

ПАМЯТНИКИ МИРОВОЙ МЫСЛИ: ПЕРВАЯ ПУБЛИКАЦИЯ НА РУССКОМ ЯЗЫКЕ

DOI: 10.18384/2310-676X-2020-3-56-66

ФРЭНК ДЖОНСОН ГУДНАУ О ФУНКЦИИ ПОЛИТИКИ

Аннотация.

Читателям предлагается перевод второй главы книги Фрэнка Джонсона Гуднау «Политика и администрация: исследование вопросов государственного управления». Автор был основателем и первым президентом Американской Ассоциации политической науки (в 1903-1905 гг.). Гуднау является одним из основоположников функционального подхода в политологии. В своей книге в качестве основной проблемы исследования он выбрал анализ функций политики. Американский политолог отмечает, что отделить функции политики от функций администрации довольно сложно. По его мнению, функция политики связана с определением того, кто должен изъявлять волю государства, а также с определением практических способов выражения этой воли. Гуднау делает и весьма проницательный вывод – неоправданное вторжение области политики в область государственного администрирования может быть предотвращено путём формирования здорового общественного мнения.

Перевод выполнил Я. Ю. Моисеенко, младший научный сотрудник Института философии и права Уральского отделения РАН, с текста оригинального издания: *Goodnow F. Politics and Administration: A Study in Government. N.Y.: The Macmillan Company, L Macmillan & CO., Ltd., 1900. P. 23–46.*

Ключевые слова: Ф. Гуднау, функции политики, функции администрации, функциональный подход, общественное мнение, власть, Американская Ассоциация политической науки

FRANK JOHNSON GOODNOW ON THE FUNCTION OF POLITICS

Abstract.

The present text is a translation of the second chapter from Frank Johnson Goodnow's book *Politics and Administration: A Study in Government*. The author was the founder and first President (1903-1905) of the American Political Science Association. Goodnow is famous for having developed the functional theory in political science. The main issue addressed in the book is the functions of politics, in particular their differentiation from the functions of administration. According to Goodnow, the function of politics should resolve into establishing who is to express the will of the state, as well as, into defining a practical and the most rational way of such expression. Goodnow makes an insightful conclusion: although the sphere of politics tends to take its unlimited control over public administration, this unjustified intrusion can be prevented by encouraging a sound public opinion.

The translation was performed by Y. Yu. Moiseenko, Junior Researcher, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, from the text of the first edition: *Goodnow F.*

Politics and Administration: A Study in Government. N.Y.: The Macmillan Company, L Macmillan & CO., Ltd., 1900. P. 23–46.

Keywords: F. Goodnow, functions of politics, functions of administration, functional theory, public opinion, power, American Association of Political Sciences

ФУНКЦИЯ ПОЛИТИКИ

Итак, функция политики состоит в изъявлении воли государства. Однако полномочия исполнять эту волю на практике не могут быть возложены исключительно на один государственный институт или же на комплекс таких институтов. Равно как и полномочия таких государственных институтов не могут сводиться лишь к слепому её исполнению. В связи с чем принцип разделения властей в его предельной форме не может быть положен в основу какой-либо конкретной политической организации. Дабы последнее было возможно, необходимо условие автономности органов власти друг от друга, каждый из которых должен ограничиваться выполнением возложенных на него функций правительства, которые также должны быть строго дифференцированы и поделены. Фактически политическая реальность такова, что она требует исполнения государственной воли в гармонии с тем, как она изъявляется государством в законах.

Отсутствие гармонии между законом и приведением его в исполнение чревато параличом всей политической системы. «Правило поведения», как можно иначе назвать волеизъявление государства, не стоит практически ничего, если эта воля не исполняется. В таком случае, она лишь *brutum fulmen*, т. е. «пустые угрозы». С другой стороны, исполнение «правила поведения», что не имеет никакого отношения к волеизъявлению государства, вполне можно считать узурпацией исполнительной властью права выражать государственную волю.

