

ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО И ДЕМОКРАТИЯ: ЕВРОПЕЙСКИЕ КОНЦЕПЦИИ

Зарубежные политические и правовые специалисты активно обсуждают проблему правового государства в новых условиях XXI века. Важнейшей причиной внимания к этой теме стало усиление попыток США восстановить свое единоличное лидерство, распространить свою юрисдикцию практически на весь мир и добиться вытеснения публичных институтов власти и экономической деятельности в пользу частных, в первую очередь транснациональных корпораций. Такая политика несовместима с демократией. В статье рассматриваются некоторые актуальные проблемы, активно обсуждаемые в странах Евросоюза.

Ключевые слова: правовое государство, демократия, господство закона.

Даже поверхностное знакомство с европейской политической и правовой литературой позволяет увидеть существенное отличие отраженных в ней концепций от американских (имеются в виду, естественно, США). Конечно, европейские исследователи и авторы учебных пособий для высшей школы соглашались, так или иначе, с рядом принципиальных позиций своих заокеанских «партнеров».

По-прежнему многие западноевропейские специалисты связывают понятие правового государства с военными условиями. Разделяют они в основном и позицию о подчиненной роли граждан и практически растущем неравенстве граждан в создаваемом Евросоюзом «правовом государстве». Растет число европейских специалистов, признающих приоритет частных, узких интересов и институтов над коллективными, общественными и общенациональными. Предпринимаются попытки поддержать американское стремление установить некое «всемирное правление», сопровождаемое аргументами об «исторической устарелости» национального государства как такового.

В то же время в европейской политической и юридической науке сохраняются существенные отличия от указанных «новых веяний».

Прежде всего, практически во всех европейских языках и научных трудах в рассматриваемое понятие включен термин *право* (правовое государство, *Rechtsstaat*, *Etat de droit*). По европейской правовой концепции право (и права) принадлежит народу как источнику «учредительной» власти и лежит в основе закона («власти учрежденной»). Это считалось общепринятым после знаменитой Декларации прав 1789 г.: «Закон есть выражение общей воли»¹.

Может показаться странным, но ни конституция США, ни последующие «поправки», ни американская юридическая доктрина не содержат понятия *правовое государство*. Вместо этого европейского термина там применяется выражение *господство закона*. (*Rule of Law*). Первая часть выражения неслучайна – она обращает внимание на подчинение, напоминает известные слова гимна «*Rule Britain over the Seas*».

В связи с этим полезно обратить внимание на тот факт, что конституция США и последующие поправки к ней содержат весьма ограниченный перечень прав граждан:

Право мирно собираться и направлять петиции правительству (первая поправка).

Право хранить и носить оружие (вторая поправка).

Неприкосновенность личности, жилища, документов и собственности (четвертая поправка).

Право на быстрый и гласный суд по уголовным делам (шестая поправка).

Право на суд присяжных (седьмая поправка).

Девятая поправка уточняет: «Перечисление в конституции некоторых прав не означает отрицания или умаления иных прав, принадлежащих народу»².

Тем не менее американский законодатель не стал расширять этот список.

Именно такой же набор прав перечислен и в официальном Указателе к тексту конституции США³.

Опубликованный в январе 2014 года «Всемирный юридический проект» воспроизвел позицию конституции США. Проект включил следующие положения: «Правление права есть система, в которой соблюдаются четыре универсальных принципа.

1. Правительство и его чиновники, а также агенты, индивиды и частные лица подотчетны закону.

2. Законы ясны, опубликованы, справедливы, применяются к каждому случаю и защищают фундаментальные права, включая безопасность лиц и собственность.

3. Процедуры принятия, применения и укрепления закона доступны, честны и эффективны.

4. Юстиция применяется своевременно компетентными, честными, независимыми и нейтральными представителями, численность которых достаточна, которые обладают соответствующими ресурсами и отражают состав сообществ, которым они служат.

Отметим явное отсутствие понятия “граждане” в этом перечне.

Таковы четыре универсальных принципа, которые включены в предлагаемое “Всемирным юридическим проектом” понятие *правление закона* и получили дальнейшее развитие в форме девяти факторов в так называемых *Индикаторах господства закона*⁴.

В разработке «современных» концепций *господства закона* в последнее время особенно активное и, надо сказать, активное участие принимают теоретики, работающие в различных международных финансовых институтах, а также НАТО, т. е. учреждений, как правило, находящихся под контролем США.

Одним из (многочисленных) примеров в этой области является документ «Всемирный банк. Господство закона и развитие»⁵.

