истории политического представительства открывается новая страница. Политический механизм обретает не только тело, но и лицо, включается в систему присутствия. Прямые выборы и изображение кандидата начинают образовывать целое. Если после 1833

года Луи-Филипп жил во дворце Тюильри практически затворником, опасаясь мятежей, какие, например, были в 1832 году, то Луи Наполеон Бонапарт, наоборот, расширил прямое общение с народом. Так, в 1849 году он пускается в целый ряд поездок по департаментам. Присутствует на открытии железнодорожных путей, развитие которых переживало тогда активный подъем, посещает фабрики, встречается не только с именитыми гражданами, но и с рабочими. К концу своего мандата, осенью 1852 года, когда на повестке дня стояла проблема восстановления Империи, он в течение двух месяцев будет разъезжать по юго-западу страны, недвусмысленно представляя эту поездку как народный «опрос». Тем не менее это было всего лишь первым наброском того, что в эпоху Второй империи превратится в системную политику. Став Наполеоном III, он будет оправдывать отказ от традиционной представительной системы, предьявляя себя как поборника плебисцита и близкой участливости. Его поездки по стране становятся настоящим инструментом правления.

С 1853 по 1869 год были организованы шестнадцать продолжительных поездок. И в каждом случае преследовалась одна и та же цель: достигнуть прямого контакта между французами и главой государства. С одной стороны, по-прежнему остаются в ходу тщательно продуманные церемониалы имперского величия, с другой — император предстает искусным мастером по демонстрации близости к народу. Он посещает мастерские и заводы, знакомится с сельским хозяйством, инспектирует приюты и больницы, заходит в самые бедные кварталы. Он принимает делегации именитых граждан, а также рабочих и крестьян, участвует в балах и пирах, на которые иногда приглашаются огромные толпы людей (порой до десяти тысяч человек). Тем самым массы могут почти физическим образом сблизиться с государем, чьи поездки являются живой и видимой с ними связью. В отчетах местных газет об этих поездках, можно встретить одни и те же выражения. Рассказывается, как люди окружали императора, могли посмотреть на него, пожать ему руку, потрогать. Отмечается, что во время послеобеденной прогулки «он попросил, чтобы сопровождавший его эскорт не препятствовал крестьянам подходить к нему»; подчеркивается, что он вступал в «прямое общение с населением» и что император приказал не чинить тому препятствий. Очевидец его поездки в Бретань рассказывает о «полной доверия непринужденности», полагая, что «никогда еще контакт

между государем и народом не был столь тесным и частым», и подчеркивая, что на улицах Ренна «не было ни охраны, ни эскорта, ни даже сановников — это было полное смешение»²³. Тут не только близость, но и единодушие. Газеты и снимки показывают сплоченную и воодушевленную массу. Конечно, в этих взаимоотношениях есть некоторая снисходительность. Но в них есть и что-то более существенное. Порождая эту пленительную реальность, они отчетливее обнажают механизмы отправления власти, которые раскрываются при Наполеоне III. Мы начинаем лучше понимать, что представляет собой эта диктатура с ее претензией на основание новых отношений представительства, при которой эти отношения представляются режимом как подлинно более демократические, нежели в парламентской системе. Эти близкие контакты между императором и народом во время поездок по провинциям (которые тогда рассматривали как «непрерывный плебисцит»²⁴) в глазах защитников этого режима были призваны усовершенствовать демократическую идею — и в плане воплощения, и в плане присутствия.

Примечательно, что официальные поездки потеряли свою значимость в эпоху Третьей республики. Эти «испытания близостью»²⁵ продолжатся, но уже с меньшей интенсивностью. Президенты республики будут использовать их как дополнительный метод коммуникации, но поездки больше не будут иметь того символического и практического значения, как в период Второй империи²⁶. Пожалуй, лишь поездки Сади Карно стали исключением, но здесь была задача составить противовес влиянию «подающего надежды Цезаря» и специалиста по прямому контакту с народными массами — генерала Жоржа Буланже²⁷. Не создав ясной теории этого вопроса, республиканцы пытались отвести от себя призрак диктатуры путем возврата к традиционным принципам представительной системы. Навязчивый страх возвращения бонапартистского культа личности приведет их к пониманию представительской системы как блага. Они были одержимы целью обезличивания политики, подозрительно глядя на тех, кто слишком ловко умел воодушевлять толпу, и считая, что хорошая демократия, как говорил Гамбетта, должна быть «врагом неумеренных личностей». Республика предпочла близости абстракцию²⁸. Таким образом, первые наброски политики присутствия принимались как следствие нелиберализма, помноженного на архаизм.

Поворотный момент

Когда же произошел поворот, который привел к сегодняшнему режиму присутствия как политики? Чтобы ответить на этот вопрос, сначала нужно ясно увидеть то, что относится к обычной коммуникативной стратегии и что представляет, собственно говоря, политику. Непринужденный стиль общения в политике принят уже давно; он неотделим от демократического идеала. Так, во Франции 1830-х годов Луи-Филиппа уже называли «королем-гражданином», а его простые манеры обсуждались в газетах. В Америке того же периода торжествовала идея демократии простых людей и устанавливался такой политический стиль, который устранял всякую официальную дистанцию. В дальнейшем императив близости руководителей станет просто-напросто регулироваться эволюцией нравов и медиатической среды, поскольку электоральная конкуренция автоматически приспособлялась к растущей роли наглядных образов, в частности в связи с возникновением телевидения. Но идет ли речь о детях Кеннеди, играющих со своим отцом в Овальном кабинете Белого дома, или о Валери Жискар д'Эстене, ужинающем у простых французов и принимающем в Елисейском дворце местных уборщиков мусора, все это еще только коммуникация. Близость является здесь всего лишь одной из составляющих того позитивного образа, к которому стремятся политические руководители. Дистанции по-прежнему отводят большое значение. Например, французский президент может играть на аккордеоне на деревенском празднике и в то же время усложняет и без того весьма регламентированный протокол, который чуть ли не возвращает нас в эпоху Людовика XV. В политическом же плане человек, который был великим мастером коммуникации при Франсуа Миттеране, а потом и при Жаке Шираке, в 1990-х годах становится теоретиком исключительности и торжественности президентских речей. Он прославлял «молчание, предуготовляющее мощь выступления», и считал, что слишком частые заявления главы государства значительно снижают интенсивность желания услышать его²⁹. Настоящий перелом происходит позднее, на рубеже XXI века, и в первую очередь он связан с внутренними процессами в обществе.

Чтобы осознать масштабы этого поворота, достаточно заглянуть в расписание министров или глав правительства. Эти расписания являются хорошим показателем того, что значит управлять.

Они материально фиксируют формы, которые обретает исполнение власти вне идеологий и программ. Они без прикрас отражают то, что считается определяющим в политике на данный момент времени. Правители всегда хорошо знают, что для них главное! Даже поверхностный анализ показывает, что в этой сфере произошла настоящая революция. Хотя часть дипломатической и институциональной деятельности в силу обстоятельств практически не меняется, поражает, насколько глубоко изменились цели поездок по стране и характер принимаемых посетителей³⁰. Коротко говоря, широко освещаемые в средствах массовой информации встречи все чаще происходят с «индивидуумами-символами» и все меньше — с представителями общественных институтов, профсоюзных или профессиональных организаций. В то же время главы государств все менее охотно ездят на торжественные мероприятия, что долгое время считалось за правило. Зато теперь они устремляются к изголовью знаковых жертв или свидетельствуют о своем сострадании населению (и даже отдельным людям), пережившему естественную или иную катастрофу. Джордж Буш в США и Николя Саркози во Франции хорошо иллюстрируют эти перемены в искусстве правления и в то же время символизируют собой самые неприглядные их проявления.

Термин «сострадание» возникает сначала в политическом языке Америки Буша. «Сочувствующий консерватизм» даже представлен там в качестве оригинальной политической доктрины. Хотя это определение возникло уже в начале 1980-х годов, по настоящему оно вошло в оборот в 1996-м, после публикации работы Марвина Оласки «Возрождение американского сострадания»³¹. Джордж Буш, тогда еще губернатор Техаса, написал восторженное предисловие к следующей книге автора и поставил эту тему в центр своего политического мировоззрения. Продвигавшаяся тогда идея сострадания воспринималась как настоящий «экономизатор общественных институтов», что было реакцией на проект деинституционализации государства. Прежде всего идея вписывалась в тенденцию консервативной критики социального государства, подчеркивающей нежелательные последствия бюрократической общественной системы, основанной на автоматически признаваемых правах³². Кроме того, Оласки обратил на себя внимание, опубликовав работу «Трагедия американского сострадания», в которой стремился показать, что бедность легче было победить в XIX веке, но не в XX. Объяснение было простым: до

установления государства-покровителя, отмечает Оласки, благотворительные организации были значительно эффективнее, потому что, во-первых, прекрасно знали ситуацию на местах и живущих там людей, а во-вторых, умели исправлять нравы, регулировать отношения и даже обязывать бедняков к чему-либо. Именно к этой системе надлежало вернуться, чтобы снизить общественные затраты и в то же время эффективнее бороться с бедностью, поскольку бедность «самоподдерживается» из-за безусловных общественных прав, неотделимых от бюрократического управления социальной сферой. Таким образом, сострадание было тем чувством, которое оправдывало отступление политической сферы и сокращение доступных прав. Прямой контакт благотворительных организаций с бедными формировал новую доктрину, делал лишним в этих отношениях государство с его «контрпродуктивным влиянием». В политическом плане для Буша идея сострадания соотносилась с политикой чувств, а не с политикой идей. Она открыто противопоставляла прагматический консервативный подход с его заботой о людях идеологическому и бюрократическому мировоззрению, в защите которого обвиняли либералов.

Действие Николая Саркози, в плане близости, было в основном более политическим. В первую очередь оно характеризуется в терминах практики правления. Здесь нет смысла останавливаться на череде действий, которые многие наблюдатели определили как «вездесущность» — на эту тему написано большое количество книг и статей. Большинство комментаторов двумя заголовками резюмировали бы то, что понималось как некий стиль и стратегия: с одной стороны, зуд активности, с другой — одержимость коммуникацией. При этом гамма эпитетов само собой варьируется от разной степени симпатии до отвращения, внушаемых данным персонажем. Но в этих комментариях почти всегда подчеркивается саркозизм первых месяцев, то есть тот перелом, который, как кажется, он несет с собой и в плане личного поведения, и в плане медиатической стратегии. Это не вызывает вопросов. Но саркозизм прежде всего следует понимать как крайнее выражение политики близости. Жестикующий³³, склонностью превращать отдельные эпизоды жизни в повествование³⁴, а также в своих отношениях со средствами массовой коммуникации Саркози намеренно преувеличивал ее различные проявления. Он использовал все ее ресурсы и в карикатурном виде представил

все ее формы. А заодно ярко высветил проблему присутствия, указав на ее патологии, отклонения и разрушительные мутации, которые являются результатом ее регресса до уровня просто-напросто необузданной коммуникации, все больше отрывающейся от реальности.

Политика и неполитика присутствия

Присутствие образует новый режим представительства, в котором понятию «мандат» больше нет места. Первоочередной задачей является не установление взаимобязанностей между правящими и теми, кем правят, а необходимость показать, что те, кто правит, понимают, как живут те, кем они правят. Например, в работах Джона Хиббинга и Элизабет Тейсс-Морс подчеркивается, что граждане скорее чувствительны к искренним проявлениям сочувствия правительства, нежели к содержанию принимаемых им мер³⁵. Эти проявления сочувствия, в сущности, воспринимаются как практические доказательства того, что правители живут в совершенно замкнутом пространстве. Уменьшение представительной дистанции осуществляется здесь не благодаря существованию прямых полномочий или сходству представляемых и представителей. К этим двум традиционным методам общественного присвоения политики добавляется третий метод физического сближения и участливости. Если предвыборные обещания устанавливают некую гипотетическую и многими слабо ощущаемую связь между избирателями и избранниками, то присутствие обладает непосредственным и эффективным наполнением. Можно сказать, что сочувствие всегда держит свои обещания, пусть они и скромны. Правящие круги осознали разочарование граждан. В результате они не столько обещают какие-то результаты, сколько гарантируют избирателям свои энергию, внимание и заботу. Эта осязательная самоотдача, которую они предлагают, обретает огромное значение на местах, рядом с теми, кто, по всеобщему мнению, в какой-то момент воплощает собой страдания этого мира или, наоборот, его успехи и чаяния. Тем самым само существование власти превращается в действие. Именно поэтому присутствие становится настоящей *политической формой*. Оно совершенно иначе опре-

деляет взаимоотношения тех, кто правит, и тех, кем правят, и ставит вопрос о подчинении власти общественному мнению в представительских категориях.

Но это «решение» может обернуться проблемой. В такой ситуации политика может в конце концов раствориться в представительстве. В демократии присутствия процедурный, а значит, и программный аспект демократии размывается: он сводится к форме проявления общественной жизни. Эту форму довольно сложно анализировать, потому что она связана не с обычной «политикой идентичностей» в классическом смысле этого понятия, то есть с возможностями меньшинств быть услышанными и в качестве таковых принимать участие в местной общественной жизни, предлагая свои проекты и выдвигая свои требования. При этом производится на свет нечто вроде огромного экзистенциального зеркала, чтобы отразить в нем некую обнаженную форму жизни, из которой устранено то, что обременяет ее тяготами. Таким образом, политика присутствия становится общественным средством избавления от тревог, чем-то вроде катарсиса. Воздавая должное всяким бедам, такая политика имплицитно помогает легче их переносить. И в то же время она выделяет истории успеха, мифологизируя их и ставя в пример.

Однако следует подчеркнуть, речь не идет о проявлениях присутствия в единственном числе. Хотя присутствие надо воспринимать как некую политическую форму в себе, природа ситуаций, в которых реализуются способы присутствия, может полностью менять его смысл. Проявить солидарность с семьей, выставленной из своего дома, или принять у себя жертву расизма — совсем не то же самое, что показаться рядом с коммерсантом, которого судят за спорный акт самозащиты. Объекты сочувствия образуют тем самым политику. Даже за самыми карикатурными случаями пиара всегда стоит выбор проявления близости с тем или иным человеком. Существует даже настоящая «конкуренция присутствий», которая может заменять собой соперничество приверженцев различных взглядов. Демонстрация присутствия — и это надо подчеркнуть — для самого общества тоже является средством участия в политике, причастности к местным делам. И как результат возникает то, что можно назвать «активизмом присутствия». Способ присутствия может являться средством обогащения политической деятельности, расширения форм представительства. Но, чтобы придать сочувствию подлин-

но политическое содержание, нужно, чтобы оно сумело вписаться в общее повествование, а значит, оно не должно ограничиваться чередой отдельных проявлений. Оно должно вписаться в общую систему определений социальной справедливости. Акцентируя лишения, беды или, наоборот, явные успехи, присутствие, в сущности, представляет всего лишь один из моментов демократической жизни. Оно может играть ключевую роль в уравнивании важности отдельных историй, признании всяких ситуаций, возвращении достоинства тем, кто был лишен его, и надежды тем, кого терзают сомнения, но оно не в состоянии разрешить конфликты между конкурирующими друг с другом жизненными ситуациями. А ведь именно в этом заключается вся суть политического: сформировать общность, регулируя различия интересов и расставляя приоритеты. Политическое — это слагание совместной истории, а значит, оно не может ограничиваться экспозицией серии назидательных, но разнородных картин. Присутствие обретает полноценный демократический смысл, только если оно соединяется во времени со стратегией построения более справедливой общности.

Когда присутствие возводится в абсолют и подменяет собой политику, оно в конце концов превращается в свою противоположность и становится ирреальным. Оно начинает представлять улетучивающийся на наших глазах мир, который может производить впечатление прочности только ценой постоянной перегрузки, неминуемо ведущей к саморазрушению. В этом берут свое начало те двусмысленные отношения, которые императив присутствия поддерживает с аудиовизуальными средствами медиатизации. Медиатизация образует те материальные рамки, в которых присутствие обретает форму. Средства массовой коммуникации по своей природе являются хорошими воспитателями близости. Но они также могут стать причиной ее искажений, когда возводят ее в абсолют. Тем не менее структурная неоднозначность доминирующих в сегодняшнем мире массмедиа этим не ограничивается. Она также связана с тем, что в структурном отношении массмедиа совершенно «шизофреничны». Они предстают перед нами великими жрецами культа близости и в то же время разыгрывают на сцене спектакль крайней степени социальной дистанции. Они возвышают внимание правящих к униженным или жертвам, восславляют всех матерей Терез планеты и в то же время демонстрируют совершенно показную и никому не доступ-

ную роскошь. На страницах гламурных журналов или в телевизионных репортажах мир предстает исключительно как загадочно близкий либо недоступно далекий от сверхбогатых и сильных мира сего. Вся остальная реальность опускается, словно лишенная сущности. Остается только одна картинка. Но в ней тоже есть свой особый механизм редукции этой гипердистанции — вуайеризм. Богатые и сильные мира сего предстают в недоступности своих привилегий и роскоши и в то же время, выставленные на всеобщее обозрение, они превращаются в цирковых животных, утративших частную жизнь.

Похожее явление наблюдается и в отношении политиков. Мы наблюдаем их близость с теми или иными согражданами, и в то же время они предстают перед нами как живое приношение обществу, вокруг которого гламурные журналы отправляют свой первобытный культ. Акт близость и демонстрация себя в конце концов приводят к смешиванию того и другого. В этом случае выставить себя напоказ означает не только «медиатизироваться», то есть в тривиальном смысле этого слова «засветиться» на первом плане, показать себя, — но и сделаться доступным, даже некоторым образом «потребляемым». Облик бегущего трусцой и потеющего правителя его же и десакрализует, лишает его величия, делает банальным и возвращает в то множество, из которого он вышел. Наблюдать его в обыденной жизни, рассматривать фотографии папарацци или то, что за таковые выдается, дает ощущение владения ситуацией, даже некоторого контроля над ней. Таким образом, медиатизация повседневности вместе с тем, что в обыденном языке называется гламуризацией со всеми ее извращениями и иллюзиями, которые она создает, является также чем-то вроде ответа на кризис представительства, искаженным выражением спроса и предложения на присутствие. Эта необузданная машина по разрушению видимости дистанций. Видимости, поскольку она воссоздает ее новым, неуловимым способом. А значит, надо учитывать, что запрос на присутствие может не только обновить искусство правления, придав ему глубинный демократический характер и основав новую форму восприятия общественной жизни, но и оказаться источником губительной регрессии.

Отныне именно в виде приветливых собеседников, ловких режиссеров просчитанной близости могут возродиться прежние страшные фигуры обращения демократии против нее

самой. В сущности, никогда еще не была так тонка грань между формами позитивного развития демократического идеала и условиями его извращения. Именно там, где наиболее сильны ожидания граждан, аппетиты политиков могут оказаться ненасытнее всего. А значит, существует настоятельная необходимость перевести этот вопрос в предметную сферу постоянных общественных дебатов. Сохранение демократии сегодня, как никогда прежде, нуждается в ясном взгляде на условия манипуляций ею и причины ее незавершенности.

3. Демократия взаимодействия

Близость — это еще и доступность, открытость, восприимчивость к проблемам другого. Она предполагает определенную непосредственность в отношениях, означает отсутствие формализма, демонстрации превосходства. В политическом смысле орган власти может считаться близким к народу, если он не отгораживается от него своими прерогативами, легко принимает дискуссию и критику, привлекает мнения других. Другими словами, он не ограничивает свои действия буквой закона функционирования учреждений и придерживается более гибкого и прямого стиля в отношениях с гражданами. С 1990-х годов запрос такого рода стимулировал во многих странах расцвет оригинальных инициатив: комитеты квартала, гражданские коллегии, консенсусные конференции, общественные форумы, процедуры публичных исследований, партисипативные бюджеты и т.п.¹ И хотя в мировом масштабе таких примеров все еще не так много, тот отклик, который они вызывают, свидетельствуют о глубоком изменении восприятия того, что считается легитимной властью. Термин «демократия участия» утвердился в этом контексте для выражения устремлений граждан, а также для обозначения соответствующих инициатив властей. Однако не все было так однозначно. Этот термин, унаследованный из политического лексикона 1960–1970-х годов, несколько не помогает при описании характерных особенностей этих новых экспериментов.

Старое и новое участие

Призыв к осуществлению демократии участия (*participatory democracy*) был одним из основных лозунгов американского студенческого движения протеста в 1960-е годы². Впервые это выражение прозвучало в 1962 году в основополагающем манифесте

организации «Студенты за демократическое общество»³. Один из лидеров этого движения, Том Хайден, тогда противопоставлял демократию участия «бездеятельной демократии», характерной, по его мнению, для американской политической системы. В тот момент, когда ситуация холодной войны служила оправданием для любых мер предосторожности и проявлений консерватизма, сводя демократию к ее определению по Шумпетеру, задача состояла в том, чтобы вновь обрести смысл определенного политического идеализма, обратиться ко всем самым важным моментам в истории США. Таким образом, в этом призыве к участию не было никакого социалистического или революционного подтекста. Этот призыв был обращен к традициям самоуправления в Новой Англии. Выдвигались требования возврата к токвилевскому представлению о стране, опиравшейся на широкую сеть ассоциаций добровольцев. Стремилась к построению более коммуни-тарной и более заботящейся о самореализации индивидов Америки. Для этих студентов-бунтарей выдающимся примером был Джон Дьюи, и в частности два его произведения: — «Демократия и образование» и «Общество и его проблемы»⁴, а вовсе не Маркс. Они обрисовали нечто вроде «новой прогрессивной эры», выразив требования всех реформаторов начала XX века, которые выступали за большую нравственность общественной жизни, введение прямых форм демократии (таких как референдум и отзыв представителей), а также разрыв с избирательной системой, подчиненной партийными машинами⁵.

Начиная с этого момента, идея демократии участия утвердилась в США для обозначения нового гражданского требования, которое подхватили всевозможные общественные движения и ассоциации. Доведение демократии до уровня гражданского общества, способы прямого выражения волеизъявления граждан, децентрализация власти: рост гражданской активности и становление более автономной индивидуальности были необходимыми процессами в реализации стремления к этим идеалам. Присутствовала также идея о том, что более активная вовлеченность населения в управление государственными делами поможет покончить с огромным количеством ложных дискуссий и бесполезных противостояний, связанных с конкуренцией между различными кланами и партиями. Более искренняя политика, более рациональные решения, более легкое достижение консенсуса — таковы были, по сути, преимущества, которых ожидали от демо-

кратии участия. В тот же период понятие демократии участия распространилось по всему миру, развивая институты представительства и в то же время участвуя в их критике. Она оживила в Европе давние традиции ассоциаций и советов, вступая в резонанс с доктринами или практическим опытом, характерными для XIX и начала XX века. Утопии Фурье и прудоновская концепция политики, встроенной в гражданское общество, яркие вспышки Парижской коммуны и движения за различные советы в 1918–1920-е годы, проекты промышленной демократии в период между двумя мировыми войнами и гражданские инициативы 1960-х годов: термин «демократия участия» объединил все эти элементы в проекте возврата контроля общества над политикой. Во Франции позднее утвердилось слово *самоуправление*, которое использовалось для обозначения стремления к более прямой и активной гражданственности и, в более широком смысле, к росту автономии индивидов во всех областях жизни. Радикальная критика несамостоятельности, лежавшая в основе понятия самоуправления, ассоциировала его с либеральной концепцией автономии гражданского общества и обозначила перспективы постоянной и прямой демократии⁶.

И хотя некоторые упомянутые примеры действительно схожи с процессами, которые можно отнести к давней «традиции» (в частности, участие граждан в использовании бюджетов), большая их часть относится совсем к другому аспекту. Подчеркнуть произошедший сдвиг можно с помощью трех особенностей. Во-первых, это признание того, что в основе новых инициатив часто лежит решение самих органов власти. Затем тот факт, что они практически никогда не ставят перед собой задачу заменить одни механизмы принятия решений другими (например, механизмы «представительства» формами «прямой» демократии). Практическое ограничение инициатив несколькими конкретными областями — окружающая среда, местное управление, управление на европейском и международном уровне — является, наконец, их третьим отличительным признаком.