Таким образом, ради достижения гармонии между изъявлением и исполнением воли государства, необходимо пожертвовать независимостью либо того

органа власти, что формулирует волю, либо того органа, на который возложено её вменение. Итак, либо исполняющая власть должна быть подчинена власти, что изъявляет закон, либо же последняя сама должна быть подчинена контролю исполняющей власти. Лишь таким способом может быть достигнута гармония в государственной системе. Только так подлинное волеизъявление государства станет фактической нормой поведения, которая будет соблюдаться всеми субъектами. Наконец, само народно избранное правительство требует, чтобы именно исполняющая власть подчинялась формирующей волю власти, поскольку последняя, по природе вещей, может иметь куда более представительный характер, чем власть исполняющая.

Другими словами, можно заключить, что политическая необходимость делает невозможным рассмотрение функции политики в отрыве от функций администрации. Политика должна иметь определенный «контроль» над администрацией, функцию чего ей, в широком смысле слова, приписывали и в прошлом. Эта некая «связь» между двумя ключевыми функциями правительства, что всегда подразумевается между ними, должна прослеживаться, политическое развитие какого государства мы бы не выбрали в качестве предмета своего исследования.

Бывает, что в надежде предотвратить политическое влияние на администрацию на практике, в некоторых системах предпринимается попытка обеспечить законное разделение органов власти внутри правительства – речь идёт, главным образом, о тех органах, что наделены описанными выше двумя функциями. Однако же такие случаи ведут к разви-

тию тенденции переноса необходимого контроля за пределы легального поля. Данный казус имеет место в американской политической системе.

Что касается американской политической системы, она в значительной степени основана на фундаментальном принципе разделения государственных властей. В связи с тем, что в американской Конституции за должностными лицами, осуществляющими административные и исполнительные функции, была закреплена независимая позиция, то и осуществление необходимого политического контроля над администрацией в рамках официальной правительственной системы было невозможно. Поэтому такой контроль развивался внутри партийной системы. Американская политическая партия в той же степени вовлечена в процесс выборов административных должностных лиц, равно как и исполнительных функционеров, как и в выборный процесс тех органов власти, чей характер открыто политический, ведь они заняты формулированием воли государства. Таким образом, сама партийная система обеспечивает ту гармонию между областью политики и администрированием, что столь необходима для успешного функционирования правительства¹.

С другой стороны, если же в правительственной системе не предпринимаются никакие попытки обеспечить разграничение между политикой и администрированием, и если форма и содержание правительственных институтов не получила закрепления в письменной конституции, контроль и руководство функциями администрации, уже как правило, берёт на себя некий правительственный орган, выполняющий политические функции.

¹ Х. Дж. Форд в своей книге «*The Rise and Growth of American Politics*», что представляет собой весьма ценный и интересный для нас труд, является первым автором, кто обратил внимание на факт того, что эта самая важная обязанность в американской правительственной системе была взята на себя именно политической партией, а не кем иным.

Таким образом, в Англии, после того как люди получили в свои руки контроль над волеизъявлением государства через Парламент, они сразу же приступили к работе над тем, чтобы Парламент – их «представитель» во властных структурах – был признан инстанцией, контролирующей правительство, в обязанности которого входит вменение воли государства. Что же, в этом они преуспели. Результатом их деятельности является нынешняя система министерской ответственности перед Парламентом.

Получается, что функция политики связана, главным образом, с изъявлением воли государства, но, во вторую очередь, она связана и с исполнением этой воли. В связи с этим последствия реализации именно первого функционального аспекта будут наиболее репрезентативными. Следовательно, функция политики принципиально связана с определением вопроса: кто первоочерёдно, а кто вторично и уже зависимо от первого, должен выражать волю государства. То есть, кто должен решать проблемы суверенитета и другие проблемы власти. В репрезентативной политической системе должно быть строго определено, кто является избирателями, как и за кого они могут голосовать и какие органы государственной системы должны принимать законы.

Рассмотрение подобных вопросов подразумевает нечто большее, чем банальное изучение формальной стороны организации правительства. Оно обязано включать в себя изучение организации партий, результатом работы которых является ограничение выбора избирателей несколькими лицами для голосования, а также позиция которых влияет на инициативы в области политики. Ведь любая политическая организация, созданная для подобных целей, имеет такое же отношение к изъявлению воли народа, как и любой официальный орган правительства. Репрезентативная форма правления, где партии имеют авторитарный характер, поскольку контролируют

ются олигархией или внутривнутрипартийным деспотом, никак не гарантирует, что она приведёт к становлению действительно “народной” политической системы. При этом форма правления с не столь ярко выраженным репрезентативным характером, но чья партийная структура менее авторитарна, как раз может с большей вероятностью обеспечить волеизъявления народа или государства.