Документ начинается с бесспорного утверждения о том, что «хорошо функционирующий закон и институты юстиции, а также государство, руководствующееся принципом господства закона, являются важными условиями для экономического, политического и социального развития». Авторы специально подчеркивают, что предлагаемая ими концепция господства закона отражает «западную мысль» и играет важную роль в *международных* инициативах Запада в области всех форм развития. Естественно, в предлагаемых концепциях народ рассматривается как объект политики и экономики инвесторов и других «умных специалистов».

Развернутое пояснение, содержащее некоторые уточнения по этому вопросу, дается в документе *Американского института мира*. «Господство закона, — читаем мы в этом документе, — относится к цели государства, в котором каждый индивид и институт, как публичный, так и частный, а также и само государство подчинены закону, являющемуся высшей нормой. Закон должен соответствовать нормам и стандартам международного гуманитарного права, быть юридически точным, юридически прозрачным, принятым в условиях прозрачных процедур и опубликованным для всеобщего доступа. Цели государства требуют равного соблюдения и равенства перед законом, применение закона независимым судом,

честность в применении закона, отсутствие произвола. Доступ к суду – возможность для людей требовать и получать компенсацию от формальных и от неформальных судов за принятые решения – значительно усиливает господство закона. Господство закона требует разделения властей и участия. Господство закона – это идеал, к которому стремятся государства. Устойчивость требует срочной ориентации на эту цель»⁶.

Приведенный отрывок с полной очевидностью говорит о том, что американская концепция в данном случае имеет в виду не права, а именно *законы*. Утверждение о «прозрачности» процедур никак не сочетается с той жесткой секретностью, в которой проходят дискуссии по поводу «трансатлантического» и «транстихоокеанского» партнерства. Остается неясным, как и между кем разделяются власть и участие в принятии решений. К тому же понятие *господство права* является *идеалом*. Самое главное, признается, что в такой системе *господства закона* население остается в подчиненном состоянии. Оно лишено главного права – быть источником власти. Неслучайно в последние годы в странах Евросоюза многие теоретики стали открыто призывать отказаться от *заблуждений Французской революции*.

Документ детально объясняет, что цели данного идеала признают условия только военного времени: «Без господства закона преступное и политически мотивированное насилие будет продолжать угрозы, которые воюющие стороны выдвигают во время острого конфликта. Плохо функционирующая система юстиции будет создавать условия для мелких преступлений, для насильственных преступлений, преступлений политически или этнически мотивированных, сексуального и домашнего насилия, для процветания организованной преступности. Преступления могут совершаться или молчаливо поддерживаться лицами, находящимися у власти там, где властные структуры криминализированы, а также бывшими воюющими сторонами, которые сами превратились в организованные преступные банды». Понятно, что только американская концепция «господства закона» может решить в любой точке Земли такие проблемы.

В целом аналогичные взгляды распространены и в странах Европы, в том числе и особенно широко – в документах Евросоюза.

Вместе с тем взгляды европейских теоретиков характеризуются и рядом специфических особенностей.

Так, авторитетный французский словарь конституционного права, выдержавший более семи изданий, в соответствующей статье указывает: «Термин *правовое государство*, широко используе-

мый в последнее время, представляет собой тавтологию, предмет доктринальных дискуссий и означает просто способ организации власти и общества. Многие авторы, среди которых Кельзен, подчеркивали тавтологическое содержание этого выражения. Государство не сводится к простому явлению – власти, оно должно анализироваться как учреждение, то есть как организованная власть, соответствующая общим и объективным правилам, которые являются сущностью его статуса. Этот статус определяет и ограничивает компетенции государственных органов, и именно это юридическое содержание позволяет признавать государство особым юридическим лицом. Однако признание этого очевидного обстоятельства не отменяет теоретическую дискуссию по вопросу о том, может ли право ограничивать государство»⁷.

Статья напоминает, что еще в начале XX века ряд французских авторов указывали на ошибочность узкого подхода и обосновывали необходимость контроля за конституционностью законов. Более того, часть юристов поддерживали идею о самоограничении государства (де Мальберг), другая часть утверждала, что существует право, предшествующее и внешнее по отношению к государству (Дюги и Ориу). Однако в этих концепциях не было ответа на вопрос об источниках права и о роли в этом процессе населения. Право выступает в роли абстрактного и неуловимого, а потому непознаваемого явления, которым управляют специалисты.