В 1960–1970-е годы идея демократии участия была характерна для общественных движений, которые требовали новой системы распределения власти. Речь шла о том, чтобы увеличить роль граждан за счет снижения влияния институтов и партий. В начале XXI века задачи уже другие. Новые механизмы участия прак-

тически всегда создаются правящими кругами. Потому ли, чтобы восстановить легитимность, пострадавшую в результате «кризиса представительства»? Несомненно, хотя здесь сложно отделить причину от следствия. Рассуждая объективно, можно полагать, что им это нужно в функциональном плане. В некоторых случаях, чтобы заполнить институциональные пробелы, когда, например, необходимо решать новые спорные социотехнические вопросы. Эту задачу выполняют и «комбинированные форумы» или собрания граждан, созданные для поиска возможных ответов на вопросы, вызывающие принципиальные расхождения общественного мнения (как в случае с ГМО, ядерными отходами или не существовавшими ранее проблемами в области здравоохранения)⁷. Правящим кругам также необходимо организовать более эффективные системы сбора информации для упрощения принятия решений в мире, где возможностей блокировки становится все больше. По этим двум причинам участие граждан превратилось в *средство управления*. В таком понимании новые методы участия не приводят к увеличению власти граждан в институциональном плане. Об этом свидетельствует и лексика, которую используют в отношении этих методов. Это, например, «место обращения информации», «пространство для согласования и запросов», «встреча народа со своими представителями», «гражданское просвещение». Так, мэр одного из округов Парижа, который выдвинул передовую идею советов кварталов, отмечает, что «демократия — это прежде всего информация»⁸. Эта практика далека от старого самоуправленческого подхода или даже от более скромных концепций прямой демократии. С точки зрения граждан, которых касаются эти эксперименты, ведущая роль представительных органов власти не оспаривается и их форма не ставится под вопрос. Речь идет скорее о сопровождении системы представительства, придании ей интерактивности, требовании большей прозрачности, добровольной отчетности.

Пространство деятельности новых форм гражданского участия весьма ограничено. Оно касается, как мы уже говорили, либо управления отдельными сложными и неоднозначными вопросами, либо организации местных органов власти. Речь никоим образом не идет об установлении демократии участия в принятом смысле термина. В крайнем случае в более общем плане можно говорить о «новом демократическом духе»⁹, примером которого являются эти отдельные инициативы. Во всяком случае, очевид-

но, что они имеют лишь ограниченное значение с чисто политической точки зрения. Именно поэтому, наверное, самыми подходящими терминами для обозначения текущего процесса были бы «руководство» или «функциональная демократия».

Примечательно, что впервые термин «демократия участия» был упомянут в конституции именно на общеевропейском уровне, как если бы речь шла о компенсации структурного политического дефицита в пространстве, не соответствующем ни одному демосу, которого это касалось бы напрямую¹⁰. Этот третий фактор также очевидно указывает, что демократия участия начала XXI века отличается от той демократии, которой добивались и теории которой строили тридцать или сорок лет назад. Сейчас необходимо понять ее специфику, чтобы лучше оценить ее роль.

В теоретическом плане возникновение новой лексики свидетельствовало об осознании этой особенности, хотя более глубоко ее так и не изучили. В США, в частности, произошедший в 1990-е годы «делиберативный поворот» был ответом на произошедшие изменения. Во всем мире исследования и дискуссии на темы «делиберативной демократии» пришли на смену волне работ, посвященных демократии участия.

Новая демократическая активность

Итак, выстраивается новая сфера демократической жизни. Ее образуют различные формы участия и обсуждений, которые вкратце описаны выше. Если представить количество постоянных участников организованных форм деятельности (квартальные комитеты, гражданские коллегии, комиссии по расследованиям и т.п.), то в Великобритании, например, они составляют всего лишь 1% взрослого населения¹¹. В других странах примерно тот же порядок количества участников, деятельного ядра активистов, которые зачастую работают во всех гражданских инстанциях¹². Если говорить о Франции, то здесь количество активистов практически равно числу избранных «представителей»¹³. Таким образом, в политике существует некая среда общественных активистов наряду с классом профессионалов или, по крайней мере, институциональных представителей. Сочетание этих двух миров и составляет жизненную силу демократии. Этот факт хорошо известен и был предметом большого количества работ в области

социологии. Исследования, посвященные проблематике участия активистов в собраниях для обсуждения крупных коллективных проблем, встречаются гораздо реже. Однако в тех, которыми мы располагаем, указан особенно высокий уровень участия в информационных собраниях или публичных дискуссиях, когда они посвящены местным вопросам. При изучении степени гражданской активности необходимо также учитывать и третий аспект — многочисленные индивидуальные способы участия в жизни общества. Интерес к государственным делам проявляется также при чтении газет, просмотре политических передач по телевидению или слушании радио, в обмене мнениями с друзьями или коллегами по работе, поиске информации в Интернете. В одном из редких, посвященных этим аспектам исследований, проведенном избирательной комиссией Великобритании, показано, что в стране, таким образом, ежедневно происходит около пятнадцати миллионов своеобразных политических бесед!¹⁴ Поэтому следует учитывать так называемые неявные формы гражданской активности.

Эти краткие размышления позволяют взвешенно относиться к резким суждениям об отступлении гражданственности. Речь скорее идет об изменении характера ее взаимодействия с политическим миром. Сегодня демократия как будто расплывается в гражданском обществе, при этом становятся более разнообразными способы гражданского самовыражения. Таким образом, завершается двухвековой созидательный цикл, в ходе которого формирование политической сферы в основном рассматривалось как процесс ее институционализации. Такому представлению логически соответствовали очевидные формы и предметы. Понятия власти и государства, похоже, могли образовывать единое целое: с одной стороны — инструменты действия, с другой — механизмы правления, руководства. В этих пределах формировалось и демократическое коллективное мышление. Идея народного суверенитета связывала казавшиеся тогда вполне определенными понятия: субъект (народ) и объект (общая воля). По этой причине референдум утвердился как самая очевидная форма общественного контроля над политикой. Хотя и признается, что референдум часто бывает сложно организовать, он всегда был образцовым примером демократии. С этой точки зрения система представительства рассматривалась как технический способ политической организации. И если элиты и видные деятели долгое время отстаивали идею противопоставления представительной демократии и пред-

ставительного правления, стремясь принизить первую, граждане, в подавляющем большинстве, всегда наделяли понятие «представительная демократия» остаточными идеалами прямой общественной власти. Именно понятие *мандата* служило корректирующей переменной, превращая представителей в простое продолжение представляемых. Оно оказалось на перекрестке всех ожиданий (поскольку подразумевало идеал слияния или как минимум близость между ними) и всех разочарований (когда связь ослабевала и расхождение увеличивалось). Мы вышли из этого мира. Де-факто на смену простой форме избирательного мандата, сосредоточившего в себе все качества идеала близости между властью и обществом, пришли другие способы предъявления требований к правящему классу и другие средства овладения политической сферой.

Переходя к главному, следует отметить, что близость рассматривается не как *переменная положения*, которая может определяться соответствующим статусом (народного избранника), а как *качество взаимодействия*. Гражданам больше недостаточно бюллетеня для голосования. Они становятся частью постоянного процесса самовыражения и реагирования. В «контрдемократическом» плане речь идет о процессе надзора, наложения вето и вынесения суждения, то есть о своеобразных способах участия. Помимо этого, граждане запрашивают информацию, принуждают власти к пояснению и оправданию своей деятельности, подвергают их испытаниям, играют роль внимательного и придирчивого свидетеля, им приходится утверждать или оспаривать принятые решения. Эта демократия взаимодействия во многом выходит за рамки избирательно-представительной сцены. Ее участниками являются активисты различных ассоциаций, которые становятся одновременно сотрудничающим и противостоящим двойником власти, и менее явные формы демократии, которые мы уже упоминали. Эти последние стали чем-то вроде невидимых институтов или неформальных структур организации современной демократии, важность которых была уже замечена. Однако понимание того, что они собой представляют, было в то же время затруднено из-за использования слишком общего термина *демократия общественного мнения*. И хотя использование этого термина действительно свидетельствовало в целом о настоятельной необходимости переосмыслить концепцию политической жизни, он также стал своего рода заслоном, который все новые проявления демо-

кратии сводил к одному этому выражению. Кстати, очень общая ссылка на «роль СМИ» производит такой же эффект размывания смысла. Следовательно, следует различать и более точно обозначить политические функции, заключенные в расплывчатой формуле демократии взаимодействия.

В основном таких функций две. Во-первых, речь идет об *обосновании действий власти*, которое происходит в процессе ее ответа на выступления общества. Близость означает в данном случае открытость, доступность для вопросов, способность вступить в открытый обмен мнениями. Теории принятия решений сосредоточились на изучении условий демократической дискуссии между гражданами, однако совсем не учли другой тип обмена аргументами — между управляемыми и правителями. Тем не менее этот обмен имеет крайне важное значение и не ограничивается столкновением, во многом превращенным в ритуал, двух полюсов — большинства и оппозиции. Это более широкий и разнообразный обмен, который предполагает признание легитимности «дискутирующих» и сути их аргументов. Таким образом, идет процесс «сближения путем конфронтации». Ежедневная борьба за обоснование играет в этом решающую роль, такую же важную, как конкуренция в ходе выборов. На кону вопрос о доверии правящим кругам. Легитимность власти также серьезно зависит от хода этой дискуссии, ее результатов по каждому обсуждаемому вопросу. Однако демократия взаимодействия выполняет еще одну функцию: *обмен информацией* между властью и обществом¹⁵. Такая коммуникация является инструментом управления для первой и формой признания для второго. Это делает власть менее отстраненной от граждан, которые чувствуют, что их выслушивают, а общество становится менее непредсказуемым для правителей. Этот информационный процесс имеет положительное воздействие — психологическое и одновременно когнитивное.

Эти два интерактивных процесса — обоснование решений и обмен информацией — становятся основой гораздо более значимых, содержательных и длительных отношений, чем отношения на основе мандата. Функция мандата исчерпала себя и в смысле установления порядка подчиненности избранных представителей по отношению к представляемым. Сегодня контроль общества над властью осуществляется иначе, чем надзор подобного рода (помимо этого, он редко работает, как мы знаем). Несомненно, власть приближается к народу в первую очередь в силу принуж-

дения к обоснованию решений и распространению информации. Однако граждане также чувствуют себя более сильными, когда лучше понимают мир, когда они лучше оснащены для восприятия задач сегодняшнего момента, проговаривания и осмысления того, чем они живут. Ведь ощущение дистанции, отчужденности чего-либо как раз происходит от незнания. Смутный мир — это чуждый мир, в котором человек чувствует себя угнетенным, на который он не влияет. Власть, движущие силы которой более понятны, напротив, кажется менее сторонней, более подконтрольной и прозрачной; она сбрасывает свое высокомерие, ей приходится быть скромнее. Когда граждане ощущают себя вовлеченными в оборот информации и знания, они фактически устанавливают новые отношения с правителями. Они контролируют власть, не «захватывая» ее и не «командуя», а способствуя ее переосмыслению, заставляя ее функционировать по-другому. В демократии взаимодействия складывается новая общественная система близости и вместе с тем общественного контроля.

Старая и новая демократия взаимодействия

Восприятие важности демократии взаимодействия утвердилось в начале XXI века, одновременно с размыванием легитимности избирательно-представительных институтов. Однако первые попытки анализа отношений между управляемыми и правителями были осуществлены гораздо раньше. Первые его очертания можно найти в последней трети XVIII века во Франции. На то есть объективная причина: в то время как англичане занимались формированием теории представительного правления, которая обрела черты как раз в их стране, лишенные этого французы были вынуждены ограничиться наблюдением за условиями, в которых одно только возникновение так называемого общественного мнения способствовало глубокому пересмотру отношений власти и общества¹⁶. Философы констатировали, что даже в рамках самого абсолютистского режима, несмотря на то что ничего не изменилось в конфигурации институтов, узлы ослабли и гражданское общество превратилось в силу, с которой нужно было считаться. В то время общественное мнение рассматривалось как некий эквивалент неофициальной общей воли. «Это невидимая власть, —

отмечал Неккер, — которая без казны, без гвардии и без армии диктует свои законы городу, двору и даже королевскому дворцу»¹⁷. Примечательно, что когда Тюрго возглавил процесс возрождения провинциальных ассамблей, он делал упор на информационную пользу, которую можно было получить от того или иного учреждения, в то время как «демократической» мотивации у него не наблюдалось вовсе. Он подчеркивал, что благодаря информированности общество будет чувствовать большее уважение к себе, а степень его управляемости значительно повысится¹⁸. Интерактивный процесс, к которому приравнивается работа общественного мнения, по этой причине даже считался многими более «современным», чем система представительства, связывавшаяся тогда со старыми, практически архаичными институтами (вспомним Руссо, который продолжил традицию философов Средневековья). Итак, всего несколько лет спустя после Великой французской революции, носители передовых идей в первую очередь заботились о том, чтобы укрепить роль общественного мнения, а не о том, чтобы выбирать своих представителей¹⁹.

История выдвинула затем свои приоритеты и другие образы политического прогресса, приравняв гражданина к избирателю. Однако идея о том, что представительство — это всего лишь один из образов так называемой *общей системы политического взаимодействия*, тем не менее выжила. В частности, и не стоит этому удивляться, она выжила в либеральных кругах, которые проявили наибольшую сдержанность по отношению к учреждению всеобщего избирательного права. Для них это было способом оправдания своего сопротивления: они могли таким образом мечтать о демократии будущего, которой не нужно основываться на принципе равенства голосов. Консервативные теории Гизо или Ремюза, как ни удивительно, подводили их к тому, чтобы совсем по-новому взглянуть на отношения между управляемыми и правителями (в этом плане Хабермас признал свой долг по отношению к ним в построении своей теории коммуникативного действия)²⁰. Их основополагающая мысль заключалась в том, что они рассматривали прессу как способ управления, а не только как свободу; они понимали ее как определяющий носитель политической коммуникации нового типа. Гласность, отмечал Гизо, совершает работу по взаимному разоблачению власти и народа²¹. И хотя ее подлинная задача — быть на службе управления, это происходит, по словам Ремюза, потому, что «в наших больших

современных империях с их большим населением, граждане могут общаться друг с другом и учитывать мнения друг друга только через прессу: только через нее власти могут получать от них свет и возвращать его обратно, и такой обмен необходим для того, чтобы граждане и власти шли по одному и тому же пути»²². «Современному обществу свойственно, — продолжал он, — чтобы общество разыгрывало спектакль перед самим собой»²³. С точки зрения политической коммуникации, избирательные механизмы в итоге играют всего лишь второстепенную роль. Они имеют вес не в качестве средства выражения воли, они наделены смыслом только тогда, когда являются составной частью более широкой совокупности формирования и оборота информации и мнений²⁴. «Через прессу, — писал один из крупных юристов того времени, — каждый человек может пользоваться правом дать совет и действительно имеет совещательный голос при обсуждении государственных дел. Таким образом, все граждане Франции могут косвенно, по мере своих возможностей, участвовать в деятельности государственной власти. Это средство, доступное всем, для настоящих политиков является гораздо более влиятельным, чем отдельный голос электората»²⁵. Как следствие, начиная с 1820-х годов сам термин «демократия» стал использоваться в более широком смысле. И хотя он все еще связывался с народным суверенитетом, но приобрел более социологическую окраску. Демократия стала пониматься как качество связи между правительством и обществом, свободное постоянное взаимодействие между ними²⁶.

Подъем движения за введение всеобщего избирательного права выдвинул вновь на первый план культ гражданина. Однако, как только он был введен и утвердился в 1880–1890-е годы, начались первые разочарования и вернулись вопросы о смысле демократии, причем возникали они со всех сторон. С социалистических позиций обличали «формальную демократию» индивидуального избирателя, клеймя, вслед за Марксом, отделение гражданина от человека общественного. В республиканском лагере начинали беспокоиться, что демократия обернется против самой себя с появлением феномена популизма. Как следствие, настал новый этап размышлений о смысле демократии. Во Франции крупные философы режима, в первую очередь Альфред Фуйе и Шарль Ренувье, вернулись к давним предостережениям либералов, призывая серьезно заняться образованием народа и вновь ввести в институты критерии способностей. В тот же момент повсюду в

Европе формулируется идея демократии, сведенной к образу мудрой представительной аристократии²⁷. Однако появляются и новые идеи. В частности, Дюркгейм в своих «Уроках социологии»²⁸ провел оригинальный анализ демократии как коммуникации между обществом и тем, что он называет «правительственным сознанием».

Социолог исходил из двойного утверждения. Во-первых, из невозможности ограничиваться «количественным исчислением» демократии, так как всегда есть непредставленные люди, ведь выборы не проходят единодушно, и большинство может оказаться «таким же деспотичным, как и какая-либо каста». Во-вторых, из необходимости не ограничиваться административным и функциональным подходом к государству, которое, подчеркивает Дюркгейм, также является «органом общественной мысли». По мнению социолога, именно с этой точки зрения необходимо рассматривать роль демократии. Она соответствует такой форме общества, в которой правительство и социум существуют в симбиозе (тогда как в деспотических или аристократических режимах для власти характерна изоляция). «Чем более тесной становится коммуникация между правительственным сознанием и всем остальным обществом, тем больше расширяется это сознание и познаются разные проявления жизни, тем более демократическим становится общество, — писал он. — Следовательно, понятие демократии определяется максимальным расширением этого сознания»²⁹. Дюркгейм открыто противопоставляет такой подход теориям императивного мандата, которые в то время были в большой моде в крайне левых кругах, стремившихся таким образом найти выход из кризиса представительства. По его мнению, отделение правительства от общества было необходимо, ибо роль государства состоит не только в том, чтобы отражать общество *в том виде, в котором оно существует*, но и вносить свой вклад в разработку теории; оно должно этим заниматься, чтобы поддерживать коллективную форму. В то же время он считал, что противовесом такого функционального различия должны быть совместные действия по обсуждению и принятию решений в обществе и его постоянное взаимодействие с государством. Именно это, по мнению Дюркгейма, характерно для демократии, понимаемой как режим и как форма общества³⁰. Если Неккер и Гизо заложили первые вехи современной теории общественного мнения, то Дюркгейм сделал еще один шаг впе-

ред, изложив философские основы демократической теории принятия решений, связанной с коммуникационной концепцией политического действия. Именно эти первые наброски необходимо развить сегодня, чтобы в полной мере понимать идущие сейчас преобразования в современных демократиях.

Постоянное представительство

В процедурном плане представлять означает исполнять определенный мандат, действовать вместо другого человека. Таким образом, здесь всегда присутствует определенная форма подмены, условия которой необходимо уточнить. В рамках демократии взаимодействия такая концепция представительства лишена смысла. Правители и управляемые, несомненно, все так же отделены друг от друга. Однако это разделение уже больше не является представлением сути мандата. Управляемые не стремятся стать правителями. Напротив, они признают, что власть должна в функциональном плане существовать отдельно. Она приравнивается к некой *рефлексивной силе*, чья задача состоит в том, чтобы постоянно формулировать проекты и идеи, по отношению к которым различные силы общества будут себя позиционировать, переосмысливать свои ожидания, лучше понимать условия, которые они могут принять или отвергнуть. Близость в этом случае относится не к сокращению дистанции между властью и обществом, а к открытости, их способности искренне вступить в игру взаимного признания. Представительство, таким образом, не имеет процедурного смысла, как и не побуждает к идентификации. Отныне его главное предназначение — деятельность. Оно одновременно является когнитивным и информативным: оно участвует в политическом формировании общества, структурируя процесс постоянных обменов как между властью и обществом, так и внутри самого общества. И тем самым выходит за рамки классического различия между демократией участия и демократией принятия решений. Идея представительства отделяется от понятия выборов как отдельной процедуры: оно становится постоянно идущим процессом.

Рефлексивно-представительская деятельность такого рода открывает новый подход к общественной универсальности. Речь больше не идет о том, чтобы выразить некое прежде существовавшее целое — «народ», а о том, чтобы выдвинуть на первый

план знание всех ситуаций и открыть все возможности для участия. В этом проявляется первое условие *вовлеченности всех* — участия всех в принятии государственных решений. Однако нужно пойти еще дальше. Речь не идет только о том, чтобы заменить универсальность процедурного характера социальной универсальностью, как предполагали первые теории делиберативной демократии. Идея интерактивной демократии включает также второе условие: она обобщает *постоянство* процесса по вовлечению, реагированию, интерпретации. Таким образом, происходит своеобразное лишение политики субстантивности, которое никоим образом не означает лишение ее общественного аспекта. Больше не существует *демоса* или общей воли, заведомо сформированных, а есть признание необходимости *непрерывной работы по универсализации общественной среды*.

Институты взаимодействия

Взаимодействие как третий образ близости определяет один из типов отношений между властью и обществом. Оно характеризует уже не только действия правителей, как в случае когда речь идет о внимании к своеобразию и о присутствии. Взаимодействие в первую очередь принимает форму немедленного *реагирования* правителей на выражение настроений общества. Оно в основном заключается в реакции власти на контроль, протест и оценку, с помощью которых общество оказывает давление на власть и понуждает ее к исправлению своих решений. И хотя есть центральная сцена, на которой могут концентрироваться различные элементы отношений между управляемыми и правителями — это пространство СМИ, большой общественный форум, тем не менее существует и скрытое пространство общественного самовыражения. Не все выплескивается на улицу или на первые полосы газет. То, что прежде именовалось «молчаливым большинством», свидетельствовало о признании разницы между тем, что происходит в глубине общественной сферы, и тем, что записано в тексте пьесы, исполняемой на сцене. Это глубинное, скрытое молчание выходило на поверхность лишь эпизодически, используя элементарный язык бюллетеня для голосования, что иногда приводило к сюрпризам.

Развитие мира Интернета способствовало радикальному преобразованию условий этого давнего различия между явным и

скрытым. Явным отныне стало все, поскольку Интернет революционным образом изменил даже само понятие общественного мнения. Если раньше оно существовало только в организованном или представляемом кем-то виде (опросов общественного мнения, высказываний СМИ, деятельности партий или всевозможных публичных факторов), то сейчас оно обладает прямым и автономным материальным наполнением. В Сети нет ничего скрытого (даже если это все не поддается математическому обоснованию и измерению). В результате полностью изменяются и условия реагирования правителей на общество. Вне зависимости от прямого противостояния власти и общества, которое предполагает, например, участие профсоюзов или касается крупных актуальных тем, проявление разногласий между властью и гражданами становится все более острым и принимает разнообразные формы. Это явление становится все более масштабным по мере того, как теряют форму политические идентичности. Отныне переменные линии разлома проходят по все растущему числу проблем. Из этого вытекает уязвимость понятия большинства, оно становится все более относительным. Соединение этих двух обстоятельств полностью преобразило отношения между управляемыми и правителями, требуя от последних растущей и ускоряющейся способности к взаимодействию, со всеми вытекающими отсюда рисками.

Подходить к вопросу об установлении новых институтов взаимодействия между властью и обществом нужно как раз учитывая все эти факторы. Между процессом рассредоточения и растущей фрагментации общественного самовыражения и такими категориями, как временные периоды избирательно-представительного пространства, возник слишком заметный разрыв. Введение всеобщего голосования повлекло за собой создание органов посредничества (партий), которые служили одновременно инструментами регулирования и проводниками демократизации. Сегодня необходимо создать нечто подобное для лучшей организации более повседневных и рассредоточенных связей между властью и обществом. Задача этой книги состоит в том, чтобы предложить глобальные рамки осмысления изменений, затронувших демократические страны, а не заниматься политическим или конституционным проектированием. Тем не менее здесь можно кратко представить несколько элементов, указывающих направление рефлексии в связи с этой темой. Ключевым институтом, в котором сочетались бы необходимые функции выражения, представитель-

ства и взаимодействия, могла бы стать *публичная комиссия*, которая собирала бы информацию о потребностях и запросах граждан, уточняла анализ, проводила дискуссии, намечала контуры выбора решений. Такие комиссии могут существовать в различных формах — от гражданской коллегии до специализированных генеральных штатов, от открытых для широкого участия форумов до более узких групп экспертов. По сути, в этой идее нет ничего нового. Однако необходимо отойти от узкого использования этого понятия, что делали до сегодняшнего дня — слишком часто эту форму организации общества связывали с идеей экспертизы. К определению публичной комиссии следует подойти более требовательно, ее следует рассматривать как своего рода *фермент* публичного взаимодействия³¹. Содержание и роль таких комиссий призваны развиваться и усложняться. Государственные решения сегодня будут восприниматься как все менее легитимные, если они не будут предварительно обсуждаться, испытываться и готовиться в публичных рамках открытого и коллегиального взаимодействия.

