

ВВЕДЕНИЕ

Современное демократическое правление возникло из политической системы, которую ее основатели считали противоположностью демократии. Сегодняшнее словоупотребление различает «представительную» и «прямую» демократию и относит их к разновидностям одного типа правления, но то, что мы сейчас называем представительной демократией, имеет свои корни в системе институтов (учрежденных в результате английской, американской и французской революций), которая поначалу вовсе не воспринималась формой демократии или правлением народа.

Известно категорическое осуждение Руссо политического представительства. Он описал английское правительство XVIII века как форму рабства с редкими вкраплениями свободы. Руссо видел непреодолимую бездну между народом, самостоятельно принимающим законы, и народом, избирающим представителей, которые принимают законы. Мы должны помнить, однако, о том, что сторонники представительства, даже если они не согласны с Руссо, видели фундаментальное различие между демократией и той системой, которую они отстаивали и которую называли «представительной» или «республиканской». Поэтому два человека, сыгравшие решающую роль в учреждении современного политического представительства, Мэдисон и Сийес, схожим образом различали представительное правление и демократию. Это сходство впечатляет, поскольку во всем остальном между главным твор-

Введение

[RES-PUBLICA]

цом американской конституции и автором работы «Что такое третье сословие?» существовали серьезные различия: в их образовании, в политическом контексте, в котором они высказывались и действовали, и даже в их понимании конституции.

Мэдисон часто противопоставлял «демократию» античных городов-государств, где «небольшое число граждан собирается купно и осуществляет правление лично»,¹ современной республике, основанной на представительстве, и делал это весьма категорично. Представительство, отмечал он, было известно и в античных республиках. В этих республиках собрание граждан не осуществляло всех правительственных функций, и некоторые задачи, преимущественно исполнительного характера, были делегированы магистратам. Тем не менее народное собрание являлось органом правительства наряду с этими магистратами. Главное различие между античными демократиями и современными республиками, согласно Мэдисону, состоит «в полном исключении народа, который представляется общенародным собранием, из участия в правлении в Америке, а не в полном исключении представителей народа из правления в древних республиках».²

Мэдисон вовсе не считал представительство подобием народного правления, поскольку первое вызвано к жизни физической невозможностью собрать вместе всех граждан крупного государства. Напротив, он считал их существенно различными и полагал представительство более совершенной политической системой. Следствие представительства, отмечал он, «то, что общественные взгляды в республике возвышеннее и шире, ибо они просеиваются отборным органом, состоящим из граждан, чья мудрость позволяет наилучшим образом определить интересы страны, а любовь к отчизне и справедливости с наибольшей вероятностью не допустит принести их в жертву сиюминутным и

¹ Мэдисон, «Федералист 10», в: *Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея*. М.: Весь мир, 2000. (Здесь и далее приводятся ссылки на русские переводы, если они нам известны. — Прим. перев.)

² Мэдисон, «Федералист 63», с. 420. Курсив Мэдисона.

своекорыстным соображениям».³ «При республиканских порядках, — продолжал он, — общественное мнение, выражаемое представителями народа, скорее окажется сообразным общественному благу, чем при демократических, где оно выражается самим народом, собираемым для этой цели».⁴

Сийес, со своей стороны, подчеркивал «колоссальную разницу» между демократией, в которой граждане сами принимают законы, и представительной системой правления, при которой они вверяют свои полномочия избранным представителям.⁵ Однако преимущество представительной системы заключалось для него не столько в том, что она препятствует принятию предвзятых и импульсивных решений, сколько в том, что она образует форму правления, более соответствующую условиям современных «торговых обществ», в которых индивид занят преимущественно в экономическом производстве и обмене. В таких обществах, отмечал Сийес, у граждан нет свободного времени, чтобы постоянно заниматься общественными делами, и поэтому им приходится прибегать к выборам, чтобы доверить правление людям, способным посвятить этой задаче все свое время. Сийес считал представительство применением в политической сфере принципа разделения труда — по его мнению, важнейшего фактора общественного прогресса. «Общий интерес, — писал он, — улучшение состояния общества, призывает нас сделать Правительство *особой профессией*».⁶ Для Сийеса, как и для Мэдисона,

³ Мэдисон, «Федералист 10», с. 84. Отметим двойное значение фразы «отборный орган граждан». Представители образуют избранный орган в том смысле, что они были избраны, и в том, что это выдающиеся и известные люди.