Далее авторы пишут: «Развернувшиеся теоретические споры подчеркивают сложность и двусмысленность понятия и опасность формализма: правовое государство не должно превращаться в государство, в котором господствуют процедуры. Помимо соблюдения процедур, что присуще американским концепциям, существуют и фундаментальные права. Популярность темы правового государства объясняется в значительной мере тем, что это выражение несет в себе очень сильное символическое содержание и отражает определенный политический выбор: отказ от произвола. Этим и объясняется акцент на реальные или предполагаемые достоинства правового государства в бывшем СССР после его распада. Там запово открывали ценности конституционализма, либеральной демократии, прав человека. Именно это символическое содержание позволяет понять стремление идти дальше по этому пути»⁸.

Профессор Оливье Ками в «Курсе общего конституционного права» также пользуется, как это принято в странах Европы, термином *правовое государство*. Разница, очевидно, существует между *правом* и *законом*. «Под правовым государством понимается государство, в котором деятельность всех лиц и коллективов определе-

ны и разрешены правом. Правовое государство противостоит государству, в котором господствует произвол, воля господина, то есть такому государству, в котором деятельность и власть некоторых лиц и учреждений не имеет правовых рамок и ограничений, такое государство является полицейским». Но ведь в истории было немало случаев, когда произвол и полицейские правила создавались и регулировались существующим законодательством.

Профессор Ками находит выход из этого противоречия следующим образом: «Полезно различать юридическое и политическое определение правового государства. Политическое определение имеет в виду так называемое либеральное государство, которое защищает фундаментальные свободы. Такое государство обязано соблюдать некоторый минимум фундаментальных свобод, если оно желает быть эффективным и пользоваться подчинением населения»⁹.

В то же время автор отмечает существенные пробелы концепции правового государства: «Следует особо подчеркнуть, что понятие правового государства является пустым, оно не предусматривает практических последствий, раз нет санкций, раз нет контроля за соблюдением юридических норм. Во Франции возможны два вида контроля: политический контроль, например, сегодня президент Французской Республики объявлен политическим гарантом соблюдения конституции другими политическими учреждениями. Существует и судебный контроль. Например, Конституционный совет является судебным гарантом соблюдения конституции парламентом». Таким образом, и здесь французский профессор игнорирует политическую волю народа, его «контрольную функцию». По его мнению, понятие правового государства содержит два существенных пробела.

Учредительный пробел: утверждается, что политические и административные учреждения государства подчинены праву. Но именно государство выступает инициатором большинства юридических норм и одновременно обязано контролировать их соблюдение. Поэтому государству очень легко уйти от подчинения праву. Главной угрозой для правового государства является, таким образом, само государство (вспоминается классическое высказывание: нужен жандарм, чтобы следить за жандармом... и так далее).

Второй пробел касается применения права. Теоретически правоприменители (в частности, судьи) всегда поступают честно и искренне. Поэтому ожидается от судьи, что он не будет использовать свое право на истолкование и на суждение в политических целях. Но это очень трудно проверить и ввести соответствующие санкции.

Европейские исследователи ставят и пытаются проанализировать вопрос о проблеме демократии в концепциях правового государства. Профессор Жан-Клод Мартэн в статье «Украденное понятие в искаженной идее» обосновывает свою позицию. Прежде всего, он напоминает, что «в рассматриваемом понятии речь идет не о праве, а о законе, как об этом свидетельствует англо-американский термин “господство закона”. Этот термин чаще всего обозначает режим, функционирующий в соответствии с иерархизированными законами, основанными на высших принципах, сформулированных в общей форме в конституции и в Декларации прав человека»¹⁰.

Считается также, продолжает Мартэн, что судебная система справедливо применяется ко всем гражданам. Произвол публичной и частной власти поэтому не может осуществляться, равно как и закон сильных. Собственно говоря, если установлена парламентская демократия по типу «западных» стран (кавычки проф. Мартэна), то это и есть правовое государство. Однако не все режимы, называющие себя правовыми, являются демократическими.

Понятие правового государства для многих политологических и политических комментаторов совпадает с «присущей им ограниченной концепцией демократии, при условии хотя бы признания избирательного права, даже осуществляемого под принуждением. По этой причине необходимо обратить серьезное внимание на исследование степени демократии и природы власти. Подлинная демократия это не только государство с равными правами, но и государство с максимальной властью народа. Можно даже сказать: *государство с максимальной властью и максимальными правами народа*». Здесь мы имеем дело с редкой для современной Европы позицией, когда признаются власть народа и права населения. Сторонники этой позиции даже предлагают заменить понятие правового государства на понятие «государства прав народа».