Развитие новых институтов взаимодействия не может рассматриваться как некий отдельный процесс. Не имея возможности представить этот вопрос более подробно, мы хотели бы тем не менее подчеркнуть, что, если мы хотим, чтобы этот процесс принес плоды, он должен продолжаться путем социального возрождения профессии журналиста. В эпоху Великой французской революции создание представительной системы было неразрывно связано с интеллектуальным и политическим осмыслением демократической функции прессы. Такие великие журналисты, как Камиль Демулен, Жан-Пьер Бриссо или Рене-Сюлли Прюдом, имели в тот момент такой же вес, как Сийес или Робеспьер. В Америке времен «Прогрессивной эры», на рубеже XX века, обширная пресса, обличавшая извращения капитализма и партий, одновременно возрождала демократическую журналистику. Вклад Роберта Парка³², например, неотделим от более философского вклада более поздних произведений Джона Дьюи. Можно сказать, что демократия в истории человечества добивалась успехов только тогда, когда она была связана с возрождением прессы, и что, напротив, она отступала, когда качество прессы снижалось. Так было и в Европе сразу после Второй мировой войны. Приходится признать, что мир СМИ переживает во многих странах признаки распада (и французский пример здесь является особенно удручающим), демонстрируя все формы запу-

щенности, отклонений и извращений. Новый мир демократии взаимодействия может сформироваться только при условии, что параллельно с ним возникнет обновленная журналистика, соединяющая в себе функцию модератора общественной дискуссии и способность к активному присутствию в обществе посредством расследований и интеллектуальной расшифровки всей сложности мира. Такое возрождение журналистики на новых основах, в свою очередь, неразрывно связано с ростом способности общественных наук к информированию общественной дискуссии и повышению ее качества. И здесь также можно признать, что великие моменты прорывов демократии всегда совпадали со сменной интеллектуальной парадигмы. Поэтому активист, журналист и ученый сегодня снова должны объединить свои усилия.

Перечень искушений

Перспектива, которую открывает новая демократия взаимодействия, может быть перспективой возрождения. Однако этот третий уровень близости также может нести в себе возможные извращения, как и предыдущие изученные нами ее образы. Первая опасность состоит в том, что запрос на взаимодействие можно свести к набору рецептов управления, или, иначе говоря, придать формам демократии функциональность, превратив их в простые инструменты управления. Часто так называемые эксперименты по гражданскому участию приводят сегодня именно к таким результатам. Поэтому важно запустить двойной процесс возврата этих форм под контроль общества и развития таких их видов, которые более успешно способствовали бы реорганизации отношений между правителями и управляемыми. Для этого следует уходить от идеологии участия, в которой не проводится четкого разграничения между избирательно-представительной и интерактивной сферой, обращая внимание на непроявленную тенденцию к их объединению. И наряду с идеологиями управления и участия, необходимо также отойти от определенной идеологии близости. Идея демократии взаимодействия может обрести подобающую форму только в том случае, если она будет отделена от оболочки картинок, связываемых с терминами «демократия общественного мнения», «демократия участия» и «демократия близости». Сводя факторы новой демократической деятельности

к этим словам, мы неизбежно сужаем их понимание. Используя эти определения, мы не выходим за рамки традиционной избирательно-представительной среды, а лишь склоняем ее переменные: субъекта (мнение), поля (участие), масштаба (близость).

На сегодняшней стадии развития необходимо с особым вниманием отнестись к этому последнему аспекту. Сведение вопроса близости к простой переменной масштаба затрудняет понимание задач, связанных с этим понятием. Вытекающая из этого идеализация всего местного вводит нас в двойное заблуждение. Прежде всего это приводит к формулированию весьма упрощенного ответа на лежащие в основе представительного правления логические проблемы. Местные власти, которые имплицитно наделяются качествами беспристрастности (их положение над партиями и партийными схватками) и близости, становятся априорной конструкцией демократического разума. Они возводятся в статус иконы политического блага. Однако оборотной стороной медали такой идеализации является то, что заслоняет понимание того, что изменилось в отношении граждан к политике. Плоское прославление того, что считается «успешной» представительной системой на местном уровне, контрастируя с информацией о «кризисе» на национальном уровне, приводит нас к тому, что мы не понимаем положения современных демократических стран и не осознаем масштаба происходящих в них огромных системных перемен.

Более плодотворно было бы подчеркнуть, что качества беспристрастности и близости составляют одну систему, изменяя в то же время условия проблемы представительства.

Беспристрастность и близость составляют два разных и взаимодополняющих способа обойти проблему представительства. Беспристрастность создает новый *позитивный* образ дистанции между институтами и гражданами. В этом случае дистанция является благом, а не принуждением или крайним средством за неимением лучшего. Близость, со своей стороны, напротив, сокращает дистанцию между властью и обществом, не изменяя при этом природы и роли избирательно-представительных учреждений. Сближение происходит на уровне практики. Такое двойное изменение способствует радикальному преобразованию смысла дискуссии о представительном правлении, устанавливая новое понимание смысла дистанции между правителями и управляемыми³³ и одновременно самой системы представительства.

Заключение

Демократия присвоения

Описанные нами новые образы легитимности являются частью обширного процесса децентрализации в демократических режимах. Отныне никто не считает, что демократию можно свести к системе конкурентных выборов, устанавливающих власть большинства. Это означает серьезнейший перелом в истории демократии, которая была на протяжении двух веков эпохой поляризации. Долгое время считалось, что общая воля могла обрести форму и силу только будучи сосредоточенной в одном центре, возникающем в момент выборов. Такое представление было неразрывно связано с условиями избавления человечества от старой власти доминирования: чтобы покончить с ней, как правило, было необходимо выстроить своеобразную противоположную копию этой власти. Долгое время развитие механизмов прямой демократии также было частью этого процесса концентрации власти, поскольку предполагалось, что достижение демократического идеала проходит сначала через радикализацию его выражения на едином уровне. Современное развитие пошло по другому пути: на смену концентрации пришли процессы рассеивания, преломления и умножения форм. Универсальность, равенство и представительство приобретают отныне все более разнообразные формы, для полной реализации которых необходимо их сочетание. Достижение социальной общности путем простого сложения мнений и воль дополнилось, как мы уже говорили, ее негативной, рефлексивной и погруженной формами. В этом смысле можно говорить об усложнении демократических режимов, которое контрастирует с предыдущей тенденцией к их упрощению. Однако разрыв с прошлым проявился не только в этом вопросе. Одновременно с этим полностью изменилась и природа основного принципа демократического идеала.

Две демократии

Исторически демократический проект приравнивался к идеалу идентификации управляемых со своими правителями. Как следствие, он выстраивался на основе качества представительных отношений. На протяжении двух веков не прекращался поиск более эффективного и верного способа представительства. И хотя многие либеральные и консервативные теоретики противопоставили этой задаче более ограниченную перспективу власти, основанной на способностях и получавшей легитимность в результате выборов, граждане постоянно оценивали то, что включал в себя термин «представительная демократия» именно с точки зрения идентификации. Именно отсюда последующие разочарования в демократии. Хотя идентификация себя с одним из кандидатов является одним из естественных факторов голосования на выборах, именно дистанция, степень различия характеризует в функциональном отношении положение правителей и управляемых относительно друг друга. Если не признавать эту дистанцию, предположение о постоянстве режима идентификации неизбежно вызывает фрустрацию. С этим связан и характер разочарования граждан. Оно происходит из-за изменения системы координат в результате перехода от выборного периода к правлению. Главное в избирательной риторике кандидата – подать себя в качестве «человека-народа», сливающегося со своими избирателями, тогда как положение правителя функционально дистанцирует от народа. Идентификация при выборах основана на волонтаризме, связанном с концепцией единого и простого общества, тогда как правители впоследствии объясняют, почему им трудно действовать в мире, оказавшемся сложным и конфликтным. У избирательной кампании есть демократическая функция, однако она специфична. Выборы связаны с выражением противоположных проектов и идей, что позволяет каждому осознать свои предпочтения или неприязнь, определяющие окончательное решение. Механизм идентификации, даже относительной, с тем или иным кандидатом выполняет по этой причине ключевую функцию. Он способствует возникновению политического чувства участия в достижении цели вместе с другими.

Идентификация является, таким образом, средством производства гражданственности, движущей силой глубинного демокра-

тического процесса. Период правительственной деятельности, в свою очередь, отмечен тем, что общество в целом становится для политической власти объектом. Проблема при этом состоит не только в том, что ее действия могут быть в большей или меньшей мере отдалены от обещаний (хотя этот элемент, несомненно, имеет значение). Она состоит и в том, что природа связи с гражданами меняется, последние превращаются в управляемых. Отсюда и необходимость строить эту связь особым образом. Вместо того чтобы пытаться продлить характер связи в отношениях между правителями и управляемыми как идентификацию, ей скорее следует придать демократическую форму функционально необходимой дистанции.

Современные демократические режимы уже начали двигаться в этом направлении. Однако основные моменты не были четко сформулированы и логически обоснованы. Поэтому необходимо заняться этим и обрисовать основные черты *демократии присвоения*, движущие силы которой коренным образом отличны от движущих сил *демократии идентификации*. Они состоят в том, чтобы корректировать, компенсировать, организовывать разделение между правителями и управляемыми таким образом, чтобы последние могли контролировать и воздействовать на власть на другой основе, нежели передача ей мандата. Живая демократия невозможна без четкого разграничения этих двух измерений и определения соответствующих функций для каждого из них. Можно выделить три основных уровня реализации демократии присвоения:

1. В области гражданской активности речь идет о роли, которую играет проявление недоверия. Оно контрастирует со свойственным избирательному циклу проявлением доверия. Это недоверие подразумевает формирование контрдемократической сферы, складывающейся из ряда методов надзора, ограничения и осуждения, с помощью которых общество осуществляет корректировку и давление на власть.

2. На уровне институтов речь идет о функции, которую выполняют органы непрямо́й демократии. Они соответствуют другим выражениям социальной общности, отличным от той, которая достигается на выборах. Дистанцируясь от мажоритарной логики, органы надзора и регулирования, а также конституционные суды и другие общественные институты создают новые горизонты демократической жизни.

3. Наконец, запрос на демократическое поведение правителей определяет для них соответствующие условия, отличающиеся от тех, которые вытекают из способа их назначения.

Воздействие этих трех уровней складывается, корректируя два крупнейших недостатка избирательно-мажоритарной демократии. Во-первых, устанавливаются постоянные демократические формы, тогда как выражению общественного мнения на выборах свойственна прерывистость. Во-вторых, происходит дополнение и корректировка мажоритарного принципа, выдвигаются более жесткие требования в отношении служения общественной пользе и интеграции всех. Благодаря этому вырисовывается то, что можно определить как *реалистично-позитивную* теорию демократии. Реалистичная, поскольку она учитывает в качестве отправной точки реальную практическую деятельность правящей элиты и ее дистанцию по отношению к управляемым. Однако также и позитивная, поскольку она показывает путь к реальному общественному контролю над властью. Таким образом, происходит преодоление фактора, постоянно структурно разлагающего историю демократии: колебание между моментами надежды (в основном связанной с избирательными периодами) и чувством утраты иллюзий и горького разочарования; чередой коротких этапов активной деятельности и вовлеченности и долгими периодами отступления. Одновременно эта теория предлагает содержательную альтернативу *реалистично-минималистской* философии, которую многие, от Карла Поппера до Йозефа Шумпетера, долгое время считали единственным способом представления демократической жизни в ее целостности и преемственности.

Можно еще говорить о новом реалистичном подходе в том смысле, что он позволяет основать оригинальную теорию разделения властей, принимая к сведению, что традиционный подход к этой проблеме приказал долго жить (в частности, никто уже не может утверждать, что в настоящее время исполнительная и законодательная власть действительно отделены друг от друга)¹. Практическое разделение властей, к которому стремятся современные демократические режимы, заключается в существовании контрдемократических форм и институтов непрямой демократии, противостоящих сфере мажоритарной власти. Именно они являются движущей силой того, что я назвал «смешанным режимом современных обществ»². Особый вклад в эту

работу институтов, которые мы рассмотрели в этой книге, начал проявляться только сейчас. Необходимо еще проделать огромную работу, чтобы точно описать этот смешанный режим. Во-первых, необходимо осуществить систематическое сравнительное описание структур и проблем функционирования различных институтов непрямо́й демократии в том виде, в котором они существуют сегодня. Только на основе такой работы по выявлению их особенностей, а также их незавершенности и отрицательных качеств можно будет дать им новое определение и усовершенствовать с тем, чтобы они лучше отвечали своему демократическому назначению. Сегодня можно говорить только об экспериментах, которые еще не были полностью осознаны как полноценные *демократические формы*. Предстоит еще многое сделать, чтобы прояснить способ их формирования, правила функционирования, сам их статус, и поместить их в контекст общей теории. Только благодаря такой проработке можно полностью развить различные обозначенные нами категории. Это также необходимое условие для того, чтобы институты непрямо́й демократии могли стать неотъемлемыми элементами общественной жизни. Ведь граждане смогут рассчитывать на то, что они будут выражать их волю и служить им только в том случае, если доказательства их полезности будут включены понятным для всех образом в разделяемую всеми философию демократии. Ожидания в отношении действий правителей должны, со своей стороны, быть четко переосмыслены в обоснованной концепции демократического искусства правления. Это необходимое условие, чтобы власти стали более понятным и более прозрачным инструментом общества.

Такое интеллектуальное предприятие имеет смысл только в том случае, если оно превращает манипуляции и возможные отклонения в работе новых институтов и новых типах поведения в предметы общественного анализа и дискуссии. Демократическая прозорливость требует также и использования более широкого взгляда на их роль, не ограничивающегося простым пониманием механизмов, которые могут приводить к вырождению этих инноваций. Проницательность такого рода является ключом к началу демократизации этой демократизации: демократия подразумевает постоянное обсуждение причин ее провалов и незавершенности.

Искушение неполитичностью

Необходима осторожность перед лицом грозного призрака, который может появиться на горизонте этой революции легитимности со всеми сопутствующими ему явлениями: наступления неполитичной демократии. Мы уже описали ее основные образы, связанные с обедненными и чисто отрицательными формами проявления контрдемократической активности. Однако другие ее формы могут вытекать из ограничительного понимания институтов непрямой демократии, а также стремления к безоглядному отторжению «политиканской политики», представляющего собой один из наглядных ее признаков. Это важный момент, требующий особого внимания. Здесь сходится целый пучок признаков, свидетельствующих об особой важности этой проблемы. На это, в частности, указывают и данные некоторых современных трудов по политологии.

Обширное исследование, проведенное в США в 1990-е годы, выявило, что общество считает конгресс наименее легитимным политическим институтом, несмотря на то что обе его палаты состоят исключительно из депутатов, напрямую избранных народом³. Еще большую озабоченность вызывает то, что законодательные органы сейчас подвергаются еще большей критике, чем тридцать лет назад, в 1960-е годы, хотя в то время они были менее профессиональными, менее прозрачными и более подверженными манипуляциям со стороны политических аппаратов (не говоря уже о более высоком уровне коррупции или более явных проявлениях расизма и сексизма). Чтобы объяснить этот факт, авторы исследования выдвинули гипотезу о том, что большая прозрачность парламентской жизни способствовала отторжению этого учреждения, поскольку разыгрывавшиеся в его стенах партийные стычки, конфликты интересов и торг стали более заметными и осязаемыми. Напротив, больше стал цениться Верховный суд, поскольку он представлялся более единым и цельным, хотя и здесь могли возникать отдельные конфликтные мнения меньшинства. По тем же причинам президентская администрация вызывала больше уважения, чем конгресс. Дискуссии и внутренние конфликты в Белом доме практически незаметны извне. Решения, которые здесь принимаются, не кажутся результатом тяжелых и сложно решаемых компромиссов между разными мнениями; поэтому не создается впечатления, что они отражают частные

интересы, а кажется, что они лучше выражают заботу об общественной пользе.

Эти первые выводы впоследствии были подтверждены в ходе другого исследования⁴, где подчеркивалась неприязнь граждан к политике, которая воспринималась ими как сфера партийных стычек. Граждане, подчеркивали авторы, не хотят никоим образом быть вовлеченными в сферу политики, они не стремятся к расширению своего участия в ней. Они хотят видеть правителей, которые будут выполнять свою работу компетентно и без личной заинтересованности, а их приоритетной задачей станет служение общественной пользе, а не своим личным интересам. Вовсе не мечтая о каких-либо формах прямой демократии, они без колебаний соглашались на разделение труда между управляемыми и правящими, однако хотят, чтобы условия демократии соблюдались. Граждане довольствуются периодическим избирательным суверенитетом, «невидимой демократией» (*stealth democracy*), однако ожидают от правителей того, что они не будут действовать как представители партий. Такое отторжение «политики», о котором говорят эмпирические данные, было подтверждено и многими другими исследованиями. Оно поднимает фундаментальный вопрос о самом смысле демократии.

Неприятию политики, определяемой как поле для партийных маневров и личных расчетов, парадоксальным образом способствовали сами речи правящего класса, которые состязаются в непартийном изложении своих взглядов, стремясь показать свою преданность общественному благу. Таким образом, политика обесценивается теми же людьми, которые бьются за голоса избирателей в ходе ожесточенной конкуренции. Партийная борьба лишается легитимности, однако при этом не происходит признания других институтов универсальности. Необходимо найти выход из этой разрушительной неопределенности, вернув значимость состязанию программ и ценностей, при этом отдавая большее место независимым органам власти, а также конституционным судам и третейским органам.

Развитие демократии подразумевает подтверждение важности выбора из нескольких решений, а также придание большей ценности более единодушным решениям. Оба эти условия образуют игру с положительным результатом, они не являются взаимоисключающими. Таким образом, партийное противостояние в рамках мажоритарной демократии обретет больше смысла и будет

лучше восприниматься обществом, если пространство для его выражения будет отчетливо продумано. А так называемые контр-мажоритарные институты будут играть более признанную роль, если будут встроены в систему демократии в целом. В демократии также должны быть одинаково признаны конфликт и консенсус. Однако это невозможно сделать, если нет их внятного определения и они не связаны с определенными институтами. Речь не идет о том, чтобы «деполитизировать демократию»⁵. Напротив, необходимо ее вновь политизировать, отвести политике более значимое место. Это подразумевает одновременное повышение качества *демократического регулирования* и внимания к *демократическому строительству*. Последнее играет сущностную роль, определяя качество общества, которое мы строим, тогда как первое скорее носит процедурный характер⁶.

Смысл истории

Усложнение демократии имеет не только функциональный смысл. Оно также означает возврат в современную действительность всего спектра процедур и институтов, имеющих отношение к свободам и заботе об общем благе, которые предшествовали введению всеобщего избирательного права. Например, в более демократическом виде вновь появляются формы представительства, предшествовавшие системе выборов уполномоченных. Независимые органы власти сейчас обладают признаками виртуального представительства, которое было свойственно английской конституционной системе XVIII века. Институты рефлексивности, в свою очередь, частично возрождают, модернизируя их, давние образы блюстителей исполнения законов. Избирательная универсальность также обогащается определениями общего блага, общественного интереса и публичного разума, которые принадлежат давним традициям сопротивления деспотичным режимам. И наконец, вновь возникает характерное для гражданского гуманизма и республиканизма внимание к доблестям суверенов и, в частности, к их заботе об интересах народа. Словно демократические режимы, завершив свою работу по разрыву со старым миром, восстанавливают его различные положительные качества. Так, современную демократию можно понимать как политическую форму, объединяющую путем адаптации

и развития различные истории свободы, эмансипации и автономии, наложившие отпечаток на опыт человечества.

Это подводит к пересмотру самого термина «демократия». Хотя сейчас она всюду отождествляется с идеей политического блага и почти все без исключения режимы объявляют себя таковыми, ее определение остается проблематичным, по крайней мере если мы не желаем довольствоваться расплывчатыми формулировками (демократия как «власть народа»). В политическом лексиконе, пожалуй, нет другого такого слова, определение которого было бы столь разнообразным. Отсюда, кстати, и постоянная тенденция уточнять его посредством прилагательного. Как будто, по примеру пресных блюд, вкус которых раскрывается только благодаря приправе, демократия обретает свое подлинное наполнение лишь тогда, когда ее называют «либеральной», «народной», «реальной», «республиканской», «радикальной» или «социалистической». С этим также связана и постоянная проблема с проведением линии разграничения между демократией и ее патологиями, поскольку совершенно противоположные режимы могут претендовать на то, чтобы быть образцами демократии. Поэтому слово «демократия» постоянно представляется в качестве решения и в качестве проблемы. В нем всегда сосуществовали и благое, и сомнительное. Особенность этой неопределенности в том, что она в основном связана не с демократией в качестве далекого и утопичного идеала, о котором у всех есть единое мнение, а с расхождениями по поводу средств достижения этого идеала. Неустойчивость смысла слова «демократия» вовсе не означает, что существует некая неопределенность в отношении способов ее реализации, напротив, на протяжении двух столетий он был связан скорее с ее историей и ее сутью.

Неправильное использование этого термина и связанная с ним неразбериха уходят корнями в разнообразие подходов. Например, зачастую определение демократии как способа исполнения коллективной власти противопоставляют ее категоризации в плане гарантии личных свобод. Чтобы выйти из этой неопределенности, необходимо рассмотреть демократию во всей ее сложности и осмыслить в четырех измерениях: отдельно, поочередно или одновременно относящейся к сфере гражданской деятельности, политического режима, формы общества и способа правления. Каждое из этих измерений само по себе может рассматриваться в нескольких аспектах. Гражданская активность, например, оче-

видно включает избирательную деятельность, однако она также может рассматриваться с учетом повседневных форм участия и вовлеченности или проявляться на различных уровнях контрдемократической сферы.

Рассматривая демократию с точки зрения институтов, можно выстроить отдельные концепции демократической сферы на основе различных интерпретаций принципа универсальности. Изучая демократию как форму общества, можно сосредоточиться на гарантии основополагающих прав и расширить ее понимание до токвилевской идеи равенства условий, со всеми возможными современными ее толкованиями, и т.п. Эта сложная система благодаря двум ее составляющим — *измерению* и *форме* — дает нам матрицу демократической грамматики во всей ее сложности. Исходя из этого можно понять, как возникают практически противоположные определения демократии, в том числе обходящие стороной вопрос о ее основаниях, хотя они могут быть весьма фундаментальными, — такие как всеобщее избирательное право или индивидуальные права (либо, напротив, рассматривается один только вопрос выборов).

Как во всем этом разобраться? В известных трудах нам предлагалось наложить идею народного правления на идею правления народа, *избранного народом и для народа*⁷. Но это не поможет продвинуться достаточно далеко, создается лишь видимость более точного определения. Эта проблема является решающей, поскольку именно эта путаница с определениями может привести к релятивизму. Однако в этом же контексте, напротив, возникают нормативные требования, поспешно возводящие в абсолют отдельно взятый опыт. Единственный способ выйти из этого проблематичного балансирования между не выдерживающим критики релятивизмом и нормативным насилием — дать *наиболее развернутое* определение демократии, которое включало бы все ее измерения и формы. Демократия в таком расширенном определении могла бы обрисовать основные контуры организации общественной жизни на стадии строительства, чего пока еще никто не сделал в полной мере. Только при этом условии может быть преодолено противопоставление высокомерного западоцентризма и сомнительной дифференциалистской риторики. Единственно возможное универсальное определение демократии то, которое радикализирует ее условия⁸. И напротив, когда выдвигается так называемое минимальное определение демократии, происходит

редуцирование ее смысла, фактическая индивидуализация. В настоящей работе мы попытались исследовать оба измерения демократии: режим и способ управления, а также переосмыслить в этой связи различные уровни гражданской активности. Понятно, что ее логическим продолжением станет новое исследование, посвященное демократии, оцениваемой как становление политического сообщества. Ведь в итоге именно на этом уровне все и начинается. Такие опасные отклонения, как неполитичность, антиполитичность и деполитизация, можно предотвратить, только если выстроить собственно политическое измерение демократии как способа конфликтного утверждения норм политической принадлежности и перераспределения благ, составляющих общую гражданственность.