Тот, кто станет изучать функции политики и будет со знанием дела подходить к своему предмету, должен уделить внимание партийной системе, в тех случаях, где она играет настолько важную роль, что способна оказывать влияние на государственную систему¹.

Иногда партия превращается в настолько важный политический элемент, что становится частью официальной государственной системы и получает юридическое признание того. Соединенные Штаты предлагают хороший пример в этом отношении. В нашей ранней политической истории в законе почти ничего не говорилось о методе выборов и абсолютно ничего не говорилось об организации и действиях политических партий. Партии, однако, развивались в некоторых из колоний до Революции, а в одной из колоний, а именно Нью-Йорке, борьба между ними уже начала свидетельствовать о той жёсткости, что всегда с того времени характеризовала политику американского государства².

Ожесточение партийных раздоров привело к тому, что в первую Конституцию было включено положение о том, что процедура голосования должна осуществляться с помощью избирательных бюллетеней, т. е. – тайно. С тех пор тайное голосование стало неотъемлемой частью нашей избирательной системы. Однако

же с увеличением числа избирателей и числа выборных должностных лиц, одного указания о проведении тайного голосования стало недостаточно. Принимались закон за законом, которые должны регламентировать форму и вид избирательного бюллетеня. Соблюдение этих законов строго контролировалось судами. Все бюллетени, не соответствующие закону, т. е. раскрывающие личность избирателя, строго выбраковывались. Цель формирования подобного законодательства состояла в том, чтобы обеспечить тайну голосования и помешать тем самым партийным организациям использовать процедуру голосования как незаконное средство убеждения избирателей в поддержке конкретных кандидатов.

Однако ещё до того, как избирательное законодательство было окончательно сформировано, установили, что в тех государствах, где партийные структуры играли большую роль, партийная конкуренция приводила к попыткам 1) организации повторного голосования, когда один избиратель голосовал более одного раза за одного и того же кандидата; 2) предоставления права голоса группе лиц, не проживающих в данном избирательном округе, которых массового свозили на избирательные участки под контролем партийных лидеров; 3) вброса бюллетеней и фальсификаций подсчёта. Чтобы устранить эти злонамеренные вмешательства в избирательный процесс, была предложена и принята система регистрации избирателей, и в сам закон о выборах были внесены положения, целью которых было обеспечить честный подсчёт.

В конечном итоге, оказалось, что в рамках общей избирательной системы на политические партии была возложена чрезмерно большая нагрузка, поскольку само правительство не печатало и не распространяло бюллетени. Для любой организации, не обладающей сколько-нибудь широкими финансовыми возможностями, невозможно было вести предвы-

¹ Недавняя и наиболее совершенная работа Лоуэлла «*Government and Parties in Continental Europe*» является ярким примером ценности изучения партий для тех, кто хочет понять, как функционирует правительство.

² Gitterman, “*Council of Appointment in New York*,” *Political Science Quarterly*, Vol. VII., 1892, p. 80.

борную работу, столь необходимую для выдвижения кандидатов и поддержания избирательной «гонки»¹. В связи с этим было принято постановление, согласно которому обязанности печати и распространения бюллетеней были возложены на государство, по большому счёту, по образу и подобию австралийского варианта.

Австралийская система голосования была известна со времени английского Акта о тайном голосовании от 1872 г., в котором она была зарегистрирована. Однако эта система была сформирована для государства с таким политическим устройством, что не возлагало на партию предвыборную нагрузку в полном объёме, как то было принято в американской модели. Да и количество самих избирателей в Англии было гораздо меньше, чем в Соединённых Штатах, равно как и количество избираемых должностных лиц. В связи с этим был сделан вывод, что австралийская избирательная система может быть адаптирована к американской почве только с соответствующими коррективами.