Не подлежит сомнению, продолжает профессор Мартэн, что «максимум прав граждан означает и максимум власти народа. Но этого недостаточно. Дело в том, что право по своему существу является информацией, то есть одной из составных частей власти, наряду с энергией в широком смысле этого термина. Право необходимо, ибо оно представляет собой информацию, порождающую энергию публичной силы, стремление улучшить условия жизни. Но и этого недостаточно. Необходимо, чтобы такая энергия существовала и давала желаемый результат в нужное время.

Признание права отнюдь не означает применения права. Об этом свидетельствуют многочисленные примеры положения дел с продовольствием, здравоохранением, работой, которые полностью

не обеспечены ни в одном государстве, объявляющем себя правовым и демократическим.

Право имеет такое же отношение к власти, как намерение, стремление или приказ к действию. Остановиться лишь на признании прав – означает не идти до конца дороги, ведущей к демократии. Если это движение и включает равноправие, но далеко не сводится к нему. Демократический характер государства определяется объемом власти, которая остается у народа и включает его влияние на правительство, а не одним только рассмотрением законов, реализующих свое господство.

Тем не менее право является важнейшим фактором. Если его нет, если оно опаздывает действовать, если оно недоступно, то все общественные энергии (активность, сила, ресурсы) остаются в потенции или не действуют как следует, чтобы компенсировать нехватку власти и средств наиболее обездоленных граждан. Недостаточное для демократии право в высшей степени необходимо».

В рамках проблемы правового государства возникает не только вопрос о демократии, но и вопрос о роли знания и компетентности в условиях демократии, роли всеобщего избирательного права и реального участия населения в принятии решений.

По этому вопросу интересна позиция профессора Мартэна не только потому, что он – «европеец», но и потому, что он специалист парижского университета по информатике.

«Обширный исторический опыт, – считает он, – позволяет приблизиться к решению этой проблемы. Опыт говорит о том, что демократия вовсе не означает правление некомпетентности, она требует приоритета знания.

Демократическая процедура принятия решений не ведет к всевластию некомпетентности. Кажущаяся логичность опасений состоит в том, что количество компетентных людей, способных решать сложные вопросы, невелико. Однако из этого не следует, что из двух предлагаемых решений (одно хорошее, другое пагубное) большинство выскажется за пагубное.

Опыт показывает, что даже небольшое число компетентных граждан обеспечивает хорошее решение. С другой стороны, даже слабое пагубное влияние на общественное сознание может подтолкнуть большинство голосующих к пагубному решению. Помимо тех граждан, чьи интересы отличны от общего интереса, имеются такие, которые имеют неизменные симпатии в ту или иную сторону и руководствуются при этом идеологическими, групповыми, религиозными и т. п. соображениями или просто поддаются внешним влияниям.

Более того, для того, чтобы решения всеобщего голосования соответствовали бы критерию компетентности, требуется участие по данному конкретному вопросу такого количества граждан, которое значительно превышало бы число тех, которые руководствуются частными или коллективными соображениями или поддаются пристрастным или обманным влияниям. Из этого следует, что если демократия не идет по пути компетенции и общего интереса (или интереса большинства), то это объясняется не ее врожденным пороком, а влиянием обмана и некомпетентности. В этом случае демократия оказывается во власти не тех, кто не знает, а под тиранией наиболее влиятельных»¹¹.

Поэтому, подчеркивает Мартэн, столь высока роль образования и объективной информации. Лучшим средством увеличить число компетентных является формирование знающих граждан. Здесь возможны два способа:

- способ тяжелый, долговременный и всеобщий: начальное и постоянное образование;
- быстрый способ, соответственно временной и частной ситуации: информация через СМИ.

Образование не только *индивида* (соответственно распространенной концепции «гражданского общества») с его фундаментальными знаниями технологии и иными знаниями, но также формирование *гражданина* является основой для демократии. Образование, в том случае, если оно достаточно всеобщее, широко распространено, объективно и направлено к пониманию всеобщего интереса, обеспечивает правильное решение дилеммы: прямая демократия – компетентность. Информация, в первую очередь прессы, но также и вся документация по вопросу, вынесенному на голосование, действует как дополнительное средство применительно к конкретной проблеме. Ее значение может быть решающим при проведении выборов¹².