⁴ Там же.

⁵ *Dire de l'Abbé Siéyès sur la question du veto royal* [7 September 1789]. Versailles: Baudoin, Imprimeur de l'Assemblée Nationale, 1789, p. 12; также см.: Siéyès, *Quelques idées de constitution applicables a la ville de Paris* [July 1789]. Versailles: Baudoin, Imprimeur de l'Assemblée Nationale, 1789, p. 3—4.

⁶ Siéyès, *Observations sur le rapport du comité de constitution concernant la nouvelle organisation de la France* [October 1789]. Versailles: Baudoin, Imprimeur de l'Assemblée Nationale, 1789, p. 35. О связи защиты предста-

Введение

[RES-PUBLICA]

представительное правление было не разновидностью демократии; оно существенно от нее отличалось и, кроме того, являлось предпочтительной формой правления.

Здесь следует вспомнить, что в определенных институциональных предпочтениях основателей представительного правления сомнений практически не было. За последние два столетия представительное правление, безусловно, претерпело изменения, в том числе такие очевидные как постепенное расширение избирательных прав и установление всеобщего избирательного права.⁷ Но отдельные механизмы (например, те, что определяют способ избрания представителей и принятия публичных решений) остались неизменными и продолжают действовать в системах, называемых сейчас представительными демократиями.

Главная цель книги — обнаружение и изучение этих неизменных элементов, которые я буду называть принципами представительного правления. Под принципами я имею в виду не абстрактные, вневременные идеи или идеалы, а конкретные институциональные механизмы, изобретенные в определенный исторический момент и с того момента наблюдаемые во всех формах правления, называемых представительными. В таких странах, как Великобритания и Соединенные Штаты, эти механизмы сохраняются с момента их появления; в таких странах, как Франция, их время от времени упраздняли, но затем они возникали вновь и полностью изменяли форму правления; иначе говоря, режим в некоторые периоды переставал быть представительным. Наконец, во многих странах эти механизмы вообще не использовались. Таким образом, то, что было изобретено в XVII и XVIII веках и с тех пор серьезно не ставилось

вительства, разделения труда и современного «торгового общества» см. Pasquale Pasquino, Emmanuel Siéyès, Benjamin Constant et le «Gouvernement des Modernes», in: *Revue Française de Science Politique*, vol. 37, 2 April 1987, p. 214—228.

⁷ Подробный и глубокий анализ этой перемены и особенно ее символического значения во Франции см. в Pierre Rosanvallon, *Le sacré du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*. Paris: Gallimard, 1992.

Б. Манен **Принципы представительного правления**

[RES-PUBLICA]

под сомнение, представляло собой определенную комбинацию институциональных механизмов. Эта комбинация может присутствовать или отсутствовать в стране в определенное время, но там, где она есть, она присутствует в полной версии.

В конце XVIII века правление, учреждаемое по модели представительства, считалось кардинально отличающимся от демократии, тогда как сейчас в нем видят одну из ее форм. Институциональная система, которую можно столь по-разному интерпретировать, должна обладать неким загадочным свойством. Конечно, можно сказать, что со времен установления представительного правления изменился смысл слова «демократия».⁸ Безусловно, так оно и есть, но указанное противоречие только этим не объясняется. В действительности смысл слова изменился лишь отчасти; его прежний и настоящий смысл в значительной степени совпадают. Традиционно употребляемое для описания афинского устройства слово «демократия» и сегодня используется для обозначения этого исторического объекта. Кроме того, и современный смысл, и смысл XVIII века отсылают к понятию политического равенства граждан и к власти народа. Как и тогда, эти понятия являются составными элементами демократической идеи. Точнее говоря, проблема, по-видимому, заключается в том, чтобы выяснить, каким образом принципы представительного правления связаны с этими составными элементами демократической идеи.