Основным моментом, где была необходимость внести изменения в английский закон о выборах, было условие, необходимое для признания в официальном бюллетене. Английский Акт о тайном голосовании предусматривал, что имена кандидатов должны быть напечатаны в официальном избирательном бюллетене после того, как те были выдвинуты в официальном порядке небольшим числом избирателей. Далее, уже в соответствии со старыми английскими прецедентами, предусматривалось, что в случае, если была выдвинута только одна такая официальная кандидатура, должностное лицо, уполномоченное по проведению выборов, признавало такого кандидата «избранным», при этом формальная процедура подсчёта голосов избирателей уже не проводилась. Наконец, каждый кандидат был обязан оплатить

расходы, связанные с печатью его имени в избирательном бюллетене.

В этой английской системе голосования следует отметить несколько вещей. В первую очередь, партия как таковая не получала никакого юридического признания, поскольку в подобном признании не было насущной необходимости – электоральная нагрузка, переданная политической партии в Англии, была незначительна. К тому же, в порядке вещей было то, что на кону каждых выборов стояла, как правило, лишь одна должность. Положение о том, что подсчёт голосов избирателей проводился не во всех случаях, снимало необходимость от каждой партии выдвигать своего кандидата на всех выборах. Поэтому для многих партий было ненужным и зачастую нецелесообразным поддерживать постоянную организацию. Кроме того, постоянное функционирование партийной организации в Англии долгое время не было таким уж необходимым, как в США, в силу меньшего числа избирателей, на которых нужно было оказывать влияние. Наконец, положение, что каждый кандидат должен сам платить за печать своего имени в официальном избирательном бюллетене, не способствовало тому, чтобы партии выдвигали своих кандидатов, за исключением тех случаев, когда шансы избраться были достаточно велики.

Так что, с теоретических позиций английский Акт о тайном голосовании не так просто было адаптировать к реалиям Соединённых Штатов Америки, где политические условия были весьма отличными. Единственный выход – внести в оригинал важные модификации. Те изменения, что он преимущественно претерпел, касались внесения положений о юридическом признании политических партий государством в качестве агентств по выдвижению кандидатов.

Юридическое признание партий осуществлялось одним из двух, но как правило – обоими способами. Во-первых, для регулярного выдвижения кандидатов от

¹ См.: Ivins, «Money in Elections».

той или иной партии требовалось свидетельство о прошедшем партийном съезде, на котором соответствующий кандидат был выдвинут. Кроме того, во многих случаях кандидаты от каждой партии печатались в избирательном бюллетене в одной колонке, либо под заголовком с указанием названия партии, либо под эмблемой, официально выбранной партией, что должно было быть достаточным для информирования не владеющих грамотой избирателей о том, к какой партии принадлежали какие кандидаты. Наконец, в новых законах, основанных уже на принципах австралийской системы, партия обычно определялась как политическая организация, которая на последних выборах смогла получить определенный процент голосов.

Во всех государствах, которые так или иначе приняли эту (австралийскую) систему, было отмечено юридическое признание партии как политического органа. В большинстве штатов была принята такая форма организации бюллетеня, где имена кандидатов группировались в колонки с названием партии в заголовке. Чаще всего настойчивость к принятию данной формы избирательного бюллетеня была вызвана желанием партийных менеджеров препятствовать каким бы то ни было политическим действиям, не зависящим от партии – или, во всяком случае, усложнить таковые. Однако здесь следует помнить, что такие действия и без того затрудняются (если они вообще возможны) по воле американской формы правления. Избирательная система США предъявляет избирателю такие требования, что для их удовлетворения он просто обязан полагаться на партийные структуры. Не стоит возлагать надежды на то, что он может пройти всю избирательную процедуру и в конечном итоге выбраться на одну из многочисленных должностей, не имея партии за своей спиной.

В густонаселенных районах, где число избирателей велико, и это не самые образованные люди, а должностных лиц, ко-

торых выбирают на одних выборах, также много, рядовой избиратель неизбежно полагается на работу партий в предвыборном периоде. Ведь не имеет никакого смысла требовать, чтобы в районах, где сплочённость населения не так уж высока, избиратель был осведомлён о личных достоинствах и недостатках того или иного кандидата. Если преследовать цель установления гармонии в правительстве, важно следить за тем, чтобы в рамках одного административного округа все кандидаты были избраны от “больших и значимых” партий. Независимые кандидаты должны быть потоплены, а на место их индивидуальной ответственности должна прийти партийная ответственность.