Примечания

ВВЕДЕНИЕ

Смещение центра в демократических государствах

- 1 Louis Blanc, «Réforme électorale», *Revue du Progrès*, t. II, 15 octobre 1839, p. 308.
- 2 Adhémar Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8^e éd., Paris, 1927, t. I, p. 330.
- 3 В отличие от привычного социологического понятия «расширение обобщения», которое означает большее дистанцирование от предмета изучения с целью его теоретизации.
- 4 Впервые эти понятия употребил Фриц Шарпф, характеризуя различные подходы к легитимности (см. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* New York, Oxford University Press, 1999). Противопоставление между input и output legitimacy сформулировал Robert E. Goodin (*Reflective Democracy*, New York, Oxford University Press, 2003).
- 5 Интересно отметить, что этот подход был сформулирован как раз для того, чтобы снять вопрос о «дефиците демократии» институтов Европейского союза.
- 6 См. Jürgen Habermas, «La souveraineté populaire comme procédure. Un concept normatif d'espace public», *Lignes*, № 7, septembre 1989. То же самое можно сказать и о подходе Бернара Манена, который предложил заменить недостижимое условие единогласных выборов на требование участия всех в обсуждении с целью переосмысления демократической легитимности (см. его основополагающую статью «Volonté générale ou délibération? Esquisse d'une théorie de la délibération politique», *Le Débat*, № 33, janvier 1985). Он смещает точку применения условия единогласия, однако, по сути, действует в рамках традиционной легитимности представительства, которой просто дает более реалистичное определение (хотя идеал «свободной и равноправной дискуссии» и сам на практике является труднодостижимым; к нему тоже можно лишь приблизиться, так что в конце концов приходится «считать», что в обсуждении приняли участие все).
- 7 За исключением того, что касается развития политических партий и

- условий их участия в демократической жизни, что было предметом напряженных дискуссий и проектов реформ на исходе XX века (см., например, вопрос первичных выборов в США). Мы еще вернемся более подробно к элементам, предвосхитившим эти современные перемены, истории которых свойственна национальная специфика.
- 8 Кажется, это противопоставление было впервые сформулировано Henry St. John Bolingbroke в его *Dissertation upon Parties* (1733), in H. Bolingbroke, *Political Writings*, David Armitage (ed), Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 90.
 - 9 Edouard Laboulaye, *Questions constitutionnelles*, Paris, 1872, p. 373.
 - 10 Данные которых будут представлены в основной части книги.
 - 11 *Considérations sur la Révolution (matériau pour L'Ancien Régime et la Révolution)*, in Tocqueville, *Oeuvres*, Paris, Gallimard, «Bibliothèque de la Pléiade», 2004, t. III, p. 492.
 - 12 В этой связи Николь Лоро часто подчеркивала ту путаницу, которую вызвало использование слова «кратос» в Афинах. Ведь оно было связано с понятием «одержать верх», подразумевало победу одной группы над другой. Принятие решений на основе большинства голосов, свойственное демократии, по самому своему происхождению было связано с образом конфликта, разрешенного в ходе силового столкновения. Отсюда одновременно возникло компенсирующее прославление единого «демоса» и постоянный призыв к единению граждан (см. Nicole Loraux, *La Cité divisée*, Paris, Payot, 1997, et «La majorité, le tout et la moitié. Sur l'arithmétique athénienne du vote», *Le Genre humain*, № 22, 1990). В этом плане крах греческой демократии можно рассматривать с точки зрения неспособности сочетания и уравнивания этих двух измерений.
 - 13 Yan Thomas, «Fictio legis. L'empire de la fiction romaine et ses limites médiévales», *Droits*, № 21, 1995, p. 20. «Условность, — продолжает он, — представляет собой решение противостоять реальности» (*ibid.*, p. 22).
 - 14 См. Joseph Barthélemy, *Le Rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, Paris, 1907, et Michel Verpeaux, *La Naissance du pouvoir réglementaire, 1789–1799*, Paris, PUF, 1991.

I. СИСТЕМА ДВОЙНОЙ ЛЕГИТИМНОСТИ

1. Предпосылки легитимности власти

- 1 См. Gaëtan Thériault, *Le Culte d'Homonoia dans les cités grecques*, Québec, Les Editions du Sphinx, 1996, ainsi que Frédéric Hurlet, «Le consensus et la *concordia* en Occident (Ier–IIIe siècles apr. J.-C.)», in Hervé Inglebert (éd.), *Idéologies et valeurs critiques dans le monde romain. Hommage à Claude Lepelley*, Paris, Picard, 2002.

- 2 См. Christophe Hugoniot, «Les acclamations dans la vie municipale tardive», in H. Inglebert, *Idéologies et valeurs critiques dans le monde romain*, op.cit.
- 3 См. весьма поучительные пояснения на этот счет François Jacques, *Le Privilège de liberté. Politique impériale et autonomie municipale dans les cités de l'Occident romain (161–244)*, Ecole française de Rome, palais Farnèse, 1984 (см., в частности, chap. IX, «Le rôle du peuple dans les élections»).
- 4 См. Philippe Urfalino, «La décision par consensus apparent. Nature et propriété», *Revue européenne des sciences sociales (Cahiers Vilfredo Pareto)*, vol. XLV, № 136, 2007.
- 5 См. Юлий Цезарь, *Галльская война*, книга VIII, 21 и Тацит, *Германия*, гл. XI.
- 6 См. William A. Chaney, *The Cult of Kingship in Anglo-Saxon England: the Transition from Paganism to Christianity*, Manchester University Press, 1970.
- 7 См. все документы, которые были собраны по этому вопросу в приложении «Le rôle du peuple dans l'Eglise chrétienne d'après la correspondance de S. Сурпиен», in F. Jacques, *Le Privilège de liberté*, op.cit., p. 428.
- 8 Насколько я знаю, выражение *populi universi suffragio* (всеобщее народное одобрение) впервые вышло из-под пера епископа Карфагенского Киприана в III веке (письмо, процитированное в *Le Privilège de liberté*, op.cit., p. 428).
- 9 См. содержательную статью «Election des évêques» du *Dictionnaire de théologie catholique*, t. IV, Paris, 1911.
- 10 См. Roberto Celli, *Pour l'histoire des origines du pouvoir populaire. L'expérience des villes-Etats italiennes (XI–XII siècles)*, Louvain-la-Neuve, Université catholique de Louvain, 1980.
- 11 См. Edoardo Ruffini, «I sistemi di deliberazione collettiva nel medioevo italiano», in *La Ragione dei più: ricerche sulla storia del principio maggioritario*, Bologne, Il Mulino, 1977. По ситуации во Франции см. обобщающую работу Albert Rigaudière, «Voter dans les villes de France au Moyen Age (XIII–XV siècles)», *Académie des inscriptions et belles-lettres. Comptes rendus des séances de l'année 2000*, juillet-octobre, Paris, De Boccard, 2000.
- 12 См. статьи Léo Moulin, «Les origines religieuses des techniques électorales et délibératives modernes», *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, n^{elle} série, t. III, avril-juin 1953, «Sanior et maior pars. Note sur l'évolution des techniques électorales dans les ordres religieux du VI au XIII siècle» (2 articles), *Revue historique de droit français et étranger*, 1958, ainsi que Jean Gaudemet, *Les Elections dans l'Eglise latine des origines au XVI siècle*, Paris, Editions Fernand Lanore, 1979.
- 13 В соответствии с определением III Латеранского собора в 1179 году.
- 14 См. Josep M. Colomer et Iain McLean, «Electing Popes: Approval Balloting and Qualified-Majority Rule», *The Journal of Interdisciplinary History*, vol. XXIX, № 1, été 1998, а также статью «Election des papes» du *Dictionnaire de théologie catholique*, op.cit.

- 15 В том, что касается епископов, следует отметить, что именно рост разногласий подтолкнул пап к отмене их выборности в конце Средневековья. По истории Франции см. Veronique Julerot, «*Ya ung grant desordre*». *Elections épiscopales et schismes diocésains en France sous Charles VIII*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2006.
- 16 Научный интерес к этому вопросу появился гораздо позже, начиная с конца XIX века. См. до сих пор не потерявшие свою актуальность работы Adhémar Esmein, «L'unanimité et la majorité dans les élections canoniques», in *Mélanges Fitting* (1907), t. I, Aalen, Scientia Verlag, 1969, Ladislas Konopczynski, *Le Liberum Veto. Etude sur le développement du principe majoritaire*, Paris-Varsovie, Vrin, 1930, et Edoardo Ruffini, «Le principe majoritaire. Aperçu historique (1927–1976)», *Conférence № 23*, automne 2006.
- 17 Эта проблема четко описана в статье Pierre Favre, «Unanimité et majorité dans le Contrat social de Jean-Jacques Rousseau», *Revue du droit public*, janvier-février 1976. О Локке см. Willmore Kendall, *John Locke and the Doctrine of Majority Rule*, Urbana (Ill.), University of Illinois Press, 1959.
- 18 Sieyès, *Préliminaire de la Constitution française*, Versailles, juillet 1789, p. 38.
- 19 *Ibid.*
- 20 Sieyès, *Vues sur les moyens d'exécution dont les représentants de la France pourront disposer en 1789*, Versailles, 1789, p. 18.
- 21 *Dictionnaire politique*, Paris, 1842, édité par Pagnerre (article «Majorité»).
- 22 Francis Wey, *Manuel des droits et des devoirs. Dictionnaire démocratique*, Paris, 1848 (article «Majorité, minorités»).
- 23 В статье «Minorité» du *Dictionnaire politique, op.cit.* различается «меньшинство прошлого» и «меньшинство будущего», однако постоянное существование меньшинства в политической игре совершенно не рассматривается как «нормальный для демократического общества факт».
- 24 См. Michel Zuckermann, «The Social Context of Democracy in Massachusetts», *The William and Mary Quaterly*, vol. XXV, № 4, octobre 1968.
- 25 См. Ellis Sandoz (ed), *Political Sermons of The American Founding Era (1730–1805)*, Indianapolis, Liberty Fund, 1990.
- 26 См. примеры, приведенные M.Zuckerman, *Peaceable Kingdoms: New England Towns in the Eighteenth Century*, New York, Alfred Knopf, 1970.
- 27 Sieyès, *Qu'est-ce que le tiers état?* Paris, PUF, 1982, p. 60.
- 28 *Le Bulletin de la République*, № 19, 22 avril 1848.
- 29 Discours du 6 octobre 1848, in Alphonse de Lamartine, *La France parlementaire (1834–1851)*, t. V, Paris, 1865, p. 463.
- 30 См. Dominique Dupart, «Suffrage universel, suffrage lyrique chez Lamartine, 1834–1848», *Romantisme*, № 135, 1^{er} trimestre 2007.
- 31 См. Alain Garrigou, *Le Vote et la Vertu. Comment les Français sont devenus électeurs*, Paris, Presses de la FNSP, 1992, ainsi que Yves Déloye, *Les Voix de Dieu. Pour une autre histoire du suffrage électoral: le clergé catholique et le vote, XIX–XX siècle*, Paris, Fayard, 2006.
- 32 См. Frank O'Gorman, «Campaign Rituals and Ceremonies: the Social

- Meaning of Elections in England, 1789–1860», *Past and Present*, № 135, mai 1992. См. также четыре знаменитые картины Хогарта, посвященные выборам, которые находятся в лондонском музее сэра Джона Соана.
- 33 См. Gian Luca Fruci, «Il sacramento dell'unità nazionale. Linguaggi, iconografia e pratiche dei plebisciti risorgimentali (1848–1870)», in Alberto Mario Banti et Paul Ginsborg (éds), *Il Risorgimento (Storia d'Italia. Annali)*, Turin, Einaudi, 2007.
- 34 См. Jean-Godefroy Bidima, *La Palabre. Une juridiction de la parole*, Paris, Michalon, 1997, ainsi que Sherif El-Hakim, «The Structure and Dynamics of Consensus Decision-Making», *Man*, vol. XIII, 1978.
- 35 См. Marie Bernand, *L'Accord unanime de la communauté comme fondement des statuts légaux de l'Islam*, Paris, Vrin, 1970.
- 36 Об этом и множестве других примеров принятия решений путем консенсуса за пределами западного мира см. солидную и показательную подборку научных исследований, собранных Marcel Détienné (éd), *Qui veut prendre la parole?* Paris, Seuil, 2003.
- 37 Отметим, что этому вопросу посвящено крайне малое количество теоретических работ. В работе Pierre Favre, *La Décision de majorité* (Paris, Presses de la FNSP, 1976), в духе Кондорсе и Эрроу, речь идет в основном о парадоксах суммирования большинства предпочтений, что представляет собой несколько иную тему.
- 38 Об этом свидетельствует тот факт, что основополагающая работа Arthur Bentley, *The Process of Government*, посвященная теории плюрализма групп интересов, была опубликована уже в 1908 году.
- 39 См. по этому вопросу мою работу *Le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France* (Paris, Gallimard, 1998).
- 40 Cité par Patricia Hollis, *The Pauper Press. A Study in Working Class Radicalism of the 1830's*, New-York, Oxford University Press, 1970, p. 258.
- 41 Cité par Edouard Dolléans, *Le Chartisme (1830–1848)*, Paris, 1833, p. 11.
- 42 *Discours du citoyen Desjardins sur l'association républicaine*, Paris, 1833, p. 11.
- 43 *Lettre au système sur la réforme électorale* (1841), in Claude Tillier, *Pamphlets (1840–1844)*, Paris, 1906, p. 61.
- 44 В составленном им заявлении временного правительства, в Bulletin de la République, № 4, 19 mars 1848.

2. Легитимность отождествления с большинством

- 1 См. мои соображения по этому поводу в *L'Etat en France, de 1789 à nos jours* (Paris, Seuil, 1990), et *Monde politique français* (Paris, Seuil, 2004).
- 2 Pierre-Paul Royer-Collard, cité in Guy Thuillier, *Témoins de l'administration, de Saint-Just à Marx*, Paris, Berger-Levrault, 1967, p. 29.
- 3 Первой работой, которая ознаменовала собой определенный поворот в

- рассмотрении этого вопроса, была работа Auguste Vivien, *Etudes administratives*, 2^e éd., 2 vol., Paris, 1852.
- 4 «De l'enseignement et du noviciat administratif en Allemagne», *Revue de législation et de jurisprudence*, t. XVIII, juillet-décembre 1843.
 - 5 Cité par Paul Bastid, *Un juriste pamphlétaire, Cormenin*, Paris, 1948.
 - 6 О становлении организованной системы государственной службы см. обобщающую работу Françoise Dreyfus, *L'Invention de la bureaucratie. Servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis (XVIII–XX siècles)*, Paris, La Découverte, 2000, а также данные, собранные в работе *L'Etat en France, de 1789 à nos jours*, *op.cit.*
 - 7 Доклад, представленный в 1886 году Теодором Стегом от имени Комитета по вопросам образования палаты депутатов (cité in *Histoire de la fonction publique en France*, t. III, Paris, Nouvelle Librairie de France, 1993).
 - 8 См. коллективную работу *Les Epurations administratives, XIX et XX siècles*, Genève, Droz, 1977.
 - 9 См. «L'épuration de 1879», in *Le Conseil d'Etat, 1799–1974*, Paris, Editions du CNRS, 1974.
 - 10 См. Armand Charpentier, *Le Parti radical et radical-socialiste à travers ses congrès (1901–1991)*, Paris, 1913 (cf. chap. XIII, «Les fonctionnaires»).
 - 11 См. Richard L. McCormick, «The Discovery that Business Corrupts Politics: a Reappraisal of the Origins of Progressivism», in Kristofer Allerfeldt, *The Progressive Era in the USA, 1890–1921*, Abingdon, Ashgate, 2007.
 - 12 Для полноты картины необходимо упомянуть и о третьем подходе к административной власти: позиции немецких юристов. Гербер, занимавшийся этим вопросом с 1865 года, а затем Елинек разработали обширную теорию юридического лица государства (два тома работы последнего *L'Etat moderne et son droit* были опубликованы в 1900 году, см. критическое переиздание в французском переводе, LGDJ, 2005). Однако их точка зрения отличалась от господствовавших во Франции и США взглядов. Их задачей было, в более ограниченном смысле, обосновать различие между государством и монархом в тот момент, когда последний все еще опирался на наследственную теорию государственной власти. Об этих теориях и о том, как их восприняли во Франции, см. статьи, собранные в работе Olivier Beaud et Patrick Wachsmann, *La Science juridique française et la Science juridique allemande de 1870 à 1918* (Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1997). Несколько иные мотивы звучат и в появившихся позже, в начале 1920-х годов, призывах Карла Шмитта к созданию «нейтрального государства» в противовес политическим партиям.
 - 13 Я взял это определение у Пьера Бурдьё (см. его *Post-scriptum* «Pour un corporatisme de l'universel», in *Les Règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Seuil, 1992), однако поместил его в отличное от интеллектуальных кругов поле применения.
 - 14 См. его соображения в первой главе работы *Les Transformations du droit public*, Paris, 1925.

- 15 Léon Duguit, *Traité du droit constitutionnel*, n^{elle} éd., t. I, préface à la deuxième édition de 1920, Paris, 1927, p. X. Первые попытки сформулировать свою теорию можно найти в его работах *L'Etat, le Droit objectif et la Loi positive* (1901), et *L'Etat, les Gouvernants et les Agents* (1903). Эти работы были переизданы с предисловием Франка Модерна издательством Dalloz в 2003 году.
- 16 *Ibid.*, t. II, *La Théorie générale de l'Etat*, p. 59.
- 17 *Ibid.*, p. 62.
- 18 *Ibid.*, p. 61.
- 19 *Les Transformations du droit public, op.cit.*, p. 52.
- 20 *Traité du droit constitutionnel, op.cit.*, t. I, p. IX.
- 21 Работа Georges Gurvitch, *L'idée du droit social*, Paris, 1932, до сих пор является прекрасным введением в историю этого движения. См. также опубликованную недавно и весьма познавательную работу Н. Stuart Jones, *The French State in Question: Public Law and Political Argument in the Third Republic*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993. При изучении этого вопроса также стоит проанализировать труды Марселя Ориу, еще одного крупного теоретика государственной службы. Он также прежде всего рассматривал власть, отталкиваясь от ее функций по обеспечению порядка и формированию солидарности. И приходил к таким же выводам: легитимность власти также прорастает из ее способности правильно исполнять свои функции (см. его *Principes du droit public*, Paris, 1910).
- 22 Harold J. Laski, «La conception de l'Etat de Léon Duguit», *Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique*, № 1–2, 1932.
- 23 L. Duguit, *L'Etat, les Gouvernants et les Agents*, Paris, p. 413.
- 24 *Id.*, *Traité de droit constitutionnel, op.cit.*, t. II, p. 67–68.
- 25 M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 6^e éd., Paris, 1907, p. 60.
- 26 «Чиновники, — пишет Ориу, — даже когда они подчинены государственной власти, являются зависимыми от нее лишь до некоторой степени; в каком-то смысле, благодаря автономности при выполнении своих задач, их можно считать соратниками государственной власти, находящимися в силу этого в положении управляющих» (*ibid.*, p. 61).
- 27 См. Jacques et Mona Ozouf, *La République des instituteurs*, Paris, Gallimard-Seuil, 1992, p. 68–73.
- 28 Циркуляр от 20 сентября 1887 года, cité par Maxime Leroy, *Syndicats et services publics*, Paris, 1909, p. 251.
- 29 См. *Traité du droit constitutionnel, op.cit.*, t. II, p. 66–68, et t. III, p. 89–103.
- 30 *Ibid.*, t. III, p. 97.
- 31 См. M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 6^e éd., *op.cit.*, p. 560–562.
- 32 *Traité de droit constitutionnel, op.cit.*, t. III, p. 110.
- 33 *Ibid.*, p. 163.

- 34 Emile Durkheim, *Leçons de sociologie. Physique des moeurs et du droit (1898–1900)*, Paris, PUF, 1950, p. 61. См. по этому вопросу Pierre Birnbaum, «La conception durkheimienne de l'Etat: l'apolitisme des fonctionnaires», *Revue française de sociologie*, avril-juin 1976.
- 35 Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Principes de la philosophie du droit*, trad. Robert Derathé, Paris, Vrin, § 303.
- 36 Woodrow Wilson, «The Study of Administration», *Political Science Quarterly*, vol. 2, № 2, juin 1887.
- 37 Термин *administration* в США имеет двойное значение — «администрация» и «управление».
- 38 О резонансе, который вызвала эта статья в момент ее публикации, см. Daniel W.Martin, «The Fading Legacy of Woodrow Wilson», *Public Administration Review*, vol. 48, № 2, mars-avril 1988, et Paul p. Van Riper, «The American Administrative State: Wilson and the Founders. An Unorthodox View», *Public Administration Review*, vol. 43, № 6, novembre-décembre 1983.
- 39 См. Samuel C.Patterson, «Remembering Frank J.Goodnow», *PS. Political Science and Politics*, vol. 34, № 4, décembre 2001.
- 40 См. новое издание этой работы *Politics and Administration: A Study in Government*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2003, с введением Джона Рора.
- 41 Об этом концептуальном прорыве см. Morton White, *Social Thought in America: The revolt against Formalism* (1949), New York, Oxford University Press, 1976, а также Edward A.Purcell, *The Crisis of Democratic Theory: Scientific Naturalism and the Problem of Value*, Lexington, University Press of Kentucky, 1973.
- 42 Таких деятелей, как Вильсон и Гуднау, в этом плане привлекало то, что они считали сильной стороной «европейской континентальной модели». Так, в своих работах, они часто ссылаются на опыт Франции и Пруссии.
- 43 Об этом движении см. ключевые произведения Samuel Haber, *Efficiency and Uplift: Scientific Management in the Progressive Era, 1890–1920*, Chicago, The University of Chicago Press, 1964; Samuel p. Hays, *Conservation and the Gospel of Efficiency: The Progressive Conservation Movement, 1890–1920*, n^{elle} éd., New York, Atheneum, 1969; Robert H.Wiebe, *The Search for Order, 1877–1920*, n^{elle} éd., Westport (Conn.), Greenwood Press, 1980; Judith A.Merkle, *Management and Ideology. The Legacy of the International Scientific Management Movement*, Berkeley, University of California Press, 1980.
- 44 См. Stephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982, p. 177 *et sq.*
- 45 См. три работы того времени, посвященные этим экспериментам: John J.Hamilton, *Government by Commission or Dethronment of the City Boss*, New York, 1911; Clinton Rogers Woodruff (ed), *City Government by Commission*, New York, 1911, а также очень полный сборник под редакци-

- ей American Academy of Political and Social Science, *Commission Government in American Cities*, Philadelphia, 1911. См. также современную работу Bradley Robert Rice, *Progressive Cities: The Commission Government Movement in America, 1901–1920*, Austin, University of Texas Press, 1977.
- 46 См. первичную оценку этой системы у Harold A. Stone, Don K. Price et Kathryn H. Stone, *City Manager Government in the United States: A Review after Twenty Five Years*, Chicago, 1940. Лучшая современная работа на эту тему у Martin J. Schiesl, *The Politics of Efficiency: Municipal Administration and Reform in America, 1800–1920*, Los Angeles, University of California Press, 1977.
- 47 Вероятно, этот термин появился в 1919 году. См. Raoul de Roussy de Sales, «Un mouvement nouveau aux Etats-Unis: la technocratie», *Revue de Paris*, 15 mars 1933.
- 48 О том, как Шмитт защищал нейтральное государство, противопоставляя его государству партий, см. Olivier Neaud, *Les Derniers Jours de Weimar. Carl Schmitt et l'avènement du nazisme*, Paris, Descartes et Cie, 1997, p. 50–72.
- 49 См. обобщающую работу Stéphane Rials, *Administration et organisation, 1910–1930. De l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration française*, Paris, Beauchesne, 1977. О практическом влиянии этих идей см. Alain Chatriot, «Fayol, les fayoliens et l'impossible réforme de l'Administration durant l'entre-deux-guerres», *Entreprises et histoire*, № 34, décembre 2003.
- 50 См., например, труд J. Barthélemy, *Le Problème de la compétence dans la démocratie*, Paris, 1918.
- 51 Он уже начал представлять описанные в ней проблемы в своей первой книге *L'Administration de la France. Les fonctionnaires*, опубликованной в 1908 году.
- 52 Henri Chardon, *Le Pouvoir administratif*, Paris, 1911, p. 29: «Государственная служба, — доказывает он, — является постоянной и необходимой, в то же время нет ничего более подвижного и зачастую бесполезного, чем политические соображения» (*ibid.*, p. 111).
- 53 *Ibid.*, p. 55.
- 54 *Ibid.*, p. 191. «В этот момент, — заключает он, — каждый, в пределах своих полномочий, стоит выше любой власти».
- 55 H. Chardon, *Les Deux Forces. Le nombre, l'élite*, Paris, 1921, p. 13–14.
- 56 Для полноты картины стоит также обратить внимание на использование легитимности отождествления с общественной пользой в явно антидемократических целях. Так, военные «модернизаторы», совершавшие государственные перевороты в странах Азии или Латинской Америки, зачастую оправдывали свои действия задачей подчинения власти общественной пользе, чтобы заменить гражданские власти, обвиняемые в коррупции. Можно также вспомнить, что коммунистические режимы всегда заявляли, что они олицетворяют «настоящую демократию», то есть власть, которая отождествляется с общественным благом.