Усиление в последние десятилетия активности, даже агрессивности, частных институтов в отдельных странах и на мировой арене, естественно, требует существенного ограничения публичных прав, институтов политики и права. Идеологи неолиберализма уже давно требовали отстранить население от политики и от права. Можно привести много высказываний, требующих запретить населению даже думать о политике. В некоторых странах власти уже пошли навстречу этим требованиям и приступили к резкому сокращению преподавания общественных наук в высших учебных заведениях

Вот только один показательный пример. В июне 2015 года министр образования Японии Хакабун Шимомура направил в 86 го-

сударственных университетов страны декрет, предписывающий сосредоточиться на предметах «лучше соответствующих потребностям общества», а для этого – сократить или вовсе отменить учебные программы по гуманитарным и социальным дисциплинам. Два самых влиятельных университета отказались подчиниться такому декрету. Однако 17 вузов объявили о закрытии гуманитарных программ, а еще девять согласились сократить подготовку юристов, экономистов, политологов, социологов и других специалистов-гуманитариев¹³.

Может, это и случайное совпадение, но такое решение было принято в разгар обсуждения программы пресловутого торгово-транстихоокеанского партнерства, к которому присоединилась и Япония. А это партнерство, по словам президента США, означает, что теперь «США не могут позволить странам, вроде Китая, определять правила мировой экономики. Эти правила должны писать мы»¹⁴. Таково содержание демократии в правовом государстве глобализованного мира.

Понятно, что в таких условиях руководители «партнерством» не заинтересованы иметь дело с гражданами, профессионально разбирающимися в политике.

На тот и на иной способ образования (или, как говорят, политического и патриотического воспитания) могут воздействовать и различные пагубные влияния. Многие примеры говорят о том, как осуществляется такое воздействие на молодежь в консервативных, диктаторских, «цветных революционных» и религиозных режимах.

Но и люди науки не избегают влияния менее массовых и менее грубых, зачастую более хитроумных лозунгов, таких как «единомыслие», «лидеры», «элиты», глобализация, «неправительственные организации», а также и информации, находящейся под влиянием могущественных групп частных интересов. Свободы печати недостаточно, необходим плюрализм.

Конечно, сейчас гуманитарные науки Запада переживают не лучшие времена. Нередко их низводят до уровня пиара, заставляют оправдывать антинародные решения в рамках отдельных стран (например, «политика затянутого ремня»), антигуманные приемы насаждения американской демократии и ультралиберальной экономики.

Для того чтобы правильно ориентироваться в современном мире, необходимо объективное понимание происходящих событий и поведения людей. Необходимо активно развивать высшее гуманитарное образование как источник современной политической и правовой культуры, как основу поступательного и рационального развития общества.

-
- ¹ Конституция и законодательные акты Французской республики. М.: Изд-во юридической литературы, 1958. С. 43.
 - ² The Constitution of the United States of America. Washington, 2000. P. 13–14.
 - ³ Ibid. P. 69.
 - ⁴ WJL Rule of Law Index // World Justice Project [Электронный ресурс]. URL: <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index> (дата обращения: 19.01.2015).
 - ⁵ См.: *Mitchel J.* Alternative Dispute Resolution and the Rule of Law in International Development Cooperation // The World Bank. Open Knowledge Repository [Электронный ресурс]. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/18106/620960WP0J0D01200public00BOX358362B.pdf> (дата обращения: 19.01.2015).
 - ⁶ *Holmer G.* Creating Spaces for Effective CVE Approaches // United States Institute of Peace [Электронный ресурс]. URL: <http://www.usip.org/publications/effective-cve-approaches> (дата обращения: 19.01.2015).
 - ⁷ *De Villiers V., Le Divellec A.* Dictionnaire du droit constitutionnel. P.: Editions Dalloz, 2007. P. 136–137.
 - ⁸ Ibid.
 - ⁹ Les principes du droit constitutionnel occidental classique // Cours de droit constitutionnel général [Электронный ресурс]. URL: <http://www.droitconstitutionnel.net/etatdedroit.html> (дата обращения: 19.01.2015).
 - ¹⁰ Etat de droit et démocratie // La Démocratie [Электронный ресурс]. URL: http://www.la-democratie.fr/etat_droit.htm (дата обращения: 19.01.2015).
 - ¹¹ Ibid.
 - ¹² Ibid.
 - ¹³ *Соломонова И.* Япония отменила гуманитарные науки. Почему это важно? // Slon.ru [Электронный ресурс]. URL: <http://slon.ru/posts/56806> (дата обращения: 23.09.2015).
 - ¹⁴ *Треугова И.* Союз на обочине. Почему Тихоокеанское партнерство закрыто для РФ и Китая // Аргументы и факты [Электронный ресурс]. URL: http://www.aif.ru/money/ekonomu/soyuz_na_obochine_pochemu_tihookeanskoe_partnerstvo_zakryto_dlya_rf_i_kitaya (дата обращения: 06.10.2015).