Однако для того, чтобы выбор избирателей не ограничивался одними и теми же признанными партиями, и чтобы способствовать возникновению новых партий по мере необходимости, было предусмотрено выдвижение кандидатов *по свидетельству*. Однако число лиц, необходимое для выдвижения кандидатуры с помощью этого метода, было настолько велико, что затрудняло его применение. Условия, которые было необходимо соблюсти для проведения независимого выдвижения, были сделаны преднамеренно трудно выполнимыми по тем же причинам, по которым была принята постанова о форме бюллетеня, где имена кандидатов группировались в колонки с названием партии в заголовке – всё это было нацелено на предотвращение выдвижения “неблагонадежных” кандидатов. Избирательные бюллетени, при этом, печатались за государственный счёт, а не как в Англии – за счёт самих кандидатов.

Этот краткий обзор развития нашего законодательства, посвящённого выборам и процедуре тайного голосования, демонстрирует, что глубокое погружение в устройство партийной системы часто становится необходимостью для тех, кто изучает функции политики, и что в Соединенных Штатах партия постепенно получает юридическое признание. Таким

образом, политическая партия заняла положенное ей место в наших официальных государственных структурах.

Но функция политики связана не только с определением того, кто же должен изъявлять волю государства. Она также связана с определением практических способов выражения этой воли. Таким образом, может случиться и так, что в государстве будет предусмотрен ряд некоторых формальностей волеизъявления в отношении вопросов определённого толка. Зачастую бывает и так, что воля государства в отношении формы правления выражается неким особым образом, совершенно отличным от того, как она выражается в рутинных вопросах функционирования правительства. Волеизъявление государства в отношении формы правления, как правило, носит особый характер – оно требует от должностных лиц или же органов власти, которым доверено формальное выражение воли государства, большей осознанности действий. Тот же самый принцип “особенности” методов волеизъявления справедлив и относительно фундаментальных прав граждан и вопросов их соблюдения. Мы видим, тем самым, какова разница в методах, касающихся разработки Конституции США, и методах разработки иного законодательства. Что касается первого, здесь всегда будет необходимо вмешательство специального правительственного органа – Конституционного собрания, да и народа в целом. Для второго же достаточно одному из законодательных органов выполнить свою повседневную работу.

Когда органы власти, которые по большей части действуют во исполнении воли государства, имеют право определять, соблюдаются ли положения Конституции в том или ином случае законодательным органом, они становятся в своей реализации этой власти конституционными и, следовательно, политическими органами. Суды в США имеют полное право выносить вердикт, является ли акт, при-

нятый законодательным органом, конституционным актом. Таким образом, суды вносят свою немалую лепту в волеизъявление государства и, следовательно, являются политическими органами, т. е. выполняют функции политики в том смысле, в каком этот термин используется на этих страницах.

Нами было показано, что функция политики, хотя и связана главным образом с выражением воли государства, также имеет отношение к её исполнению. Ибо должна быть гармония между изъявлением и вменением государственной воли, т. е. между созданием и исполнением закона. Также было сказано, что в народном правительстве орган, который выражает государственную волю или издает закон, должен обладать правом контроля над органом, который исполняет такую волю или закон. Наконец, мы пришли к заключению, что источники этого контроля следует искать либо в самой официальной правительственной системе, либо же вне неё, т. е. в политической партии.