Но генеалогия — не единственный повод для изучения связи между представительными институтами и демократией. При ближайшем рассмотрении в современном словоупотреблении, которое относит представительную демократию к одной из разновидностей демократии, обнаруживается значительная неопределенность касательно того, что составляет специфическую особенность этой разновидности. Проводя различие между представительной и прямой демократией, мы неявно определя-

⁸ По этому вопросу см. Pierre Rosanvallon, «L'histoire du mot démocratie à l'époque moderne»; John Dunn, «Démocratie: l'état des lieux», in: *La Pensée politique, Situations de la démocratie*. Paris: Seuil-Gallimard, 1993.

Введение

[RES-PUBLICA]

ем первую как непрямую форму народного правления и принимаем наличие людей, действующих от имени народа, за критерий, разделяющий эти две разновидности демократии. Однако понятия прямого и непрямого правления устанавливают лишь нечеткое разделение. На самом деле, как отмечал Мэдисон, в так называемых прямых демократиях древнего мира, в частности в Афинах, народное собрание вовсе не было сосредоточением всей власти — некоторые важные функции исполнялись другими институтами. Значит ли это, что для нас, как и для Мэдисона, афинская демократия включала представительный компонент, или же мы придем к выводу, что эти функции исполнялись народом «напрямую»? Если последнее, то что именно мы подразумеваем под словом «напрямую»?

Кроме того, когда мы говорим, что при представительном правлении народ осуществляет власть *опосредованно* или *через* своих представителей, мы пользуемся довольно туманными категориями. В обыденной речи действие, совершаемое через кого-либо или опосредованно, может относиться к разным ситуациям. Например, когда посыльный доставляет письмо от одного лица другому, мы говорим, что два человека общаются через посыльного, или опосредованно. С другой стороны, если клиент вносит средства на сберегательный счет, поручая банку инвестировать его капитал, мы говорим, что клиент, как владелец средств, дает их в займы компаниям или институтам, которые заимствуют эти средства на рынке, через банк, или опосредованно. Очевидно, что между этими двумя ситуациями и свойственными им отношениями есть существенная разница. Ни содержание, ни адрес получателя не зависят от посыльного, который доставляет письмо. Тогда как задачей банкира является выбор наилучшего, по его мнению, объекта инвестирования, а клиент контролирует только свою прибыль. Какой из этих двух видов опосредованности (или какой-то другой вид) лучше всего описывает роль политических представителей и ту власть, которую имеют над ними люди? Современное понимание представительной демократии как непрямого народного правления не дает ответа на этот вопрос. Принятое противопоставление прямой и представительной демократии мало о чем нам говорит.

Б. Манен **Принципы представительного правления**

[RES-PUBLICA]

Невнятность и бедность нашей терминологии, как и ее отличие от понятий XVIII века, свидетельствуют о том, что мы не знаем ни того, чем похожи представительное правление и демократия, ни того, что их различает. Представительные институты могут оказаться более загадочным явлением, чем мы это полагаем, зная об их роли в привычном для нас окружении. В этой книге я не стремился выяснить сущность или смысл политического представительства; я лишь пытался пролить свет на неочевидные особенности институтов, изобретенных два века тому назад.⁹ В основном мы имеем в виду формы правления, где эти институты присутствуют под именем «представительных», хотя, в конечном счете, важен не сам термин «представительство»: задача будет состоять в анализе элементов комбинации политических механизмов, какое бы имя мы ей ни дали.

В представительных режимах, с тех пор как создана эта форма правления обычно выделяют четыре принципа:

1. Управляющие назначаются посредством регулярных выборов.
2. Процесс принятия решений властью сохраняет определенную независимость от желаний электората.
3. Управляемые могут выражать свои мнения и политические предпочтения независимо от управляющих.
4. Публичные решения проходят испытание дебатами.

Главным институтом представительного правления являются выборы, которым будет посвящена большая часть этой книги. Мы проанализируем также принципы, определяющие проводимую управляющими политику и содержание публичных решений. В последней главе будут рассмотрены различные формы, принимаемые принципами представительного правления со времен его создания до наших дней.

⁹ В этом отношении настоящая работа отличается от двух выдающихся среди исследований представительства книг: G. Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation* [1929]. Berlin: Walter de Gruyter, 1966 и H. Pitkin, *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

Введение

[RES-PUBLICA]