- 57 См. по этому вопросу статьи и манифесты, приводимые Henri Michel, *Les Courants de pensée de la Résistance*, Paris, PUF, 1962, p. 359–366.
- 58 Выражение взято у Jean-Pierre Rioux, «Prologue» à François Bloch-Lainé et Jean Bouvier, *La France restaurée, 1944–1954*, Paris, Fayard, 1986, p. 26.
- 59 Эти слова принадлежат Симону Нора, его цитирует François Fourquet in *Les Comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du Plan*, Paris, Encres, 1980 (прекрасное введение в эту проблематику, в основном состоящее из различных бесед, в которых раскрывается мотивация и методы действия этого поколения).
- 60 Эти выражения взяты у одного из ярких представителей этих кругов, F.Bloch-Lainé, *Profession: fonctionnaire*, Paris, Seuil, 1976.
- 61 Simon Nora, «Servir l'Etat», *Le Débat*, № 40, mai-septembre 1986, p. 102. Последующие цитаты также взяты из этой статьи.
- 62 См., в частности, работы Йона Эльстера и Пьера Бурдые, посвященные этому вопросу.
- 63 Мы не проводим различия между конкурсом и экзаменом. Оба эти понятия отражают одну и ту же идею отбора компетентных людей, при этом в конкурсе добавляется дополнительное измерение классификации по способностям (именно поэтому он стал образцовым примером таких испытаний).
- 64 См., в частности, его *Théorie nouvelle d'économie sociale et politique*, Paris, 1842. Его размышления по поводу выборов и конкурса см. на с. 576–585. Все последующие цитаты взяты с этих страниц.
- 65 Кристиан Пекер отмечает: «Отбор кандидатов можно было бы значительно упростить, если применять ко всем сферам деятельности совмещенный метод выборов и классификации, для которого необходимы и экзамен, и конкурс, и диплом» (*Théorie nouvelle de l'économie sociale, op.cit.*, p. 362). Эта тема также отражена в работах последователей Фурье, посвященных особенностям выборов в частных компаниях, в которых, как предполагалось, прекрасно уживались демократический выбор и определение компетентности (см., например, Félix Cantarel, *Le Fou du Palais-Royal* [1845], Paris, Fayard, 1984, p. 364–365).
- 66 E.Laboulaye, «De l'enseignement et du noviciat administratif en Allemagne», art.cit.
- 67 *Ibid.*, p. 528. Оттуда же взята и следующая цитата.
- 68 Таким образом, решающее значение имеет состав экзаменационной или конкурсной комиссии. Лабуле настаивал на том, что приоритетное место в ней должны занимать профессора университетов, поскольку предполагается, что они являются хранителями «объективного знания».
- 69 *Fédéraliste*, № 57 (trad. française remaniée, Paris, LGDJ, 1957, p. 474).
- 70 Sieyès, *Dire sur la question du veto royal*, Paris, 7 septembre 1789, p. 14.
- 71 *Fédéraliste*, № 10 (éd. citée, p. 73).
- 72 Напомню, что в эпоху Великой французской революции не было процесса организованного выдвижения кандидатур. Стремление заполучить голоса избирателей приравнивалось к личной претензии на обладание

квалификацией, к способу утверждения себя в качестве лидера, к проявлению подозрительных амбиций. Другими словами, считалось, что отличие от других, которое автоматически предполагает выставление своей кандидатуры, отдает пережитками аристократизма. То есть изначально отторжение процедуры выдвижения кандидатур обладало измерением, которое можно назвать «демократическим». По этому важному вопросу см. *Le Peuple introuvable, op.cit.*, p. 43–49.

- 73 Этим индивид-большинство, определяемый в ходе выборов, отличается от любого произвольного индивида, отбираемого путем жребия. Во втором способе отбора также заложено определенное стремление к равенству, то же желание не путать выбор с соревнованием. Однако самое главное качество индивида, отобранного путем жребия, — это то, что он ничем не отличается от других. Именно к этому стремятся, когда отбирают, например, коллегию присяжных. Задача здесь состоит в том, чтобы подчеркнуть важность выражения *непосредственного большинства*, которое, при отборе присяжных, усиливается ощущением близости к людям. Что же касается идеальных выборов, то их задачей является выявление так называемого *образцового большинства*. В 1789 году во Франции существовало два взаимодополняющих способа осмысления демократического института большинства. Поэтому народный избранник и член коллегии присяжных стали, каждый по-своему, выражением общественной пользы, которой следовало добиваться.
- 74 Именно поэтому решающее значение имеет критика социологической пристрастности, которая может лежать в основе конкурсов, лишая их своего демократического содержания (см. социологию Пьера Бурдьё). Эта критика стала продолжением обличения недостатков представительной системы.
- 75 François Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif* (1821), n^{elle} éd., Paris, 1851, t. II, p. 150.
- 76 *Etudes sur la constitution des peuples libres*, Bruxelles, 1836, p. 51.
- 77 Этот аргумент цитируется и анализируется у E.Laboulaye in «De l'enseignement et du noviciat administratif en Allemagne», art.cit., p. 590.
- 78 См. G.Thuillier, *L'ENA avant l'ENA*, Paris, PUF, 1983. О сдержанном отношении депутатов к механизму конкурса см. также у того же автора *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIX siècle*, Genève, Droz, 1980.
- 79 См., например, Jean-Gustave Courcelle-Seneuil, «Etudes sur le mandarinat français», in *La Société moderne. Etudes morales et politiques*, Paris, 1892, p. 356–384.
- 80 См. Jacques Gernet, «Organisation, principes et pratique de l'administration chinoise (XI–XIX siècles)», in F.Bloch-Lainé et Gilbert Etienne (éds), *Servir l'Etat*, Paris, Editions de l'EHESS, 1987.
- 81 См. «Constitution des Cinq Pouvoirs», в приложении к его *Souvenirs d'un révolutionnaire chinois* (1925), Paris, 1933. См. также Kong-Chin-Tsong, *La Constitution des Cinq Pouvoirs. Théorie et application*, thèse, Bruxelles, 1932.

3. Великие преобразования

- 1 См. Andrew Ure, *Philosophie des manufactures*, Bruxelles, 1836, 2 vol., et Charles Babbage, *Traité sur l'économie des machines et des manufactures*, Paris, 1833.
- 2 Karl Marx, *Fondements de la critique de l'économie politique*, Paris, Anthropos, 1968, t. II, p. 101.
- 3 Напомню, что, по мнению Маркса, зарплата строго соответствовала потребности воспроизведения рабочей силы.
- 4 На французском языке см. статьи Jean Gadrey, «Dix thèses pour une socio-économie de la qualité des produits», *Sociologie du travail*, № 44, 2002, et Lucien Karpiк, «L'économie de la qualité», *Revue française de sociologie*, vol. XXX, № 2, 1989.
- 5 Весьма интересную теорию этой новой экономики потребления предложил Л.Карпик, *Economie des singularités*, Paris, Gallimard, 2007.
- 6 См. по этому вопросу обобщающую работу Denis Segrestin, *Les Chantiers du manager*, Paris, Armand Colin, 2004.
- 7 Кассиршу в супермаркете или сотрудника кол-центра, например, совершенно нельзя сравнить с рабочим конвейера. Им приходится постоянно приспосабливаться к ситуации, поскольку они напрямую общаются с потребителем.
- 8 Philippe Zarifian, *Le Modèle de la compétence. Trajectoire historique, enjeux actuels et propositions*, Paris, Editions Liaisons, 2001. См. также его работу *Compétences et stratégies d'entreprise*, Paris, Editions Liaisons, 2005. «Компетентный подчиненный, — отмечает, в свою очередь, Дени Сегрестен, — это человек, который может принимать правильные решения, столкнувшись с непредвиденными обстоятельствами» (*Les Chantiers du manager, op.cit.*, p. 102).
- 9 См. Bernard Gazier, «Employability: An Evolutionary Notion, an Interactive Concept», in B.Gazier (ed), *Employability: Concept and Policies*, Employment Observatory, European Commission, 1998.
- 10 Прекрасно подчеркнул эти преобразования Pierre-Michel Menger, *Portrait de l'artiste en travailleur. Méthamorphoses du capitalisme*, Paris, La République des idées/Seuil, 2003.
- 11 Это посвященную этому вопросу обобщающую работу Jérôme Gautié in *Quelle troisième voie? Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale*, Paris, Centre d'études de l'emploi, Document de travail № 30, septembre 2003.
- 12 Alain Supiot, *Au-delà de l'emploi : transformations du travail et devenir du droit de travail en Europe. Rapport pour la Commission des communautés européennes*, Paris, Flammarion, 1999.
- 13 Это выражение принадлежит Paul Osterman, *Securing Prosperity: the American Labor Market, How It has Changed and What to Do about It*, Princeton, Princeton university Press, 1999.

- 14 См. по этому вопросу увлекательную работу Jacques Chevallier, *L'Etat post-moderne*, Paris, LGDJ, 2003.
- 15 См. по этому вопросу фундаментальные труды Jean-Jacques Laffont, David Martimort, Susan Rose-Ackerman et Jean Tirole. Выражение «благо-склонное якобинское государство» принадлежит Ж.-Ж.Лафону. См. его выступление «Etapas vers un Etat moderne: une analyse économique» на конференции *Etat et gestion publique* (Paris, La Documentation française, 2000), организованное Советом экономического анализа.
- 16 Об этом процессе и его противоречиях см. прекрасную обзорную работу Ezra Suleiman, *Le Démantèlement de l'Etat démocratique*, trad. française, Paris, Seuil, 2005.
- 17 См. статью, положившую начало этой дискуссии: Robert Maranto, «Thinking the Unthinkable: A Case for Spoils in the Federal Bureaucrasy», *Administration and Society*, vol. 29, № 6, janvier 1998 (см. другие статьи по этому вопросу в том же номере и ответ Маранто в vol. 30, № 1, mars 1998).
- 18 Эти данные приводит E.Suleiman, *Le Démantèlement de l'Etat démocratique*, *op.cit.*, p. 275.
- 19 S.Nora, «Servir l'Etat», *art.cit.*, p. 102.
- 20 Об упадке и поражении элиты модернизаторов в стране см. Pierre Grémion, *Modernisation et progressisme: fin d'une époque (1968–1981)*, Paris, Editions Esprit, 2005.
- 21 См. F.Bloch-Lainé, «L'esprit de service public», in Institut Charles-de-Gaulle, *De Gaulle en son siècle*, t. III: *Moderniser la France*, Paris, Plon, 1992.
- 22 См. Jean-Louis Crémieux-Brilhac, «La France libre et l'Etat républicain», in Marc-Olivier Baruch et Vincent Duclert (éds), *Serviteurs de l'Etat. Une histoire politique de l'administration française (1875–1945)*, Paris, La Découverte, 2000.
- 23 Cité par L.Hamon, «Le rôle des partis dans l'Etat vu par général de Gaulle», *art.cit.*, p. 257.
- 24 Отсюда проблемы с его оценкой в обычных описательных статистических категориях.
- 25 *Principes de politique*, édition princeps de 1806 établie par Etienne Hofmann, Genève, Droz, t. II, p. 53–54.

II. ЛЕГИТИМНОСТЬ БЕСПРИСТРАСТНОСТИ

1. Независимые органы власти: история и проблемы

- 1 Это выражение принадлежит S.Skowronek, *Building a New American State. The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920*, *op.cit.*, p. 41.
- 2 С. Сковронек говорит о «Государстве судов и партий» (*ibid.*, p. 39). Однако в его анализ необходимо внести некоторые дополнения, учитывая более

- недавние работы Уильяма Новака. См., в частности, по рассматриваемому нами периоду: *The People's Welfare: Law and Regulation in Nineteenth Century America*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1996.
- 3 См. «Early State Experience with Commissions and with Administrative Regulation», in Robert E. Cushman, *The Independent Regulatory Commissions* (1941), New York, Oxford University Press, ^{new}éd., 1972, p. 20–34.
 - 4 См. работы Charles Francis Adams Jr, *Railroads: their Origins and Problems* (New York, 1886), в которой хорошо отражен подход влиятельных экономистов того времени к этому вопросу.
 - 5 Об условиях этого выбора см. Louis Fisher, *The Politics of Shared Powers: Congress and the Executive*, Washington D.C., Congressional Quarterly Press, 1981, p. 147–148.
 - 6 См. R.Cushman, *The Independent Regulatory Commissions*, *op.cit.*, p. 45–61.
 - 7 «To serve as the poor man's court», — эту формулировку приводит Р. Кушман, *ibid.*, p. 48.
 - 8 Об этой истории, весьма интересной хотя бы по самим реальным условиям укрепления независимости см. «The History of Regulation», in *Regulation: Process and Politics*, Washington D.C., Congressional Quarterly Inc., 1982.
 - 9 Об этом решающем эпизоде см. Marver H.Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton, Princeton University Press, 1955, p. 23.
 - 10 О различных значениях и процессе формирования понятия «независимость» см. James W.Fesler, *The Independence of State Regulatory Agencies*, Public Administration Service № 85, Chicago, Public Administration Service, 1942, p. 13.
 - 11 Совет управляющих Федеральной резервной системой был учрежден в 1913 году, Федеральная торговая комиссия была создана в 1914 году.
 - 12 С этой точки зрения см. примечательную историю Комиссии по ценным бумагам и биржам: Joel Seligman, *The Transformation of Wall Street: a History of the Securities and Exchange Commission and Modern Corporate Finance*, 3^e éd., New York, Aspen Publishers, 2003.
 - 13 См. знаменитое решение *Humphrey's Executor v. United States de 1935* (295US602).
 - 14 *Task Force report on Regulatory Commissions*, Washington D.C., Government Printing Office, 1949. Об этом докладе комиссии Гувера см. Louis Fisher, *The Politics of Shared Powers: Congress and the Executive*, 4^e éd., Texas A&M University Press, 1998, p. 150–151.
 - 15 См. научные работы, посвященные этому вопросу, собранные в Larry Diamond, Marc F.Plattner et Andreas Schedler (eds), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder (Col.), Lynne Rienner Publishers, 1999.
 - 16 См. общий обзор у Catherine Teitgen-Colly, «Les autorités administratives indépendantes: histoire d'une institution», in Claude-Albert Colliard et Gérard Timsit (eds), *Les Autorités administratives indépendantes*, Paris, PUF, 1988.

- 17 См. J.Chevallier, «Le statut de la communication audiovisuelle», *Actualité juridique — droit administratif*, 1982, p. 555–576.
- 18 «A headless fourth branch of government», «A haphazard of irresponsible agencies and uncoordinated powers». Эти критические формулировки использовала комиссия Браунлоу в 1937 году (cité in M.Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission*, *op.cit.*).
- 19 Роберт Кушман первым занялся написанием истории и систематическим описанием этих институтов. См. его новаторскую статью «The Constitutional Status of the Independent Regulatory Commissions», I et II, *Cornell Law Quarterly*, vol. 24, № 1 et 2, décembre 1938 et février 1939.
- 20 См. знаковые статьи Peter L.Strauss, «The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch», *Columbia Law Review*, vol. 84, № 3, avril 1984, et de Geoffrey p. Muller, «Independent Agencies», *The Supreme Court Review*, 1986 (vol. unique).
- 21 См. Eugene Bardach et Robert A. Kagan, *Going by the Book. The Problem of Regulatory Unreasonableness*, Philadelphie, Temple University Press, 1982, ainsi que James V.Delong, *Out of Bounds, Out of Control. Regulatory Enforcement at the EPA*, Washington D.C., Cato Institute, 2002.
- 22 Лично я нашел всего две гравюры революционного периода, на которых прославлялось такое качество, как беспристрастность (см. BNF, Estampes, collection Hennin, № 11069 et 11070). В коллекции Винка, на которую обычно ссылаются, нет ни одной гравюры на эту тему.
- 23 См. первую работу, в которой предложен обобщающий подход к этой теме в сравнительном плане, С.-А.Colliard et G.Timsit (éds), *Les Autorités administratives indépendantes*, *op.cit.* В этой работе член Госсовета Ги Брэбан говорит об институтах, «противоречащих республиканской традиции» (p. 291).
- 24 Jean-Louis Debré, cité dans *Le Monde* du 28 novembre 2006.
- 25 Patrice Gélard, *Les Autorités administratives indépendantes: évaluation d'un objet juridique non identifié*, Rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, Paris, 15 juin 2006, 2 vol. Последующие цитаты также взяты из этого доклада и из приложений к нему.
- 26 В статье 20 Конституции Франции действительно записано, что правительство руководит администрацией.
- 27 В 2008 году этим статусом обладали четыре органа: Совет по финансовым рынкам, Совет по контролю над страховыми компаниями и кассами взаимопомощи, Высший совет по здравоохранению и Французское агентство по борьбе с допингом.
- 28 Последующие цитаты взяты из глав, посвященных условиям создания этих органов (Rapport cité, t. I, p. 28–32, et t. II, p. 20–28).
- 29 Этот опыт провела во Франции Нона Майер, а его результаты описаны в «Les dimensions de la confiance», in Gérard Grunberg, N.Mayer et Paul M.Sniderman, *La Démocratie à l'épreuve*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2002.
- 30 Его работы представлены в 4-й части этой книги.

2. Демократия беспристрастности

- 1 Эта глава посвящена идеальному типу подобных органов власти, при этом мы оставляем за скобками критический анализ функционирования каждого конкретного учреждения.
- 2 См. Marie-Anne Frison-Roche, «La victoire du citoyen-client», *Sociétal*, № 30, 4^e trimestre 2000, et «Comment fonder juridiquement le pouvoir des autorités de régulation», *Revue d'économie financière*, № 60, 2000, а также коллективную работу под ее же руководством, *Les Régulations économiques: légitimité et efficacité*, vol. I, Paris, Presses de Sciences-Po/Daloz, 2004.
- 3 Это выражение взято из письма Канта М. Герцу от 21 февраля 1772 года, процитированного Hannah Arendt, in *Juger: Conférences sur la philosophie politique de Kant*, Paris, Seuil, «Points», 1991, p. 71.
- 4 См. Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat* (1922), n^{elle} éd., Paris, CNRS, 1962, 2 vol. См. по этому вопросу Pierre Brunet, «Entre représentation et nation: le concept d'organe chez Carré de Malberg», in O. Beaud et P. Wachsmann (éds), *La Science juridique française et la Science juridique allemande de 1870 à 1918*, *op. cit.*
- 5 *Ibid.*, t. II, p. 221.
- 6 Карре де Мальберг позаимствовал эту теорию органов власти из немецкого публичного права, в частности из произведений Елинска. По его мнению, только с ее помощью можно получить связное представление о взглядах Сийеса и членов Учредительного собрания 1791 года.
- 7 В 1930-е годы в США это совершенно точно подметил Касс Санстейн, связавший теорию Мэдисона и прославление в период политики «Нового курса» независимых агентств, которыми руководили эксперты. См. его статью «Constitutionalism after the New Deal», *Harvard Law Review*, vol. 101, № 2, décembre 1987.
- 8 См. John Phillip Reid, *The Concept of Representation in the Age of the American Revolution*, Chicago, The University of Chicago Press, 1989.
- 9 В то же время практически не используется термин «бюро», имеющий скорее административную и иерархичную коннотацию.
- 10 См. критерии, представленные Jon Elster и Philippe Urfalino в исследовании «Délibération et négociation» в журнале *Négociations*, automne 2005.
- 11 См. диссертацию Héléne Landemore, *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*, Cambridge (Mass.), Harvard University, 2007, а также David Estlund, *Democracy Counts: Should Rulers be Numerous?*, неопубликованное (но размещенное в Интернете) выступление на конференции *Collective Wisdom: Principles and Mechanisms*, Paris, Collège de France, 22–23 juin 2008.
- 12 Этот эффект приумножается, когда он сопровождается, как это часто бывает в Европе, разнообразными источниками назначений. Членов независимых органов власти могут назначать, помимо представителей

- исполнительной власти, председатели парламентов или представители других инстанций.
- 13 В этом смысле такие органы власти являются хорошим примером так называемых «живых учреждений», определение которых дает М. Орну (см. его основополагающую статью «La théorie de l'institution et de la fondation», *Cahiers de la nouvelle journée*, cahier IV, 1925).
 - 14 См. Alexandre Kojève, *Esquisse d'une phénoménologie du droit*, Paris, Gallimard, 1981.
 - 15 Статья 6 § 1.
 - 16 См. *Les Nouveaux Développements du procès équitable au sein de la Convention européenne des droits de l'homme* (collectif), Bruxelles, Bruylant, 1996, et Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 6^e éd., Paris, PUF, 2003.
 - 17 Например, в случае когда судья перед заседанием спорит с истцом или дает понять, что есть уверенность в виновности обвиняемого, если судья имеет родственные связи с одной из сторон дела, зависит от нее или имеет с ней какие-либо общие интересы и т.п.
 - 18 Например, если судья уже разбирал связанные с этим вопросом дела.
 - 19 Понятие нейтральности, по сути, представляет собой смешанную или промежуточную категорию, между независимостью как статутом и независимостью как качеством (*neuter*: ни то, ни другое). В некотором плане это затрудняет анализ.
 - 20 См. по этому вопросу передовую работу Louis M.Kohlmeier Jr, *The Regulators: Watchdog Agencies and the Public Interest*, New York, Harper and Row, 1969.
 - 21 Именно это произошло во Франции, в частности с Национальной комиссией по средствам коммуникации и свободам, которая всего через три года своей работы полных противоречий и после скандала, подорвавшего доверие к этому учреждению, была распущена и заменена в 1989 году Высшим советом по аудиовизуальным средствам.
 - 22 Исторически именно эта идея лежала в основе предшествовавших проектов установления плановой экономики, в том что относится к регулированию, или создания государственных монополий в том, что касается структуры промышленной или финансовой собственности.
 - 23 Его можно найти, в частности, в статье «Le rouvoir» (2000), in Claude Lefort, *Le temps présent. Ecrits 1945-2005*, Paris, Belin, 2007, p. 981–992.
 - 24 См. *L'Age de l'autogestion*, Paris, Seuil, 1976.
 - 25 См. точное описание этого процесса у Arthur M.Wolfson, «The Ballot and Other Forms of Voting in the Italian Communes», *The American Historical Review*, vol. V, № 1, octobre 1899. Можно отметить, что Мишле таким образом воспринимал значение такого пустого пространства для выражения мощи демократической идеи в 1789 году. Так, рассказывая о Марсовом поле в Париже, он писал: «Памятником революции является пустое пространство» (Préface de 1847 à son *Histoire de*

- la Révolution française*, Paris, Gallimard, «Bibliothèque de la Pléiade», 1952, t. I, p. 8.
- 26 См. классические работы James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do it*, New York, Basic Books, 1989, et Jean-Jacques Laffont et Jean Tirole, *A Theory of Incentives in Regulation and Procurement*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1993.
- 27 Эти предложения были сформулированы во Франции М.-А. Frison-Roche в исследовании, сделанном по заказу Межпарламентского бюро оценки и законодательства (Rapport Gélard, *op.cit.*, t. II, p. 35).
- 28 Это выражение взято из Cicéron, *Traité des lois*, Livre III, XII, 28 : «Cum potestas in populo, auctoritas in senatu sit».
- 29 Théodore Mommsen, *Le Droit public romain* (1891), Paris, De Boccard, 1985, t. VII, p. 232 (см. всю главу «La compétence du Sénat», p. 218–235).
- 30 *Ibid.*, p. 233.
- 31 См. по этому вопросу пояснительные замечания Bernard Bourdin, *La Genèse théologico-politique de l'Etat moderne*, Paris, PUF, 2004, p. 109–124, в которых хорошо показано, как формулировалось различие между «косвенной властью» и «правом руководства».
- 32 Этот вопрос очень хорошо изложен в труде Arthur M. Melzer, *Rousseau, la bonté naturelle de l'homme*, Paris, Belin, 1998.
- 33 См. по этому вопросу теорию, разработанную Guillermo O'Donnell, «Horizontal Accountability in New Democracy» в работе *Dissonances. Democratic Critiques of Democracy*, Notre Dame (Ind.), University of Notre Dame Press, 2007.
- 34 Эти два способа напоминают о двух видах аллегорий, использующихся для иллюстрации беспристрастности правосудия: весы и повязка. Весы говорят о необходимости уравнивания сторон, предполагая полное погружение в мир признанных различий, а повязка призывает рассматривать вопросы напрямую и отстраненно.
- 35 Отметим, что это правило не применяется к назначению членов Верховного суда. Эти меры, принятые в Америке, связаны с тем, что партийная принадлежность отражается в избирательных списках (в целях организации первичных выборов, на которых выдвигаются кандидаты).
- 36 См. William B. Gould IV, *Labored Relations. Law, Politics and the NRLB. A Memoir*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 2001.
- 37 Во Франции так было с Национальной комиссией по информатике и свободам (CNIL). Она тоже представляет собой плюралистическую коллегию из 17 членов: 5 квалифицированных деятелей, назначаемых председателем Национальной ассамблеи (1 человек), председателем сената (1 человек) и Советом министров (3 человека); и 12 человек, избранных судебными органами или парламентскими ассамблеями, которые они представляют: 4 парламентария, 2 депутата и 2 сенатора; 2 члена Экономического и социального совета; 6 представителей высших суде-

ных органов власти (2 члена Государственного совета, 2 советника Кассационного суда и 2 советника Счетной палаты).