Вне зависимости от того, обретёт ли себя этот контроль внутри или же вне правительственной системы, его необходимость обусловлена тем фактом, что без него невозможно представить себе ни одно прогрессивное государство с упорядоченным устройством. Следовательно, этот контроль должен распространяться настолько, как потребует того гармонизация изъявления и исполнения воли государства, что, как было показано нами выше, имеет высокую ценность. Однако, если же контроль начинает посягать на другие сферы, он сразу теряет *raison d'être*, т.е. смысл существования. К примеру, он может быть использован для увековечения позиций конкретной партийной организации в политической системе, вместо того чтобы способствовать гармоничному воплощению государственной воли в конкретных поведенческих практиках. То есть, если политический контроль не служит вменённым ему целям, он начинает работать против на-

рода, который вследствие этого теряет возможность спонтанного выражения собственной воли. Подобное применение контроля политики над администрацией вносит искусственный, неестественный мотив в проблему обеспечения волеизъявления государства. Что неминуемо приводит к тому, что возникает принципиальный разлад между тем, что на самом деле представляет из себя воля государства, и тем, как она формально выражается.

Чрезмерное расширение сферы влияния этого контроля, как бы необходим он ни был, действительно искажает ту цель, для достижения которой он изначально был задуман. Однако проблема заключается не только в этом, подобное вторжение контроля в области политики, где ему нет места, может легко чинить препятствия эффективному выполнению и административных функций. Поскольку в этом случае эти функции будут реализовываться не столько в связи с исполнением выраженной государством воли, сколько в связи с попытками оказать влияния на будущее волеизъявление, т.е. в интересах политической партии, осуществляющей контроль, или целого социального класса.

Поэтому, хотя в интересах обеспечения исполнения воли государства политика должна иметь возможность контролировать администрацию, как в интересах народного правительства, так и эффективной администрации, нельзя допускать, чтобы контроль выходил за пределы, необходимые для того, чтобы исполнялось его предназначение. Тем не менее в политической практике наблюдается тенденция, когда государственный орган, наделённый правом волеизъявления от имени государства и контроля за администрацией, злоупотребляет этими полномочиями в целях влияния на содержание государственного послания. Бывает, разумеется, это происходит из самых чистых и патристических побуждений, но чаще – из порочных и эгоистичных. В любом случае,

результат этого вмешательства одинаков. Закон перестает применяться беспристрастно и начинает вменяться исключительно (или в значительной степени) в надежде повлиять (прямо или косвенно) на волеизъявление государства в будущем и зачастую в интересах определенных общественных классов.

Пороки, возникающие в результате избирательного или предвзятого применения закона, настолько велики, что наиболее прогрессивные политические сообщества почувствовали моральное обязательство предпринять серьёзные меры для обеспечения независимости органов власти, которым доверено применение закона. Так, например, было в Англии, которая с давних времён основывала свою государственную систему на принципе, согласно которому ни одно «правило поведения», т.е. волеизъявление государства, не должно применяться на практике вплоть до того момента, пока не будет получено согласие на это применение от некоего независимого и авторитетного органа власти. Однако не следует трактовать этот важнейший принцип, лежащий в основе всей английской правительственной системы, таким образом, что эта система, стоящая на страже соблюдения закона, не может быть подвергнута изменениям. Этот принцип означает всего лишь, что органы, обеспечивающие исполнение или исполняющие волю государства, будут независимы от органа, выражающего эту волю. Система фактически предусматривает, что согласие исполняющего органа должно быть получено до того, как выражение воли государства станет фактическим «правилом поведения», но и не более того.

Влияние данного принципа можно проследить во всех отраслях английского публичного права. Небезосновательно, что оно наиболее заметно в области правосудия, поскольку крайне необходимо, чтобы правосудие отправлялось беспристрастно, т.е. без учета интересов отдельных заявителей в суде, и с мини-

мальным вниманием, насколько вообще возможно, к тому, какой эффект то или иное определённое решение окажет на будущее волеизъявление государства. Английская система правосудия с самых своих истоков придавала судам крайне самостоятельную позицию. И действительно суды в Англии не только исполняли закон, они сами творили его. Однако по мере того, как росло влияния королевской власти, судьи всё чаще и чаще стали назначаться самими монархами.

Они стремились взять в свои руки решение большинства правовых вопросов, т. е. *волеизъявление* государства, и оставить присяжным – представительству народа в суде – применение закона, установленного судьёй, к конкретным фактам преступления, т. е., по сути, оставить этим присяжным заседателям *исполнение* воли государства. Но присяжные смогли, несмотря на все усилия судей, сохранить за собой право оправдывать подсудимого, преданного их суду, причём их оправдательный вердикт не подлежал пересмотру ни одним судом или другим авторитетным органом власти¹.

¹ См. знаменитый случай подполковника Лилбёрна, который, будучи изгнанным Парламентом из страны, был предан суду за возвращение в Англию, а затем оправдан судом присяжных на том основании, что акт Парламента, осудивший его, был незаконным. Присяжные пошли наперекор официальному решению, поскольку сочли незаконным не поступок подполковника, а решение судьи на основании фактов дела, *12 Hargrave State Trials, 79,80*. См. также *Penn and Mead's Trials, 6 Howell's State Trials, 992*, где комитет Палаты общин заключил, что судебные разбирательства в отношении главного судьи, который оштрафовал присяжных за то, что они не осудили заключенного в соответствии с его указаниями, были «новшеством в суде над людьми за их жизнь и свободы, и что он (главный судья) использовал свою власть волюнтаристски и незаконно, что было чревато для народа Англии и могло привести к царству произвола». См. также дело Бушеля, *Vaughan, 135-158*, где присяжный, совершивший отказ следовать государственному обвинению, был освобожден на основании *habeus corpus*. В Соединенных Штатах бытовал такой же закон. См. *Wharton, 5 Southern, Law Review, 355*, цитируется в примечании к *33 Amer. Rep. 791, Kane v. Commonwealth, 89 Pa. St. 522; 33 Amer. Rep. 787*, где главный судья Шарсвуд говорит: «Было во

Хотя английские суды (не считая, разве что, суда присяжных) никогда не были юридически независимыми от парламента, за органом, обладающим преимуществом изъявлять волю государства, обществом не признавалось право осуществлять контроль над жизнью граждан, преследуя цели как-то повлиять в будущем на Парламент. Хотя, юридически, суды не являлись независимыми, некоей политической независимостью они всё же обладали.

В Соединенных Штатах, однако, мы сделали судей юридически независимыми от законодательных органов, за исключением одного случая, когда они подвергаются импичменту. Всяческие попытки посягнуть на их независимость от законодательных органов власти, от политической партии, встречают широкие общественные протесты.

Таким образом, можно заключить, что англоязычные народы пришли к двум выводам: 1) доверять сугубо политическим органам власти осуществлять контроль над отправлением правосудия может быть чревато; 2) государственные институты, коим доверена ветвь исполнительной власти, должны быть облечены беспрецедентной независимостью, несмотря на связанный с этим риск поставить под сомнение беспрекословный статус волеизъявления государства как направляющую жизнь общества «стрелку компаса». Английский принцип, что со-

всеуслышание заявлено: хоть присяжные и имеют права, но они не имеют права выносить вердикт, противоречащий постановлению суда по закону. Другими словами, это нарушение их долга и нарушение данных ими клятв. Различие между правами и правом, какую бы ценность оно не имело в этике, в законе же весьма прозрачно и несущественно. Тот, кто обладает законной властью, тот имеет и законное право». См. также мнение судьи Холла по делу «Стейт против Крото», *23 Vermont, 14; 54 Amer. Dec. 90*, где говорится: «Полномочия присяжных принимать решения, связанные с вопросом «виновен» обвиняемый или «не виновен», не неся при этом юридической ответственности перед любым другим судом за их решение, общепризнанны». На мой взгляд, такие права могут быть эквивалентны праву.

гласие какой-либо власти, независимой от органа, выражающего волю государства, должно быть получено до того, как волеизъявление государства стало фактическим «правилом поведения», был принят как на уровне правительственной администрации, так и на уровне управления юстиции. Применение этот закон нашёл преимущественно в системе управления муниципалитетов, которой Англия столь знаменита. Системе самоуправления Англии характерна большая степень независимости местных административных органов власти, наделенных полномочиями обеспечивать соблюдение закона. Именно из-за неё Стюарты, в своё время, не смогли построить систему абсолютизма, за которую они отчаянно и долго боролись.