3. Является ли беспристрастность политикой?

- 1 Н.Аrendt, *Juger, op.cit.*, p. 107.
- 2 См. выражения, в которых Ж.-Ж.Руссо описывает *законодателя*: «Для того чтобы открыть наилучшие правила общежития, подобающие народам, нужен ум высокий, который *видел бы все страсти людей и не испытывал ни одной из них; который не имел бы ничего общего с нашей природой, но знал ее в совершенстве*; чье счастье не зависело бы от нас, но кто согласился бы все же заняться нашим счастьем... Потребовались бы Боги, чтобы дать законы людям». (*Contrat social*, livre II, chap. 7, Paris, Gallimard, «Bibliothèque de la Pléiade», p. 381. *Курс. мой*).
- 3 См. по этому вопросу диссертацию Speranta Dimitriu, *Le Concept de «voile d'ignorance» dans la philosophie de John Rawls*, Paris, EHESS, 2004.
- 4 См. D.D.Raphael, *The Impartial Spectator: Adam Smith's Moral Philosophy*, New York, Oxford University Press, 2007.
- 5 См. Philip Pettit, *Républicanisme. Une théorie du gouvernement et de la liberté*, trad. française, Paris, Gallimard, 2003.
- 6 Emile Benveniste, *Le Vocabulaire des institutions indo-européennes*, t. II, *Pouvoir, droit, religion*, Paris, Minuit, 1975, p. 103–105.
- 7 Jean Domat, *Harangue prononcée aux Assises de 1660*, in *Les Lois civiles dans leur ordre naturel. Le droit public et legum delectus*, n^{elle} éd., Paris, 1777, t. II, p. 358.
- 8 «Существует весьма заметное различие между профессией судьи и священника, — отмечает он. — Священнику свойственно заступаться за кого-либо, вследствие чего основной функцией духовенства является подчинение и зависимость... в то же время функция судьи, напротив, обладает высшими свойствами» (*ibid.*, p. 359).
- 9 *Harangue prononcée aux Assises de 1677, ibid.*, t. II, p. 394.
- 10 *Les Moeurs du magistrat* (VI^e Mercuriale, 1702) in *Discours de M.le Chancelier d'Aguesseau*, n^{elle} éd., Lyon, 1822, t. I, p. 248.
- 11 См. Jouette M.Bassler, *Divine Impartiality. Paul and a Theological Axiom*, Chico (Cal.), Scholars Press, 1982.
- 12 А.Кожève, *Esquisse d'une phénoménologie du droit, op.cit.*, p. 25. Хороший комментарий по поводу понятия беспристрастности у Кожева можно найти в работе Gérard Timsit, *Les Figures du jugement*, Paris, PUF, 1993.
- 13 «Это божественное вмешательство, — уточняет он, — действительно изменяет мир, в котором оно происходит, однако на самого Бога этот мир не имеет никакого влияния. Следовательно, только Бог является по-настоящему “бескорыстным” Судьей, а Право может быть подлинным только тогда, когда в качестве конечной инстанции подразумевает божественное

- вмешательство в человеческие дела, то есть когда Законодатель (юридический), Судья или исполнитель решения Судьи (Полиция) имеют статус божества» (А.Коже, *Esquisse d'une phénoménologie du droit*, op.cit., p. 78).
- 14 William Blackstone, *Commentaires sur les lois anglaises*, livre III, chap. 22, Paris, 1823, t. V, p. 12.
 - 15 См. Jean-Claude Maire Vigueur (éd), *I Podestà dell'Italia comunale*, partie I, *Reclutamento e circolazione degli ufficiali forestieri (fine XII sec — metà XIV sec)*, 2 vol., Ecole française de Rome, palais Farnèse, 2000.
 - 16 Эти сведения были извлечены из целой серии классических работ, посвященных этому вопросу: Enrico Artifoni, «I Podestà professionali e la fondazione retorica della politica comunale», *Quaderni Storici*, vol. 63, № 3, décembre 1986; Giovanni Belelli, *L'Istituto del podestà in Perugia nel secolo XIII*, Bologne, Zanichelli, 1939; Elizabeth Cruzet-Pavan, «Venise et le monde communal: recherches sur les podestats vénitiens, 1200–1350», *Journal des savants*, vol. 2, 1992. Некоторую информацию по этому вопросу также можно найти в классической обобщающей работе Daniel Waley, *The Italian City-Republics*, 3^e éd., Londres, Longman, 1988. Определенные сведения по этому вопросу дает и Сисмонди в своей *Histoire de la renaissance de la liberté en Italie* (Bruxelles, 1841), которая представляет собой обзор всех его работ, посвященных итальянским республикам.
 - 17 Отсюда и привычное обозначение рынка как «тайного бога». См. Jean-Claude Perrot, «La main invisible et le Dieu caché», in *Une histoire intellectuelle de l'économie politique (XVII–XVIII siècle)*, Paris, Editions de l'EHESS, 1992.
 - 18 Об истории этого выражения см. Emma Rothschild, *Economic Sentiments: Adam Smith, Condorcet and the Enlightenment*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2001, p. 117–156. См. также François Dermange, *Le Dieu du marché. Ethique, économie et théologie dans l'oeuvre d'Adam Smith*, Genève, Labor et Fides, 2003.
 - 19 В его работах это выражение встречается всего три раза, в различных значениях. По поводу его употребления см. комментарии в вышеупомянутых работах Дерманжа и Ротшильд.
 - 20 См. Karen Vaughn, article «Invisible Hand», in *The New Palgrave: a Dictionary of Economics*, Londres, Macmillan, 1987, t. II, p. 997–999.
 - 21 Friedrich A. Hayek, *Droit, législation et liberté*, vol. 2, *Le Mirage de la justice sociale*, Paris, PUF, 1981, p. 85.
 - 22 *Ibid.*, p. 9.
 - 23 *Ibid.*, p. 86. «Это процесс, — подчеркивал он, — который никогда не запускается “намеренно”, однако мы научились постепенно его усовершенствовать, когда узнали, насколько он повышает эффективность человеческих усилий в тех группах, где он применялся» (*ibid.*, p. 85).
 - 24 Для Хайека общества как такового не существует. «Общество, — писал он, — это не человек, который действует, это организованная структура деятельности, которая складывается в результате соблюдения ее членами определенных абстрактных правил» (*ibid.*, p. 114).

- 25 *Ibid.*, p. 124.
- 26 Впервые сформулированной Сийесом.
- 27 «Des lois constitutionnelles sur l'administration des finances» (19 juin 1790), *Journal de la Société de 1789*, № 3, reproduit in *Oeuvres de Condorcet*, Paris, 1847, t. X, p. 110. (См. также его брошюру *Sur la constitution du pouvoir chargé d'administrer le Trésor national* [1790], in *ibid.*, t. XI, p. 543–579).
- 28 *Ibid.*, p. 115.
- 29 См. Sylvia Maxfield, «A Brief History of Central Bank Independence in Developing Countries», in L.Diamond, M.F.Plattner et A.Schnedler (eds), *The Self-Restraining State*, *op.cit.*
- 30 См. основополагающую статью Karl Löwenstein, «Militant Democracy and Fundamental Rights», I et II, *American Political Science Review*, vol. 31, № 3 et 4, 1937.
- 31 Так, в ФРГ были запрещены коммунистическая и фашистская партии. В то же время в немецкую конституцию было введено право на сопротивление. Примечательно, что это право в 1970-е годы было введено также в Греции и Португалии после падения диктатур в этих странах.
- 32 См. Harold James, «Le mark», in Etienne François et Hagen Schulze, *Mémoires allemandes*, Paris, Gallimard, 2007.
- 33 См. André Orléan, «Crise de la souveraineté et crise monétaire: l'hyperinflation allemande des années 1920», in Bruno Théret (éd), *La Monnaie dévoilée par ses crises*, vol. II, *Crises monétaires en Russie et en Allemagne au XX siècle*, Paris, Editions de l'EHESS, 2007; William L.Hubbard, «The New Inflation History», *The Journal of Modern History*, vol. 62, № 3, septembre 1990; Gerald Feldman, *The Great Disorder. Politics, Economics, and Society in the German Inflation, 1914–1924*, New York, Oxford University Press, 1993.
- 34 Michel Aglietta et A.Orléan (éds), *La Monnaie souveraine*, Paris, Odile Jacob, 1998, p. 10. См. у тех же авторов *La Monnaie entre violence et confiance*, Paris, Odile Jacob, 2002. См. также A.Orléan, «La monnaie, opérateur de totalisation», *Journal des anthropologues*, № 90–91, 2002, p. 331–352.
- 35 Marcel Mauss, «Débat sur les fonctions sociales de la monnaie» (1934), in *Oeuvres*, t. II, *Représentations collectives et diversité des civilisations*, Paris, Minuit, 1974, p. 117.
- 36 Cité par G.Feldman, *The Great Disorder*, *op.cit.*, p. 772.
- 37 Среди обширной литературы по этому вопросу см.: Patricia Commun (éd), *L'Ordo-libéralisme allemand. Aux sources de l'économie sociale de marché*, Cergy-Pontoise, CIRAC, 2003 ; François Bilger, *La Pensée économique libérale dans l'Allemagne contemporaine*, Paris, LCDJ, 1964; Carl Friedrich, «Bibliographical Article: The Political Thought of Neo-liberalism», *American Political Science Review*, vol. 49, 1955. Следует также посмотреть курс лекций Michel Foucault, *Naissance de la bio-politique. Cours du Collège de France, 1978–1979*, Paris, Gallimard-Seuil, 2004 (ордолиберализму посвящены несколько лекций этого курса).
- 38 См. Laurence Simonin, «Le choix des règles constitutionnelles de la concu-

- rence: ordoliberalisme et théorie contractualiste de l'Etat», in p. Commun (éd), *L'Ordo-libéralisme allemand... op.cit.*; David Gerver, «Constitutionalizing the econo; y German Neo-liberalism, Competition, Law and the “New” Europe», *American Journal of Comparative Law*, vol. 42, 1994.
- 39 По этому вопросу см., в частности, работы Eric Dehay: «La justification ordo-libérale de l'indépendance des Banques centrales», *Revue française d'économie*, vol. 10, № 1, hiver 1995; «La conception allemande de l'indépendance de la Banque centrale», in M.Aglietta et A.Orléan (éds), *Souveraineté, légitimité de la monnaie*, Paris, Association d'économie financière — CREA, 1995; «L'indépendance de la Banque centrale en Allemagne: des principes ordo-libéraux à la pratique de la Bundesbank», in p. Commun (éd), *L'Ordo-libéralisme allemand, op.cit.*
- 40 См. по этому вопросу классическую работу Alex Cukierman, *Central Bank Strategy, Credibility and Independence: Theory and Evidence*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, 1992.
- 41 Статья 3.
- 42 По теме «нейтральности» государства в тот период см., в частности, хорошо известные выступления Карла Шмитта. Для общего представления см. работы, собранные Peter C.Caldwell et William E.Scheuerman (eds), *From Liberal Democracy to Fascism: Legal and Political Thought in the Weimar Republic*, Boston, Humanities Press, 2000, а также Arthur J.Jacobsen et Bernhard Schlink (eds), *Weimar: A Jurisprudence of Crisis*, Berkeley, University of California Press, 2000.
- 43 Именно Германия настояла на том, чтобы в Европе обращались купюры в 500 евро (они часто используются в этой стране).

III. ЛЕГИТИМНОСТЬ РЕФЛЕКСИВНОСТИ

1. Рефлексивная демократия

- 1 Рабо Сент-Этьен.
- 2 *Qu'est-ce que le tiers état ?* (1789), *op.cit.*, p. 71.
- 3 Sieyès, *Quelques idées de constitution applicables à la ville de Paris*, juillet 1789, p. 30. «Учредительная власть, — пишет он далее, — может в этом роде все... Народ, который осуществляет таким образом самое великое, самое важное свое полномочие, должен быть в связи с этим свободен от любых ограничений и от любой формы, отличной от той, которую он хотел бы принять» (*Préliminaire de la Constitution française*, juillet 1789).
- 4 Формулировка принадлежит юристу Ульриху Преусу, процитировано в: Claude Klein, *Théorie et pratique de pouvoir constituant*, Paris, PUF, 1996, p. 4.
- 5 Discours du 10 octobre 1793 (19 vendémiaire an II). См. по этому вопросу разъяснительную статью Olivier Jouanjan, «La suspension de la

- Constitution de 1793», *Droits*, № 17, 1993. См. также страницы, посвященные «террору или деинституционализации политики», в *La Démocratie inachevée, op.cit.*, p. 66–80.
- 6 *La Philosophie dans le boudoir*, in *Oeuvres complètes du marquis de Sade*, Paris, Pauvert, 1986, t. III, p. 510.
 - 7 Antonio Negri, *Le Pouvoir constituant. Essai sur les alternatives de la modernité*, Paris, PUF, 1997, p. 35. Он также призывает «сохранять открытым то, что хотела закрыть юридическая теория», и «вернуться к понятию учредительной власти как основе демократической теории и практики» (p. 20).
 - 8 См. Alain Corbin et Jean-Marie Mayeur, *La Barricade*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1997.
 - 9 См. его *Théorie de la constitution*, Paris, PUF, 1993 («Le pouvoir constituant», chap. 8. de la dernière partie).
 - 10 См. по этому вопросу убедительный комментарий Bruno Bernardi, *Qu'est-ce qu'une décision politique?* Paris, Vrin, 2003, p. 86–100.
 - 11 См. Jean-Guy Collignon, *La Théorie de l'Etat du peuple tout entier en Union soviétique*, Paris, PUF, 1967. См. также Achille Mestre et Philippe Guttinger, *Constitutionnalisme jacobin et constitutionnalisme soviétique*, Paris, PUF, 1971.
 - 12 Max Adler, *Démocratie et conseils ouvriers* (1919), n^o éd., Paris, Maspéro, 1967, p. 54. Он подчеркивает: «Демократия в капиталистическом государстве лишена основополагающего условия, без которого самоопределение народа невозможно: *единого и однородного народа*» (*ibid.*, курсив автора).
 - 13 Marcel Cachin, «Démocratie et soviétisme», *L'Humanité*, 17 août 1920.
 - 14 Так, в одном из трудов рассказывается о 50 000 советов, 2 миллионах человек, избранных депутатами советов всех уровней, 300 000 комиссий, которые собирались за один год, сотнях тысяч докладов, заданных вопросов, организованных заседаний... и из всего этого делается триумфальный вывод, что «82 миллиона человек приняли участие в обсуждении программы КПСС!» См. M.Kroutogolov, «La participation du peuple soviétique à l'administration de l'Etat», in *Recueils de la Société Jean Bodin, série Gouvernés et gouvernants*, Bruxelles, 1965, t. XXVII, p. 333. См. также у того же автора и в том же духе *Qu'est-ce que la démocratie soviétique?* Moscou, Editions du Progrès, 1978.
 - 15 Насколько я знаю, он был первым, кто употребил это выражение. См. его брошюру *Aux amis de la liberté sur les moyens d'en assurer la durée* (7 août 1790), in *Oeuvres de Condorcet, op.cit.*, t. X, p. 178–179.
 - 16 См. как эта проблематика представлена на страницах, посвященных «L'invention de la démocratie représentative: la souveraineté complexe», *La Démocratie inachevée, op.cit.*, p. 52–66, а также p. 404–409. В том же духе см. серьезную и многозначительную работу Nadia Urbinati, *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, Chicago, The University of Chicago Press, 2006.
 - 17 Коллективное благо, в соответствии с определением экономиста Роже

- Генери, вдохновленного словами Виктора Гюго о любви матери к своим детям, характеризуется тем, что «каждый получает свою часть и все одновременно получают целое». В этом смысле оно представляет собой не соперничающее благо, а значит, в крайней степени коллективное.
- 18 Jean-François Lyotard, «La défection des grands récits», *Intervention*, № 7, novembre-décembre 1983.
 - 19 Ernest Renan, *La Monarchie constitutionnelle en France*, Paris, 1870, p. 127.
 - 20 Это «желающая воля», которая никогда не исчерпывается частичным осуществлением «желаемой воли», если использовать эти известные категории, предложенные Блонделем в работе *L'Action* (1893).
 - 21 Это выражение, как мы знаем, было предложено Ролзом. Однако его использовали впоследствии и многие теоретики процесса принятия решений.
 - 22 Кстати, именно этими побуждениями можно объяснить явление, которое в политической теории в 1990-е годы назвали *deliberative turn* (поворот к совещательности). Это явление совпало с осознанием ограниченности демократии участия как основного средства демократического прогресса.
 - 23 Cité par François Ost, *Le Temps du droit*, Paris, Odile Jacob, 1999.
 - 24 См. об этом парадоксе разъяснения С.Klein, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, *op.cit.*, p. 124–131.
 - 25 Это задача, которую фактически поставила перед собой Великая французская революция, введя принцип запрета на выдвижение кандидатов (см. по этому вопросу пояснения Patrice Gueniffey in *Le Nombre et la Raison. La Révolution française et les élections*, Paris, Editions de l'EHESS, 1993).
 - 26 По ситуации во Франции см. Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, 1902, § 358 à 405.
 - 27 Статья 59.
 - 28 Как, например, в Канаде, Индии, а также многих развивающихся странах, где выборы становятся предметом раздоров и сомнений. См. R.A.Pastor, «A Brief History of Electoral Commissions», in L.Diamond, M.F.Plattner et A.Schedler (eds), *The Self-Restraining State*, *op.cit.*

2. Институты рефлексивности

- 1 См. Dominique Rousseau, «Une résurrection : la notion de constitution», *Revue du droit public*, janvier-février 1990.
- 2 См. по этому вопросу пронизательные замечания Vernon Bogdanor, *Power and the People: A Guide to Constitutional Reform*, London, V.Gollancz, 1997. О том, как сейчас развиваются конституционные суды, см. C.Neal Tate et Torbjörn Vallinder (eds), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York, New York University Press, 1997.
- 3 См., в частности, James L.Gibson, Gregory A.Caldeira et Vanessa A.Baird,

- «On the Legitimacy of National High Courts», *The American Political Science review*, vol. 92, № 2, juin 1998. Для лучшего понимания легитимности Верховного суда США см. работы Тома Тайлера, которые будут представлены ниже.
- 4 См. различные взгляды на этот вопрос в трех разных статьях, посвященных коллегии конституционных судей Сийеса: Marco Fioravanti (*Annales historiques de la Révolution française*, № 349, juillet-septembre 2007), Lucien Jaume (*Droits*, № 36, 2002) et Michel Troper (*Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001).
 - 5 *Opinion de Sieyès sur les articles IV et V du projet de Constitution* (2 thermidor an III) in *Réimpression du Moniteur*, t. XXV, p. 294.
 - 6 См. его заметки под этим названием, воспроизведенные в Christine Fauré (éd), *Des Manuscrits de Sieyès, 1773–1799*, Paris, Honoré Champion, 1999, p. 492–494.
 - 7 См. главы 4 и 14 его *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays*, Paris, Aubier, 1991.
 - 8 О Кельзене и контроле конституционности см. на французском языке работы Pasquale Pasquino et Michel Troper in Carlos-Miguel Herrera (éd), *Le Droit, le Politique, Autour de Max Weber, Hans Kelsen, Carl Schmitt*, Paris, L'Harmattan, 1995.
 - 9 Hans Kelsen, «La garantie juridictionnelle de la constitution», *Revue du droit public*, t. 45, 1928, p. 226. См. также его работу, посвященную критике Карла Шмитта, *Qui doit être le gardien de la Constitution?* Paris, Michel Houdiard, 2006 (с содержательным предисловием Сандрин Бом).
 - 10 См. его *Droit du contentieux constitutionnel*, 4^e éd., Paris, Montchrestien, 1995, p. 417.
 - 11 Lettre à James Madison du 15 mars 1789, in Thomas Jefferson, *Writings*, New York, The Library of America, 1984, p. 944. Следующая цитата приведена из письма от 31 июля 1788 года. О противоположности этих двух представлений о свободе и демократии см. Anne Léchenet, *Jefferson-Madison, un débat sur la République*, Paris, PUF, 2003.
 - 12 Рассматривать конституционализм с такой точки зрения предлагает Франк Майклмен, который изучает, как совмещаются управление посредством закона и самоуправление («Law's Republic», *The Yale Law Journal*, vol. 97, № 8, juillet 1988, p. 1499–1503).
 - 13 Эта формулировка, фигурировавшая в первой версии предложенного им проекта конституции, была отвергнута, в конце концов верх взяла концепция непосредственной демократии.
 - 14 N^{elle} éd., Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2007.
 - 15 См., в частности, главу «Precommitment an the Paradox of Democracy» его работы *Passions and Constraint. On the Theory of Liberal Democracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1995.
 - 16 См. Larry D.Kramer, *The People Themselves. Popular Constitutionalism and Judicial Review*, New York, Oxford University Press, 2004.

- 17 См., в частности, коллективный труд, посвященный обсуждению его постулатов, *La Démocratie continue*, Paris, LGDJ, 1995.
- 18 Gunther Teubner, *Droit et réflexivité. L'auto-référence en droit et dans l'organisation*, Paris, LGDJ, 1996.
- 19 Это измерение хорошо подчеркнuto С.Л.Еисгрубер, *Constitutional Self-Government*, *op.cit.* (см., в частности, главу «Judicial Review and Democratic Flourishing»).
- 20 *Opinion de Sieyès sur les attributions du jury constitutionnaire* (18 thermidor an III) in *Réimpression du Moniteur*, *op.cit.* t. XXV, p. 144.
- 21 Как раз этот момент подчеркивает Denis Salas dans *Le Tiers Pouvoir: vers une autre justice*, Paris, Hachette Littératures, 2000, p. 189–190.
- 22 Курсив мой.
- 23 Это выражение я позаимствовал у Antoine Garapon, *Le Gardien des promesses. Justice et démocratie*, Paris, Odile Jacob, 1996.
- 24 См. Delphine Chalus, «Quel intérêt à l'abolition constitutionnelle de la peine capitale en France?», *Revue française de droit constitutionnel*, № 71, juillet 2007.
- 25 См. по этому вопросу яркие замечания F.Ost, *Le Temps du droit*, *op.cit.* (в частности, «La fondation, futur antérieur de la légitimité», p. 55–66).
- 26 «Следует хорошо понимать, — пишет по этому поводу Франсуа Ост, — что не только правители используют этот изначальный временной период для легитимизации своей власти; у управляемых ими людей также наблюдается склонность к тому, чтобы увековечивать права, соблюдения которых они добиваются, в частности чтобы получить гарантии соблюдения необходимых им прав для ограничения произвола власть имущих» («Les multiples temps du droit», in *Le Droit et le Futur* [collectif], Paris, PUF, 1985, p. 125).
- 27 См. Dennis F.Thompson, «Democracy in Time: Popular Sovereignty and Temporal Representation», *Constellations*, vol. 12, № 2, juin 2005.
- 28 Publication d'un discours du 1^{er} avril 1791, reproduite in *Oeuvres de Condorcet*, *op.cit.*, t. X, p. 189–222.
- 29 *Ibid.*, p. 193. «А значит, — продолжает он, — необходимо, чтобы новое согласие придало ему характер единогласного волеизъявления».
- 30 *Projet de déclaration des droits du 15 février 1793*, in *Oeuvres de Condorcet*, *op.cit.*, t. XII, p. 422. Этот текст также воспроизведен в статье 28 Декларации прав в Конституции 24 июня 1793 года.
- 31 Thomas Paine, *Les Droits de l'homme* (1791), Paris, Belin, 1987, p. 74.
- 32 См. по этому ключевому вопросу работу Lance Banning, *Jefferson and Madison, Three Conversations from the Founding*, Madison (Wisc.), Madison House, 1995, а также Herbert Sloan, «The Earth Belongs in Usufruct to the Living», in Peter S.Onuf (ed), *Jeffersonian Legacies*, Charlottesville, University Press of Virginia, 1993; et Daniel Scott Smith, «Population and Political Ethics: Thomas Jefferson's Demography of Generations», *The William and Mary Quarterly*, juillet 1999.

- 33 См. Loïc Philip, «Bilan et effets de la saisine du Conseil constitutionnel», *Revue française de science politique*, août-octobre 1984.
- 34 См. итоги самых первых лет после введения такой практики, подведенные Michel Charasse, близким соратником Франсуа Миттерана, в «Saisir le Conseil constitutionnel. La pratique du groupe socialiste de l'Assemblée nationale (1974–1979)», *Pouvoirs*, № 13, 1980.
- 35 Эта формулировка принадлежит Louis Favoreu, «De la démocratie à l'Etat de droit», *Le Débat*, № 64, mars-avril 1991, p. 162.
- 36 См. по поводу этого выражения, сформулированного «мимоходом» в решении от 23 августа 1985 года, диссертацию Philippe Blacher, *Contrôle de constitutionnalité et volonté générale*, Paris, PUF, 2001. Его автором был Жорж Ведель.
- 37 См. критический анализ этой теории у R.Carré de Malberg, *La Loi, expression de la volonté générale. Etude sur le concept de la loi dans la Constitution de 1875* (1931), n^{elle} éd., Paris, Economica, 1984.
- 38 Андре Лэнель, депутат от Социалистической партии, обращаясь в ноябре 1981 года в ходе дискуссии по национализации к оратору из оппозиционного лагеря Жану Фуайе, бывшему министру юстиции.
- 39 См. Bastien François, «La Perception du Conseil constitutionnel par la classe politique, les médias et l'opinion», *Pouvoirs*, № 105, 2003.
- 40 *A Matter of Principle*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1985 (см. гл. «The Forum of Principle», p. 33–71).
- 41 См. Michel Troper, «Justice constitutionnelle et démocratie», *Revue française de droit constitutionnel*, № 1, 1990.
- 42 Можно отметить, что таким образом воплощается в жизнь «мажоритарно-миноритарный принцип», сформулированный Кельзенем. См. Н.Kelsen, *La Démocratie. Sa nature, sa valeur* (2^e éd., 1929), Paris, Economica, 1988, chap. VI «Le principe majoritaire».
- 43 См. Christopher L.Eisgruber, «Dimensions of Democracy», *Fordham Law Review*, à paraître.
- 44 Идея о том, что живые и мертвые составляют один народ, вписывалась в перспективу социальной непрерывности, в свою очередь тесно связанной с монархической идеей.
- 45 Например, Сийес считал, что грань между ними существует. Он признавал, что «народная конституция должна содержать “принцип сохранения и жизни”», но в то же время отказывался рассматривать ее «как цепочку сменяющих друг друга человеческих жизней», а значит, как «вид» (он использовал это слово), in *Opinion de Sieyès sur les attributs du jury constitutionnaire*, discours cité, p. 144.
- 46 См. его яркие замечания в работе *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte, 1999. «Демократия, — подчеркивает он в этой книге, — немыслима без возможности свободного перехода уже разрушенной в настоящее время границы между наукой и политикой, направленного на то, чтобы в дискуссию влились новые,

- неслышимые ранее голоса, хотя их вопль мог бы перекрыть любое обсуждение: голоса неодушевленные. Ограничение дискуссии только людьми, их интересами, их правами через несколько лет покажется нам таким же странным, как то, что мы так долго ограничивали право голоса рабов, бедняков, женщин» (р. 107).
- 47 Что, естественно, подразумевает постоянную постановку вопроса о том, насколько далеко нужно заглядывать в будущее. Ведь идея о бесконечном проецировании себя в будущее неизбежно приведет к установлению тирании или теократического режима.
- 48 Эту формулировку можно найти в одной из статей Энциклопедии Дидро и Даламбера, посвященных академиям (t. I, p. 244 de l'édition in-4°).
- 49 См. Yannik Barthe, Michel Callon et Pierre Lascoumes, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.
- 50 См. интересные размышления по этому вопросу у D.F.Thompson в процитированной выше статье «Democracy in Time».
- 51 Finn E.Kydland, Edward C.Prescott, «Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans», *The Journal of Political Economy*, vol. 85, № 3, juin 1977.
- 52 См. исследования, собранные в важной работе Richard B. McKenzie (ed), *Constitutional Economics: Containing the economic Powers of Government*, Lexington (Mass.), Lexington Books, 1984 (этот сборник был опубликован на основе семинара по этой теме, проведенного Heritage Foundation). См. также сборник James M.Buchanan, *Constitutional Economics*, Oxford, Basil Blackwell, 1991.
- 53 См., в частности, его работу *Individualism and Economic Order*, Chicago, 1948.
- 54 См. резкие замечания J.M.Buchanan, *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago, The University of Chicago Press, 1975, или также, в этом же духе, Richard B. McKenzie, *The Limits of Economic Science: Essays on Methodology*, Boston, Kluwer-Nijhoff Publishers, 1982.
- 55 См. J.M.Buchanan et Robert D.Congleton, *Politics by Principle, not Interest. Towards Nondiscriminatory Democracy*, Cambridge University Press, 1998. См., в частности, главы I, «Generality, Law and Politics», и V, «Generality and the Political Agenda».
- 56 Бьюкенен и Хайек согласны с Ролзом в том, что общественный порядок не может быть организован на основе общего видения. В обоих этих случаях возможно только процедурное единогласие.
- 57 J.M.Buchanan, *Politics by Principle, not Interest, op.cit.*, p. 58. В этой же перспективе см. Geoffrey Brennan et J.M.Buchanan, *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy*, Cambridge University Press, 1985.
- 58 См. William E.Scheuerman, «The Unholy Alliance of Carl Schmitt and Friedrich Hayek», *Constellations*, vol. 4, № 2, 1997.
- 59 См. Friedrich A.Hayek, *Droit, législation et liberté*, t. III: *L'Ordre politique d'un peuple libre*, Paris, PUF, 1983.

60 В том, что касается этого перехода из мира воли (общественного договора) в мир рынка (невидимого порядка, обеспечивающего естественную гармонию интересов), решающий шаг был, несомненно, сделан в произведениях Адама Смита. Позволю себе сослаться по этому вопросу на мою работу *Le Capitalisme utopique. Histoire de l'idée de marché*, n^{elle} éd., Paris, Seuil, «Points», 1999.

3. О том, как важно не быть избранным

- 1 Edouard Lambert, *Le Gouvernement des juges et la Lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis* (1921), n^{elle} éd. avec une préface de Franck Moderne, Paris, Dalloz, 2005. См. обоснование этого понятия у Michel Troper et Otto Pfersmann, «Existe-t-il un concept de gouvernement des juges?», in Séverine Blondel et alii, *Gouvernement des juges et démocratie*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001.
- 2 Первым теоретиком этого понятия «Counter-Majoritarian Difficulty» был Alexander M. Bickel, *The Supreme Court at the Bar of Politics* (1962), 2^e éd., New Haven, Yale University Press, 1986.
- 3 См., в частности, серию из пяти добротных статей Barry Friedman, «The History of the Countermajoritarian Difficulty», которые публиковались поочередно в *New York University Law Review* (vol. 73, № 2, mai 1998, первый выпуск «The Road to Judicial Supremacy»), а также в *The Yale Law Journal* (vol. 112, № 2, novembre 2002, пятый выпуск).
- 4 См. также посвященную этой теме новаторскую работу John Hart Ely, *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1980.
- 5 «The people are entitled to govern themselves by their own judgments» — это выражение принадлежит Джереми Уолдрону.
- 6 См. его работу *The Dignity of Legislation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- 7 Напомним, что в момент создания американской республики активно обсуждался вопрос о принятии своего «Билля о правах».
- 8 Об этой реформе см. Ernest Lebègue, *Thouret (1746–1794)*, Paris, 1910, et Adhémar Esmein, *Histoire de la procédure criminelle en France*, Paris, 1881, которые до сих пор остаются референтными трудами для исследования этого вопроса.
- 9 С оговоркой и уточнением, что речь идет о двухступенчатом голосовании, как при избрании народных представителей.
- 10 Discours du 24 mars 1790, *A.P.*, t. XII, p. 344–348. Следует помнить, что при старом режиме право судить передавалось отдельным людям или сословиям по наследству или на основании выплаты определенной пошлины.
- 11 В Конституции VIII года Республики уже было до этого введено офици-

- альное сосуществование принципов выборности и назначения. Об истории судебной практики см. Guillaume Métairie, «L'électivité des magistrats judiciaires en France, entre Révolution et monarchies (1789–1814)», in Jacques Krynen (éd), *L'Élection des juges. Etude historique française et contemporaine*, Paris, PUF, 1999.
- 12 *Note pour les législatives de 1869*, citée par Jeanne Gaillard, «Gambetta et le radicalisme entre élection de Belleville et celle de Marseille», *Revue historique*, № 519, 1973, p. 82.
 - 13 Jérôme Langlois, cité par Jacques Poumardère, «L'élection des juges en débat sous la III^e République», in J.Krynen, *L'Élection des juges, op.cit.*, p. 128.
 - 14 См. ранее цитировавшуюся статью J.Poumardère, а также его статью «La magistrature et la République: le débat sur l'élection des juges en 1882» для сборника *Mélanges offerts à Pierre Hébraud*, Toulouse, Université des sciences sociales, 1981.
 - 15 Которая была проведена после того, как действие принципа несменяемости судей было приостановлено на 6 месяцев! См. Jean-Pierre Machelon, «L'épuration républicaine, la loi du 30 août 1883», in *Les Epurations de la magistrature de la Révolution à la Libération, 150 ans d'histoire judiciaire* (Actes du colloque des 4-5 décembre 1992), *Histoire de la justice*, № 6, 1993. См. также Paul Gerbaud (éd), *Les Epurations administratives, XIX et XX siècles*, Genève, Droz, 1977.
 - 16 См. исторический обзор этого вопроса у Laurent Mayali, «La sélection des juges aux Etats-Unis», in J.Krynen, *L'Élection des juges, op.cit.*
 - 17 Даже несмотря на то, что постоянно выдвигаются народные инициативы по организации референдума с тем, чтобы больше подчинить судей политическому влиянию избирателей (см. «Voting for Judicial Independence», *The New York Times*, 2 novembre 2006).
 - 18 См. пояснения выше по поводу «чистых» выборов.
 - 19 Именно эту цель преследовала фактически часть американской системы, использовавшая «Систему заслуг».
 - 20 По этому совету см. ссылки, приведенные в книге *La Contre-démocratie, op.cit.*, p. 93–98.
 - 21 В своей критике книги С.Eisgruber, *Constitutional Self-Government (op.cit.)*. См. его статью «Eisgruber's House of Lords», *University of San Francisco Law Review*, vol. 37, 2002, p. 89–114.
 - 22 Только 47% американцев сегодня считают, что Верховный суд принимает сбалансированные решения, тогда как 31% опрошенных считает, что он стал слишком политизированным и обладает правым уклоном (опрос, опубликованный в газете *Washington Post* от 29.07.2007), тогда как в 2005 году таких было всего 19%.
 - 23 См. Barry Friedman, «The History of the Countermajoritarian Difficulty, Part Three: The Lesson of Lochner», *New York University Law Review*, vol. 76, novembre 2001.
 - 24 См. типичные работы Ларри Крамера и Марка Ташнета по этому вопро-

- су, которые приводились выше. У либералов вновь вошли в моду нападки на судей (см. развитие позиции Брюса Акермана по этому вопросу).
- 25 См. Dennis J. Goldford, *The American Constitution and the Debate over Originalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, а также Leonard W. Levy, *Original Intent and the Framers Constitution*, New York, Macmillan, 1988.
 - 26 Мне кажется, что Айсгрубер ведет в этом вопросе неправильную линию обороны, когда он обосновывает принцип невыборности, подчеркивая, что в целом судей выбирают за их склонность к консенсусу, что говорит об их принадлежности к большинству, а значит, об их представительности (этот характер он противопоставляет спонтанно неконформистскому характеру артистов и деятелей культуры). См. *Constitutional Self-Government, op.cit.*, p. 66.
 - 27 Отметим, что необходимо проводить четкое различие между учреждением, созданным по результатам всеобщих (а значит, мажоритарных) выборов, и учреждением, принимающим решения большинством голосов составляющих его членов. В последнем случае голосование не обладает признаками партийного выбора, которые оно может иметь в первом. Его задача — лишь распределить мнения по определенному вопросу, без создания двух лагерей (этот аргумент в пользу выборов, основанный на системе принятия решений большинством голосов, был выдвинут Джереми Уолдроном).
 - 28 Intervention de Louvet, le 24 thermidor an III, *Réimpression de l'ancien Moniteur, op.cit.*, t. XXV, p. 481.
 - 29 Intervention de Thibeaudeau, *ibid.*, p. 488. «Иначе говоря, — говорил он далее, — мы лишь отодвигаем проблему еще на одну ступень [...]. Я с полным основанием могу тогда потребовать, чтобы над этой коллегией тоже были надзиратели, и этот поступенчатый надзор будет расширяться до бесконечности. Так, говорят, что у народов Индии распространено поверье, что мир покоится на слоне; а этот слон стоит на черепахе; однако когда мы задаемся вопросом, на чем же стоит черепаха, прощай, эрудиция» (*ibid.*, p. 484).
 - 30 Benjamin Constant, *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays*, édition établie par Henri Grange, Paris, Aubier, 1991 (см., в частности, гл. XV, «Des garanties contre les abus du pouvoir préservateur»).
 - 31 *Ibid.*, p. 441.
 - 32 *Ibid.*, p. 451.
 - 33 См. Georges Vedel, «Le Conseil constitutionnel, gardien du droit positif ou défenseur de la transcendance des droits de l'homme», *Pouvoirs*, № 45, 1988, p. 151. Эти понятия близки к метафоре перегонного куба, которая широко использовалась в XVI и XVII веках для описания работы парламента в качестве «хранителя и депозитария законов».
 - 34 Говоря о своем опыте, Ведель отмечает: «Мы не скатились к “правлению судей”. Мы отказались, в отличие от того, как поступал когда-то

- Верховный суд США, или от того, как иногда поступает Конституционный суд Германии, от ссылки на принципы, заимствованные не из текста законов, а из политической или нравственной философии, признаваемой судьями. Правление судей начинается, когда они перестают ограничиваться применением или толкованием текста законов и начинают навязывать нормы, которые на самом деле оказываются плодом их собственной мысли. В целом мне не кажется, что мы поддались этому искушению» («Neuf ans au Conseil constitutionnel», *Le Débat*, № 55, mai-août 1989).
- 35 См. размышления по этому вопросу в *Rapport de la Commission de réflexion sur la justice*, Paris, la Documentation française, 1997 (составлен под руководством Пьера Трюша, занимавшего в тот момент пост первого председателя Кассационного суда).
- 36 Это выражение было придумано Кеннетом Эрроу в ходе формирования теоретической основы понятия доверия (см. *The Limits of Organization*, New York, Norton, 1974, p. 26).
- 37 Индийский пример, представляющий особый интерес при рассмотрении этого вопроса, см. Pratap Bahnu Mehta, «India's Unlikely Democracy. The Rise of Judicial Sovereignty», *Journal of Democracy*, vol. 18, № 2, avril 2007.
- 38 Tom R. Tyler et Gregory Mitchell, «Legitimacy and the Empowerment of Discretionary Legal Authority: the United States Supreme Court and Abortion Rights», *Duke Law Journal*, vol. 43, № 4, février 1994. См. также T.R. Tyler, «The Psychology of Public Dissatisfaction», in John R. Hibbing et Elizabeth Theiss-Morse, *What Is It about Government that Americans Dislike?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- 39 См. J.R. Hibbing et E. Theiss-Morse, *Congress as Public Enemy. Public Attitudes Toward American Political Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995. См. также T.R. Tyler, «Trust and Democratic Governance», in Valerie Braithwaite et Margaret Levi (eds), *Trust and Governance*, New York, Russell Sage Foundation, 1998.

IV. ЛЕГИТИМНОСТЬ БЛИЗОСТИ

1. Внимание к своеобразию

- 1 Среди весьма обширной литературы см., в частности, работу Christian Le Bart et Rémi Lefebvre (éds), *La Proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005, а также специальные, посвященные этой теме выпуски журналов *Mots* (№ 77, mars 2005) et *Pouvoirs locaux* (№ 62, septembre 2004).
- 2 Это выражение закрепил Жан-Пьер Раффарен, *Pour une nouvelle gouvernance*, Paris, L'Archipel, 2002.

- 3 См. Marie-Hélène Bacqué, Henry Rey et Yves Sintomer (éds), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La découverte, 2005.
- 4 См. Rémi Lefebvre, «Rhétorique de la proximité et “crise de la représentation”», *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, № 35–36, 2000.
- 5 Здесь необходимо подчеркнуть, что термин «proximité» (близость) во французском языке обладает гораздо большей выразительностью, чем его эквивалент в других языках, где он скорее связан с географическим и физическим измерением, с переменной масштаба.
- 6 См. представление этих выводов и обобщение исследований Тайлера в T.R.Tyler, *Why People Obey the Law*, Princeton, Princeton University Press, 2006. В этом новом издании работы, впервые вышедшей в 1990 году, содержится большое послесловие, в котором приводятся современные итоги тридцатилетних исследований этого психолога, посвященных данным вопросам. См. также Susan J.Pharr, «Officials' Misconduct and Public Distrust», in S.J.Pharr et Robert D.Putnam (eds), *Disaffected Democracies*, Princeton, Princeton University Press, 2000.
- 7 См. T.R.Tyler, «Justice, Self-Interest, and the Legitimacy of Legal and Political Authority», in Jane J.Mansbridge (ed), *Beyond Self-Interest*, Chicago, The University of Chicago Press, 1990, p. 176–178.
- 8 Общий обзор см. у T.R.Tyler, «Enhancing Police Legitimacy», *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 593, mai 2004, а также Jason Sunshine et T.R.Tyler, «The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing», *Law and Society Review*, vol. 37, № 3, septembre 2003, et «Moral Solidarity, Identification with the Community, and the Importance of Procedural Justice: The Police as Prototypical Representatives of a Group's Moral Values», *Social Psychology Quarterly*, vol. 66, № 2, juin 2003.
- 9 См. данные, собранные в T.R.Tyler et Yuen J.Huo, *Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation with the Police and Courts*, New York, Russell Sage Foundation, 2002 (см., в частности, 4-ю часть: «Ethnic Group Differences in Experiences with the Law»).
- 10 См. T.R.Tyler, «Public Trust and Confidence in Legal Authorities: What Do Majority and Minority Group Members Want from the Law and Legal Authority?», *Behavioral Science and the Law*, vol. 19, № 2, mars-avril 2001.
- 11 См. Allan E.Lind et T.R.Tyler, *The Social Psychology of Procedural Justice*, New York, Plenum Press, 1988. См. также T.R.Tyler, Peter Degoe et Heather Smith, «Understanding Why the Justice of Group Procedures Matters: a Test of the Psychological Dynamics of the Group-Value Model», *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 70, № 5, mai 1996.
- 12 См. Christopher J.Mruk, *Self-Esteem Research, Theory and Practice: Toward a Positive Psychology of Self-Esteem*, 3^e éd., New York, Springer, 2006, et Nathaniel Branden, *The Psychology of Self-Esteem: A Revolutionary Approach to Self-Understanding that Launched a New Era in Modern Psychology*, San-Fransisco, Jossey-Bass, 2001.

- 13 Такая «модель процедурной справедливости на основе ценности в группе» противопоставляется «инструментальной модели», описанной John Thibaut et Laurens Walker in *Procedural Justice: a Psychological Analysis*, Hillsdale (NJ), L.Erlbaum Associates, 1975.
- 14 См. по этому вопросу мои пояснения в работе *La Contre-démocratie, op.cit.* (см., в частности, главу «La politique négative»), p. 175–178.
- 15 Тайлер использует это выражение в статье «Justice, Self-Interest and the Legitimacy of Legal and Political Authority», art.cit., p. 175.
- 16 То, что Пети и Бреннан называют «рынком уважения (esteem)» больше касается учреждений, чем отдельных людей (применительно к учреждениям понятие esteem следует переводить как «репутация»). См. G.Brennan et p. Pettit, *The Economy of Esteem. An Essay on Civil and Political Society*, New York, Oxford University Press, 2004.
- 17 Charles Taylor, «The Politics of Recognition», in Amy Gutman (ed), *Multiculturalism and «The Politics of Recognition»*, Princeton, Princeton University Press, 1994.
- 18 Axel Honneth, *La Lutte pour la reconnaissance* (1992), Paris, Cerf, 2000.
- 19 Nancy Fraser, *Qu'est-ce que c'est que la justice sociale? Reconnaissance et redistribution*, Paris, La Découverte, 2005.
- 20 Emmanuel Renault, *Mépris social. Ethique et politique de la reconnaissance*, Bègles, Editions du Passant, 2000, et *L'Expérience de l'injustice. Reconnaissance et clinique de l'injustice*, Paris, La Découverte, 2004.
- 21 Avishai Margalit, *La Société décente* (1996), Paris, Climats, 1999.
- 22 См. коллективную работу под руководством Alain Caillé, *La Quête de la reconnaissance, nouveau phénomène social total*, Paris, La Découverte, 2007.
- 23 См. по этому вопросу Richard Sennett, *Respect. De la dignité de l'homme dans un monde d'inégalité*, Paris, Hachette, «Pluriel», 2003.
- 24 Здесь я обращаюсь к наблюдению François Dubet, «Injustices et reconnaissance», in A.Caillé (éd), *La Quête de reconnaissance, op.cit.*, p. 24.
- 25 Для первого знакомства с этим вопросом см. Virginia Held, *The Ethics of Care: Personal, Political and Global*, New York, Oxford University Press, 2006, а также Sandra Laugier et Patricia Paperman (éds), *Le Souci des autres. Ethique et politique du care*, Paris, Editions de l'EHSS, 2006.
- 26 См. основополагающий труд Carol Gilligan, *In a Different Voice: Psychological Theory and Women's Development*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1982. Также можно обратиться к Stéphane Haber, «Ethique du care et problématique féministe dans la discussion américaine actuelle», in S.Laugier et p. Paperman (éds), *Le Souci des autres, op.cit.*
- 27 См. Martha Nussbaum, «La littérature comme philosophie morale», in S.Laugier (éd), *Ethique, littérature, vie humaine*, Paris, PUF, 2006. Здесь можно также напомнить, что в своих философских работах Стэнли Кавелл во многом опирается на комментарии к фильмам.
- 28 Ludwig Wittgenstein, «Le cahier bleu», in *Le Cahier bleu et le Cahier brun*, Paris, Gallimard, 1965, p. 68–70.

- 29 Оба этих выражения принадлежат французским судьям XVIII века, их цитирует Marie-France Renoux-Zagamé, «Royaume de la loi: équité et rigueur du droit selon la doctrine des Parlements de la monarchie», *Justices*, № 9, janvier-mars 1998, p. 23.
- 30 Abbé de Saint-Pierre, *Mémoire pour diminuer le nombre de procès*, Paris, 1725, p. 36.
- 31 *Ibid.*, p. 30–31.
- 32 О дисквалификации исполнительной власти в эпоху Великой французской революции см. *Le Modèle politique français, op.cit.*
- 33 См. по этому вопросу важную работу Florent Guénard, *Rousseau et le travail de la convenance*, Paris, Honoré Champion, 2004.
- 34 Если только не считать, что внимание к нравам равнозначно признанию определенной общественной власти.
- 35 F. Guizot, *Des moyens de gouvernement et d'opposition dans l'état actuel de la France*, Paris, 1821.
- 36 *Ibid.*, p. 128–130. См. по этому вопросу мои пояснения в работе *Le Moment Guizot*, Paris, Gallimard, 1985.
- 37 Именно по этой причине М.Фуко внимательно изучал задачи и средства такого либерального подхода. См., в частности, его лекции 1978–1979 годов в Коллеж де Франс, *Naissance de la biopolitique, op.cit.*
- 38 Очень маленькое количество книг, посвященных исполнительной власти, весьма ярко контрастирует с огромной массой работ, посвященных системе представительства и законотворчеству.
- 39 Кстати, примечательно то, что сначала эти тексты зачастую переиздавались в небольших, не афиширующих себя издательствах, словно так можно было сохранить их предназначение для «нескольких счастливицков». Однако они также были предметом исторических публикаций. См., например, все *Traité politiques, esthétiques, étiques* de Baltasar Gracian, представленные и переведенные Benito Pelegrin (Paris, Seuil, 2005), или издание *Considérations politiques sur les coups d'Etat* de Gabriel Naudé, которое предваряет большой очерк Louis Marin, «Pour une théorie baroque de l'action politique» (Les Editions de Paris, 1988).
- 40 Фраза из его предисловия к *Bréviaire des politiciens* du cardinal Mazarin (Paris, Arléa, 1996).
- 41 Примечательно, что один из самых знаменитых памфлетов, использовавших этот стиль в XIX веке, *Dialogue aux enfers entre Machiavel et Montesquieu* de Maurice Joly (1864), задуманный как безжалостное обличение правительства Наполеона III, был скопирован и послужил основой для написания злополучных «Протоколов сионских мудрецов», претендовавших на обличение еврейского заговора с целью мирового господства.
- 42 См. общий обзор процесса, который привел к историческому отказу от проблематики правительства в пользу теории государства и суверенитета у Michel Sennelart, *Les Arts de gouverner. Du regimen médiéval au concept de gouvernement*, Paris, Seuil, 1995.