Подобная система местного самоуправления была внедрена и в Соединенных Штатах, где, как и в случае с положением о независимости судебных органов от других властных инстанций, она получила более серьёзное правовое развитие, нежели было в той стране, откуда она родом. Однако, несмотря на то, что административная система Соединенных Штатов (в силу адаптации английской системы местного самоуправления и следования принципу «разделения властей») имела юридическую независимость от органа власти, официально транслирующего государственную волю, т. е., скажем прямо, от законодательной власти – на деле всё же попала под контроль политической партии. В результате администрация всё же во многом оказалась «под пятой» у политиков, что привело к снижению эффективности административного руководства. Также среди негативных последствий установившейся иерархии можно выделить следующее: часто администрация используется политиками, дабы влиять на волеизъявление государства, а иногда и для того, чтобы формальное выражение воли государства противоречило его истинной воле. Подобные следствия неизбежны, когда контроль политического органа

власти над административным органом осуществляется за надлежащими пределами, как уже было замечено нами ранее.

Сказанное не следует понимать как призыв к тому, чтобы полностью вывести административную систему из-под политического контроля, по образу судов. Такое требование не может быть принято в одно мгновение. Волеизъявление государства во многом зависит от активной инициативы со стороны административных органов, в противном случае закон так и не будет исполнен. Эти органы должны находиться под политическим контролем до самого конца, чтобы они проявили такую инициативу. Но с судами дело обстоит совершенно иным образом, ведь их назначение – просто исполнять закон в отношении физических лиц.

Однако всё же следует вернуться к тезису, что политический контроль над тем, что было принято ранее называть правительственной администрацией, не должен выходить за рамки, обрисованные нами выше. Пренебрежение этим принципом может иметь катастрофические последствия для общей эффективности административного руководства в исполнении воли государства и способности людей выражать эту волю.

Неоправданное вторжение области политики в область государственного администрирования может быть предотвращено (о чём как раз свидетельствует опыт прошлого) через определение степени независимости административной и судебной власти, что может быть обеспечено путём формирования здорового общественного мнения. Этот способ отлично показал себя на примере защиты судебных властей как в Англии, так и в Соединенных Штатах. Кроме того, это единственная защита, которая может быть предложена как судебным, так и административным органам власти от таких структур, как политические партии, которые не занимают чётко определённую позицию в официальной правительственной системе, но тем не менее способны рас-

пространять на них своё влияние, будучи элементом «вне-правительственной» политической системы.

Наш анализ функции политики, в конечном итоге, приводит нас к выводу, что она заключается как в выражении, так и в исполнении воли государства, но прежде всего в первом, нежели во втором. Также она включает в себя разработку Конституции, законодательства, отбор государственных служащих и контроль за исполнением воли государства. Таким образом, функция политики весьма сложна, и она не может быть возложена всецело на какой-то один конкретный орган государственной власти или же на ряд подобных органов.

Хотя в целом, мы можем заключить из всего вышесказанного, что раз функция политики заключается в создании и изменении основного закона, то осуществляется она в соответствии с конституционным соглашением, однако мы не должны забывать, что орган, интерпретирующий Конституцию, также участвует в её исполнении. В американской государствен-

ной системе этот орган обычно является судебным.

Опять же, мы можем сказать, что исполнение функции политики лежит в сфере законодательства, т. е. она исполняется каким-то законодательным органом. Однако мы должны помнить, что исполнительная власть, а во многих случаях местные органы власти, имеют полномочия издавать указы, законы, которые с трудом можно отличить от творчества федеральной законодательной власти. Суды также через силу судебных решений часто принимают законы.

Наконец, мы должны помнить, что действия Конституционного конвента и, в меньшей степени, действия судов, законодательных органов власти, а также органов исполнительной и местной власти могут находиться (и часто находятся) под контролем неправительственных представителей власти, т. е. политических партий, деятельность которых оказывает существенное (если даже не решающее) влияние на отправление функций политики.

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Фрэнк Джонсон Гуднау о функции политики // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2020. № 3. С. 56–66.

DOI: 10.18384/2310-676X-2020-3-56-66

FOR CITATION

Frank Johnson Goodnow on the function of politics. In: *Bulletin of the Moscow Regional State University. Series: History and Political Sciences*, 2020, no. 3, pp. 56–66.

DOI: 10.18384/2310-676X-2020-3-56-66