- 43 Это транскрипция Аристотелевой *epiekeia* (см. «Никомахова этика», V, 1137b 5–30).
- 44 См. во Франции яркий пример распределения минимального пособия с целью трудоустройства (RMI). См. р. Rosanvallon, *La Nouvelle Question sociale. Repenser l'Etat-providence*, Paris, Seuil, 1995 (в частности, «Les nouvelles magistratures du sujet», p. 211–216).

2. Политика присутствия

- 1 Так, они были в центре интеллектуальных и политических столкновений во время французской и американской революций.
- 2 См. по этому вопросу мои размышления в *Le Peuple introuvable*. Op. cit.
- 3 Можно отметить, что Энн Филипс в своей известной работе как раз и употребила в этом отношении выражение «политика присутствия», противопоставив его «политике идей» (Phillips A. *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press, 1995).
- 4 Насколько я знаю, у Клиффорда Орвина можно найти одну из первых формулировок этих перемен: «Политическое сострадание, — пишет он, — зародилось вместе с современным представительным правлением. Его функцией стало подтверждать представительство, когда ничто иное уже не могло этого сделать» (Orwin Cl. *Compassion // The American Scholar*. 1980. Été; фр. перев.: Orwin Cl. *Compassion // Commentaire*. 1988. № 43. p. 614).
- 5 Ricoeur p. *Le socius et le prochain // Idem. Histoire et vérité*. Paris: Seuil, 1964.
- 6 Ibid. p. 100.
- 7 Арндт Х. О революции. М.: Европа, 2011.
- 8 Там же. С.113.
- 9 Там же. С.114.
- 10 См. его статьи, собранные в книге: Marin L. *Politique de la représentation*. Paris: Kimé, 2005; а также большую работу *Le Portrait du Roi*. Paris: Minuit, 1981.
- 11 *Le Portrait du Roi*. Op.cit., p. 10.
- 12 Ibid. p. 11.
- 13 Выражение «восхождение к обобщению» означает научный метод, при котором анализ фактов приводит к порождению понятий. А также это процесс, в котором, в частности, конституируется политическое поле.
- 14 Таким образом, она носит посреднический характер между процедурным подходом и подходом субстанциальным.
- 15 А ведь даже прежний «казенный язык» на свой манер умел быть открытым людскому опыту.
- 16 *Enseignements d'Enfantin [1831] // Œuvres de Saint-Simon et d'Enfantin*. Paris, 1865–1878. Т. 16. p. 89–90.
- 17 См. об этом: Rancière J. *La nuit des prolétaires*. Archives du rêve ouvrier. Paris: Fayard, 1981.

- 18 См.: Cornette J. Le savoir des enfants du roi sous la monarchie absolue // Halévi R. (Éd.). *Le Savoir du prince, du Moyen Age aux Lumières*. Paris: Fayard, 2002.
- 19 Roederer p. L. *Des voyages des chefs de gouvernement [1804]* // *Œuvres du comte p. L. Roederer*. Paris, 1857. T. VI. p. 460.
- 20 Religion saint-simonienne. Napoléon, ou L'homme-peuple. Paris: 1832. p. 1.
- 21 См. об этом: Ménager B. *Les Napoléon du peuple*. Paris: Aubier, 1988; Hazareesingh S. *La Légende de Napoléon*. Paris: Tallandier, 2005.
- 22 См. главу, посвященную легендам о Наполеоне: Touchard J. *La Gloire de Béranger*. Paris: Armand Colin, 1968. Т. I.
- 23 Эти свидетельства почерпнуты из книги: Mariot N. *C'est en marchant qu'on devient président. La République et ses chefs de l'Etat, 1848–2007*. Montreuil: Aux lieux d'être, 2007. p. 42–44.
- 24 См.: Deslandres M. *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*. Paris, 1933. Т. II. p. 509.
- 25 Выражение принадлежит Николя Марио, см. его работу: Mariot N. *Bains de foule. Les voyages présidentiels en province, 1882–2002*. Paris: Belin, 2006. p. 133.
- 26 См.: Sanson R. *La République en représentation. A propos des voyages en province des présidents de la Troisième République (1879–1914)* // *La France démocratique. Mélanges offerts à Maurice Agulhon*. Paris: Publications de la Sorbonne, 1998.
- 27 См.: Mariot N. *Propagande par la vue, souveraineté régaliennne et gestion du nombre dans les voyages en province de Carnot (1888–1894)* // *Genèses*. 1995. Septembre. В этом отношении будет интересным подчеркнуть, что Буланже был первым политиком, который, агитации ради, начал массово распространять среди избирателей свои фотографические портреты (English D.E. *Political Uses of Photography in the Third French Republic, 1871–1914*. Ann Arbor: UMI Research Press, 1981).
- 28 Эхо этого неприятия позднее напрямую отзовется в отношении к генералу де Голлю в начале Пятой республики.
- 29 Pilhan J. *L'écriture médiatique* // *Le Débat*. 1995. № 87.
- 30 См. об этом весьма показательную статистику активности французских президентов во время их поездок по стране, которая охватывает более одного столетия: Mariot N. *C'est en marchant qu'on devient président*. p. 291.
- 31 Olasky M. *Renewing American Compassion*. New York: The Free Press, 1996; см. также: Idem. *Compassionate Conservatism: What it Is, What it Does, and How it Can Transform America*. New York: The Free Press, 2000 (с предисловием Джорджа Буша).
- 32 См. об этом характерную работу: Murray Ch.A. *Losing Ground: American Social Policy, 1950–1980*. New York: Basic Books, 1984.
- 33 См. интересные размышления об этом в работе: Mongin O., Vigarello G. *Sarkozy, corps et âme d'un président*. Paris: Perrin, 2008.
- 34 См.: Polletta Fr. *It Was Like a Fever: Storytelling in Protest and Politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006; Salmon Ch. *Storytelling. La*

machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits. Paris: La Découverte, 2007.

- 35 См.: Hibbing J.R., Theiss-Morse E. *Stealth Democracy: Americans' Beliefs about How Government Should Work*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

3. Демократия взаимодействия

- 1 Для получения общего представления об этом явлении см. на французском языке многочисленные работы Loïc Blondiaux et Yves Sintomer, а также Archon Fung et Erik Olin Wright, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso, 2003.
- 2 См. основополагающие работы James Miller, *Democracy is in the Streets: From Port Huron to the Siege of Chicago* (1987), 2^е éd., Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1994, et Paul Berman, *A Tale of Two Utopias: The Political Journey of the Generation of 1968*, New York, Norton, 1996.
- 3 Этот документ, известный под названием «Порт-Гуронское заявление», приводится в приложении к книге J. Miller, *Democracy is in the Streets*, *op.cit.* Следует отметить, что основной составитель этого заявления, Том Хайден, позаимствовал это выражение у одного из своих профессоров в Мичиганском университете, философа Арнольда Кауфмана (см. его статью «Human Nature and Participatory Democracy» in Carl J. Friedrich (ed), *Responsibility*, New York, The Liberal Art Press, 1960, *Nomos*, vol. III).
- 4 Следует отметить, что авторы манифеста изначально сблизились на почве совместного участия в Дискуссионном обществе Джона Дьюи в Мичиганском университете (см. Alan Ryan, «Dream Time», *The New York Review of Books*, 17 octobre 1996).
- 5 См. Peter Levine, *The New Progressive Era: Toward a Fair and Deliberative Democracy*, Lanham (Mar.), Rowman & Littlefield, 2000.
- 6 См. о теории этого вопроса в то время p. Rosanvallon, *L'Age de l'autogestion*, *op.cit.* О французском примере в целом см. Frank Georgi (éd), *Autogestion. La dernière utopie*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003, et Hélène Hatzfeld, *Faire de la politique autrement. Les expériences inachevées des années 1970*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005.
- 7 См. по этому вопросу работу M. Callon, p. Lascoumes et Y. Barthe, *Agir dans un monde incertain*, *op.cit.*, а также обширный доклад *Des conférences de citoyens en droit français* (sous la direction de Jacques Testart, Michel Callon, Marie-Angèle Hermitte et D. Rousseau), Paris, octobre 2007.
- 8 Об этом эксперименте в XX округе, начатом в 1996 году, см. Loïc Blondiaux et Sandrine Lévêque, «La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XX arrondissement de Paris», in Catherine Neveu (éd), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, 1999. Приведенные выше выражения взяты из презентаций

- этого проекта, подготовленных мэром, который подчеркивал важность укрепления политической позиции муниципалитета, чему должна была способствовать эта инициатива.
- 9 См. L.Blondiaux, *Le Nouvel Esprit de la démocratie*, Paris, La République des idées/Seuil, 2008.
 - 10 В проекте Конституционного договора Европейского союза, разработанном в 2004 году, проводилось различие между демократией участия и представительной демократией, при этом первая определялась как «открытый, прозрачный и постоянный диалог с представительными ассоциациями гражданского общества» (статья I, 47).
 - 11 Цитировано у Tom Bentley, *Everyday Democracy*, London, Demos, 2005. См. также p. Ginsborg, *The Politics of Everyday Life. Making Choices, Changing Lives*, New Haven, Yale University Press, 2005.
 - 12 Бразилия с этой точки зрения является одной из самых продвинутых стран — в ней количество «участников» достигает 2%.
 - 13 Во Франции насчитывается около 450 000 избранных представителей всех категорий, что составляет около 0,7% от всего населения страны.
 - 14 Цитируется Т.Бентли, *Everyday Democracy*, *op.cit.*, p. 31.
 - 15 См. по этому вопросу Jacques Gertslé (éd), *Les Effets d'information en politique*, Paris, L'Harmattan, 2001, а также John A.Ferojohn et James H.Kuklinski (eds), *Information and Democratic Processes*, Urbana (Ill.), University of Illinois Press, 1990.
 - 16 См. по этому вопросу работы Mona Ozouf, Keith Baker et Roger Chartier. Отметим, что в XVIII веке термин «общественное мнение» был связан одновременно со старым понятием народного мышления (наследие эрудированных вольнодумцев) и современным понятием общественной универсальности.
 - 17 Necker, *De l'administration des finances en France*, Paris, 1784, t. I, p. LXII.
 - 18 См. также «функциональные» аргументы того периода в защиту свободы прессы, которые можно найти, например, у Morellet (*Réflexions sur les avantages de la liberté d'écrire et d'imprimer sur les matières de l'administration*, London, 1775) или у Malesherbes (*Mémoire sur la liberté de la presse*, Paris, 1788).
 - 19 «Что значит это слово — представительство? — это известное замечание Сюара. — Что могут представлять эти представители, если не общественное мнение?». Cité par Garat, *Mémoires historiques sur le XVIII siècle et sur M.Suard*, 2^e éd., Paris, 1829, t. II, p. 94.
 - 20 См. J.Habermas, *L'Espace public* (1962), Paris, Payot, 1978.
 - 21 «Свобода газет, — писал он, — должна быть направлена на то, чтобы постоянно раскрывать Францию самой себе; чтобы вся родина целиком постоянно присутствовала перед взором правительства, а правительство — под взглядом родины» (*Le Courrier*, 1^{er} juillet 1819).
 - 22 Charles de Rémusat, *De la liberté de la presse*, Paris, 1819, p. 12.
 - 23 *Ibid.*, p. 35.

- 24 «Для институтов, которыми обладает Франция и к которым стремится Европа, — отмечал Гизо, — характерны не представительство, не выборы, а гласность... Гласность является сутью институтов, их конечной целью и первичным элементом» («Des garanties légales de la liberté de la presse», *Archives philosophiques, politiques et littéraires*, Paris, 1818, t. V, p. 186–187).
- 25 Denis Srrigny, *Traité du droit public des Français*, Paris, 1846, t. II, p. 3.
- 26 См. p. Rosanvallon, «L'histoire du mot démocratie à l'époque moderne», in *La Pensée politique*, № 1, 1993.
- 27 См. по этому вопросу знаменитые произведения Орландо в Италии, Пренса и Лавле в Бельгии, Дэйси в Великобритании.
- 28 E. Durkheim, *Leçons de sociologie. Physique des moeurs et du droit, op.cit.* См. уроки с 7-го по 9-й о «гражданской морали».
- 29 *Ibid.*, p. 102.
- 30 Отсюда два ее определения: 1) «Демократия — это политическая форма, с помощью которой общество приходит к самому чистому осознанию самого себя. Народ тем более демократичен, чем большую роль играют совещательность, рефлексия, критический ум в ходе государственных дел» (*ibid.*, p. 107–108). 2) «Демократия — это режим, в котором государство, оставаясь отделенным от народной массы, находится в тесной коммуникации с ней» (p.118).
- 31 Это выражение я позаимствовал у p. Pettit (см. *Republicanism, op.cit.*, p. 321–322).
- 32 См. Robert E. Park, *Le Journaliste et le Sociologue*, textes présentés par Géraldine Muhlmann et Edwy Plenel, Paris, Seuil, 2008.
- 33 Что приводит к полному переформулированию исторических условий дискуссии о местничестве в том виде, в котором оно существовало во времена американской и французской революций (см., в частности, всю критику недостатков местничества со стороны федералистов).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Демократия присвоения

- 1 См. весьма символический разрыв между классическим анализом M.J.C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, de 1967 (réédité par Liberty Fund en 1998), и современными работами, посвященными этой теме, например Frank Vibert, *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers* (Cambridge, Cambridge University Press, 2007), или Alain Pariente (éd), *La Séparation des pouvoirs: théorie contestée et pratique renouvelée* (Paris, Dalloz, 2007).
- 2 См. *La Contre-démocratie, op.cit.*, p. 318–320.

- 3 См. J.R.Hibbing et E.Theiss-Morse, *Congress as Public Enemy: Public Attitudes Toward American Political Institutions*, *op.cit.*
- 4 Эти результаты изложены у J.Hibbing et E.Theiss-Morse, *Stealth Democracy: American's Beliefs About How Government Should Work* (2002), *op.cit.* К сожалению, во Франции и многих других странах таких исследований не проводилось.
- 5 См. P.Pettit, «Depoliticizing Democracy», *Ratio Juris*, vol.17, № 1, mars. И хотя он использует это неудачное выражение, в самой статье предложена более нюансированная точка зрения.
- 6 Собственно, конструктивное измерение играет ключевую роль, поскольку не существует демократии без формирования определенного общества, в котором каждый может найти свое полноправное место, без производства коллективной идентичности и без написания общей истории.
- 7 Можно отметить, что в статье 2 Конституции Франции от 1958 года связываются все три подхода: («[следующий] принцип [Республики]: правление народа, народом и для народа»). Авраам Линкольн также использовал эту формулировку: «правление народа и для народа».
- 8 P.Rosanvallon, «L'universalisme démocratique: histoire et problèmes», <http://www.laviedesidees.fr/L-universalisme-democratique.html>.

Указатель имен

- Аденауэр, Конрад 133, 134
Айсгрубер, Кристофер 158, 286
Акерман, Брюс 286
Арендт, Ханна 102, 120, 210, 211, 291
Аристотель 206, 291
- Бальзак, Оноре де** 216
Беккариа, Чезаре 202
Бенвенист, Эмиль 124
Беранже, Пьер-Жан 216
Берд, Чарльз 55
Берк, Эдмунд 106, 129
Бём, Франц 133
Бланки, Огюст 142
Блондель, Морис 279
Блэкстоун, Уильям 126
Боден, Жан 49
Бом, Сандрин 280
Бонапарт, Наполеон 180, 181, 215, 216, 217, 292
Боссюэ, Жак Бенинь 215
Бреннан, Джеффри 289
Бриссо де Варвиль, Жак Пьер 161, 242
Буланже, Жорж 218, 292
Буржуа, Леон 167
Бурдые, Пьер 261, 265, 266
Буш, Джордж У. 80, 220, 221, 292
- Бьюкенен, Джеймс 169, 171, 172, 283
Бэббидж, Чарльз 73
- Вебер, Макс** 57
Ведель, Жорж 186, 282, 286
Вильсон, Вудро 55, 263
Витгенштейн, Людвиг 200
Витерб, Жан де 128
Вольтер, Франсуа Мари Аруэ 129
- Гамбетта, Леон 176, 218
Гамильтон, Джон 36, 102
Гегель, Георг Вильгельм Фридрих 198
Генери, Роже 279
Гербер, Карл Фридрих 261
Гизо, Франсуа 70, 203, 236, 238, 295
Гитлер, Адольф 133
Гоббс, Томас 198
Голль, Шарль де 81, 82, 292
Греви, Жюль 176
Гуднау, Фрэнк 55, 56, 63, 263
Гюго, Виктор 65, 216, 279
- Д'Агессо, Анри, Франсуа 125, 186
Дайси, Альберт 106, 295
Даламбер, Жан 34, 283

- Дворкин, Рональд 164
 Деменье, Жан-Николя 34
 Демулен, Камиль 242
 Дерманж, Франсуа 275
 Джексон, Эндрю 43, 44, 177
 Джефферсон, Томас 43, 157, 162, 181
 Дидро, Дени 34, 283
 Дома, Жан 124, 125
 Достоевский, Федор Михайлович 211
 Дьюи, Джон 228, 242, 293
 Дюги, Леон 49, 50, 51, 52, 53, 54, 63
 Дюркгейм, Эмиль 49, 54, 238
- Елинек, Георг 62, 261, 271
- Ж**искар д'Эстен, Валери 219
- К**ант, Иммануил 102, 171, 271
 Капитан, Рене 82
 Карно, Сади 218
 Карре де Мальберг, Реймон 102, 103, 104, 159, 271
 Кауфман, Арнольд 293
 Кельзен, Ганс 156, 280, 282
 Кеннеди, Джон Ф. 63, 219
 Кидланд, Финн Е. 169
 Киприан, святой, епископ Карфагенский 258
 Кожев, Александр 125, 126, 274
 Кондорсе, Мари Жан Антуан Никола де Карита маркиз де 131, 144, 145, 146, 161, 260
 Констан, Бенжамен 84, 156, 181, 184
 Конт, Огюст 8
 Крамер, Ларри 158, 173, 285
- Лабуле, Эдуард 45, 66, 67, 265
 Ламартин, Альфонс де 37
 Лантена, Франсуа-Ксавье 161
 Ласки, Гарольд 51
 Латур, Бруно 167
 Ледрю-Роллен, Александр-Огюст 37, 41
 Лефор, Клод 113, 130
 Линкольн, Авраам 296
 Лиотар, Жан-Франсуа 148
 Локк, Джон 32, 259
 Лоро, Николь 257
 Луи-Филипп 217, 219
 Людовик XIV 215
 Людовик XV 219
 Людовик XVI 103
- М**акиавелли, Никколо 198, 204
 Майер, Нонна 270
 Мазарини, кардинал 204, 205
 Манен, Бернар 256
 Маранто, Роберт 268
 Маргалит, Авишай 198
 Марен, Луи 211
 Марио, Никола 292
 Маркс, Карл 66, 73, 149, 228, 237, 267
 Менгер, Карл 129
 Мендес Франс-Пьер 82
 Миллс, Райт 199
 Милль, Джон-Стюарт 106
 Миттеран, Франсуа 219, 282
 Мишле, Жюль 36, 142, 149, 272
 Мосс, Марсель 132
 Мэдисон, Джеймс 16, 36, 68, 69, 103, 105, 157, 162, 271
- Н**аполеон III 132, 217, 218, 290
 Неккер, Жак 236, 238

- Никсон, Ричард 80
 Новак, Уильям 269
 Ноде, Габриэль 204, 205
 Нора, Симон 64, 65, 265
 Нусбаум, Марта 200
- О**'Брайен, Бронтер 41
 Ойкен, Вальтер 133
 Оласки, Марвин 220, 221
 Орвин, Клиффорд 291
 Ориу, Морис 52, 53, 262, 272
 Орландо, Витторิโอ Эммануэле 295
- П**аньер, Лоран Антуан 176
 Парк, Роберт 242
 Паскаль, Блез 124
 Пеги, Шарль 52
 Пейн, Томас 162
 Пекер, Константин 66, 67
 Петти, Филип 122
 Поппер, Карл 248
 Пренс, Адольф 295
 Прескотт, Эдвард 169
 Прудон, Пьер-Жозеф 149, 209
- Р**аффарен, Жан-Пьер 287
 Редерер, Пьер Луи 181
 Рейган, Рональд 80
 Ремюза, Шарль де 236
 Ренан, Эрнест 135, 150
 Ренувье, Шарль 237
 Рёпке, Вильгельм 134
 Рикёр, Поль 152, 209, 210
 Робеспьер, Максимилиан 242
 Ротшильд, Эмма 275
 Рузвельт, Франклин Д. 91
 Руссо, Доминик 157, 158
 Руссо, Жан-Жак 25, 32, 50, 116, 121, 140, 203, 236, 274
- Сад, Донасьен, Альфонс, Франсуа, маркиз де 142
 Санстейн, Касс 271
 Саркози, Николя 220, 221
 Сегрестен, Дени 267
 Сен-Жюст, Луи-Антуан-Леон 141
 Сен-Симон, Клод Анри де Рувруа, граф де 168
 Сийес, аббат 16, 33, 37, 68, 69, 102, 105, 141, 142, 145, 156, 159, 180, 184, 185, 242, 271, 276, 280
 Сисмонди, Жан Шарль Леонар Симонд де 70, 275
 Сковронек, Стивен 268
 Смит, Адам 121, 129, 284
 Споллер, Эжен 52
 Стег, Теодор 261
 Сунь, Ятсен 71
 Сюар, Жан-Батист Антуан 294
 Сюпио, Ален 78
- Т**айлер, Том 99, 188, 193, 280, 288, 289
 Тацит 27, 258
 Ташнет, Марк 285
 Тейлор, Фредерик Уинслоу 57, 60
 Тейлор, Чарльз 198
 Тилье, Клод 41
 Токвиль, Алексис де 18, 122, 215
 Трюш, Пьер 287
 Тэтчер, Маргарет 80
 Тюрго, Анн Роберт Жак 236
- У**олдрон, Джереми 173, 174, 181, 284, 286
- Ф**аге, Эмиль 60
 Файоль, Анри 60

- Фрейзер, Нэнси 198
Фридман, Милтон 169
Фуайе, Жан 282
Фуйе, Альфред 49, 167, 237
Фуко, Мишель 290
- Хабермас, Юрген 14, 198, 236
Хайден, Том 228, 293
Хайек, Фридрих 129, 130, 169, 170, 171, 172, 275, 283
Харни, Джордж Джулиан 41
Харрисон, Бенджамен 91
Хиббинг, Джон Р. 222
Хиршл, Ран 173
Холмс, Стивен 158
Хоннет, Аксель 198
- Цезарь, Юлий 27, 218, 258
Целестин I, папа 28
Цицерон 116
- Шардон, Анри 61, 62, 63
Шарпф, Фриц 256
Ширак, Жак 219
Шмитт, Карл 60, 142, 143, 171, 261, 264, 277
Шумпетер, Йозеф 228, 248
- Эко, Умберто 205
Энгельс, Фридрих 41
Эрроу, Кеннет 260, 287
Эрхард, Людвиг 133
Эспинас, Альфред д' 49

Содержание

Введение

Смещение центра в демократических государствах 5

I. СИСТЕМА ДВОЙНОЙ ЛЕГИТИМНОСТИ 23

1. Предпосылки легитимности власти 25

2. Легитимность отождествления с большинством 43

3. Великие преобразования 72

II. ЛЕГИТИМНОСТЬ БЕСПРИСТРАСТНОСТИ 85

1. Независимые органы власти: история и проблемы 87

2. Демократия беспристрастности 100

3. Является ли беспристрастность политикой? 120

III. ЛЕГИТИМНОСТЬ РЕФЛЕКСИВНОСТИ 137

1. Рефлексивная демократия 139

2. Институты рефлексивности 155

3. О том, как важно не быть избранным 173

IV. ЛЕГИТИМНОСТЬ БЛИЗОСТИ 189

1. Внимание к своеобразию 191

2. Политика присутствия 208

3. Демократия взаимодействия 227

Заключение

Демократия присвоения 245

Примечания 256

Указатель имен 297

Библиотека Московской школы
гражданского просвещения

Пьер Розанваллон

Демократическая
ЛЕГИТИМНОСТЬ

Беспристрастность,
рефлексивность, близость

Компьютерная верстка В. Козак

Подписано в печать 25.06.2015. Формат издания 60x90/16.
Печ. л. 19. Тираж 1000 экз. Заказ №.

Московская школа гражданского просвещения
127006, Москва, Старопименовский пер., д. 11/6, стр. 1.

e-mail: mmps@mmps.su
<http://www.mmps.su>

Издано некоммерческой организацией, принудительно включенной
в реестр Минюста РФ как подпадающая под статус «иностранный агент».