

*Тырсенко А.В.<sup>1</sup>*

## К истории принятия Конституции 1799 года (конституционная теория Э.Ж. Сийеса)

**Аннотация:** В статье представлена конституционная теория Э.Ж. Сийеса в эпоху брюмера в связи с развитием конституционных форм политического процесса конца XVIII -- первой половины XIX вв. и с утверждением в общественной жизни либеральных и демократических идей и ценностей. Названные политические ориентиры обладали высокими интегративными и адаптационными возможностями в обществе, вышедшем из революции. В целях достижения общественно-политической стабильности были возможны и авторитарные формы власти.

**Ключевые слова:** политический дискурс, конституционные формы, демократия, либерализм, традиция, революция, иерархия

УДК 94(44).045

**Abstract:** The author describes the activity of Sieyès in 1799 as contributing to the development of constitutional forms of liberalism in its democratic form during the first part of XIX century. These forms with their unifying potential were becoming the new landmarks of public space in society losing its bearings. Its success can be partially explained by the attractiveness of its values and of promising juridical structure which created a hierarchy of revolutionaries elites gathered together in this political system. The model of directed democracy (mix of authoritarian elements) and of empire remained the alternatives to face the situation of social mutation.

**Key words:** political discourse, political communication, constitutional forms, democracy, tradition, liberalism, revolution, hierarchy

Государственный переворот 18-19 брюмера VIII года Республики (8–9 ноября 1799 г.) положил начало наполеоновской эпохе и открыл новый этап в конституционной истории Франции. Принятая 22 фримера VIII года (13 декабря 1799 г.) Конституция, пересмотренная затем в 1802, 1804 и в 1815 гг., в значительной мере была делом рук самого Наполеона Бонапарта, главного героя брюмерианских событий. Однако в этом государственном документе нашли отражение и конституционные идеи Эмманюэля Жозефа Сийеса (1748-1836), которые обсуждались и частично были использованы Бонапартом при составлении текста Конституции.

<sup>1</sup> *Тырсенко Андрей Владимирович* – кандидат исторических наук, доцент кафедры новой и новейшей истории исторического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: andrew.tyrsenko@mail.ru)

Сразу после государственного переворота Совет старейшин, верхняя палата Законодательного корпуса по Конституции III года, в соответствии со своими конституционными полномочиями упразднил Директорию, осуществлявшую исполнительную власть, и учредил вместо нее «исполнительную консульскую комиссию» из трех человек: двух бывших членов Директории - Э.Ж. Сийеса, Роже Дюко - и генерала Бонапарта. Они именовались консулами Французской республики. Заседания Законодательного корпуса откладывались на три месяца. Обе его палаты – Совет старейших и Совет пятисот – перед тем как разойтись выделили из своего состава две временные комиссии по 25 депутатов. В их функции входило принятие мер по поддержанию законности и правопорядка, финансовая политика, подготовка Гражданского кодекса, а также принятие конституционных законов взамен утратившей силу Конституции III года. Комиссия Совета пятисот получала право законодательной инициативы, а комиссия Совета старейших – право их ратификации. Но обе комиссии могли начинать обсуждения и принимать решения только по предложению консулов. Таким образом, комиссии из трех консулов принадлежала ключевая роль при проведении текущей политики и при подготовке текста Конституции VIII года.

Брюмерянцы стремились сохранить преемственность между конституционными принципами, нашедшими отражение в Конституции III года, и положениями нового конституционного акта, который предстояло принять. За основу предполагалось взять следующие восемь положений: суверенитет французского народа, республика в качестве формы правления, представительная система, разделение властей, уважение к принципам свободы, равенства, безопасности и собственности<sup>2</sup>.

От Сийеса, признанного знатока конституционных вопросов, ожидали уже готовой конституции. Однако конституционные идеи Сийеса в VIII году относились скорее к области теории и не представляли собой завершеного конституционного проекта. Они казались современникам мало пригодными для применения на практике в конкретных исторических условиях. Жозеф Фуше, присутствовавший на заседаниях комиссий, рассказал в своих мемуарах, каким образом Сийес представлял свои конституционные идеи. По словам Фуше, Сийес «извлекал одну за другой свои теории, заключенные в различных тетрадах. Тонем оракула он последовательно продемонстрировал основные положения дорогой его сердцу конституции»<sup>3</sup>.

О содержании конституционных предложений Сийеса долгое время, вплоть до поступления его бумаг в Национальный архив в конце 60-х годов, было известно, главным образом, из пяти источников – из мемуаров Буле де ла Мёрта; из «Истории Французской революции» Ф. Минье и его речи о Сийесе, произнесенной в Академии моральных и политических наук 28 декабря 1836 г., где были изложены конституционные идеи Сийеса, информацию о которых Минье получил от П.К.Ф. Дону; из статьи

<sup>2</sup> Constitution de l'an VIII // Dictionnaire Napoléon / Ed. Jean Tulard. P., 1989. P. 494.

<sup>3</sup> Fouché J. Mémoires. P., 1993. P. 135.

в *Moniteur* от 10 фримера VIII года, опубликованной без подписи; из записок П.Л. Рёдерера и из мемуаров Ж. Фуше<sup>4</sup>. В 1999 г., были опубликованы мемуары Ж.Ж.Р. Камбасереса, где также затрагивается тема конституционных идей Сийеса в брюмерианский период<sup>5</sup>.

Все названные описания конституционной теории Сийеса имеют существенные разночтения. Среди историков и мемуаристов нет единодушия относительно того, какое из свидетельств наиболее точно воспроизводит идеи самого Сийеса. А. Олар считал, что Сийес последовательно предложил два проекта<sup>6</sup>. Первый из них описал Ф. Минье, второй – Буле де ла Мёрт. А. Вандаль в «Возвышении Бонапарта» интерпретирует в качестве аутентичного проекта Сийеса статью в *Moniteur* от 10 фримера (30 ноября)<sup>7</sup>. Признавая исключительную ценность данного документа, Вандаль все же указывает на то, что ее автором был не Сийес, а некто другой, правда, хорошо знакомый с конституционными идеями второго консула. Для получения наиболее полного представления о конституционных взглядах Сийеса Вандаль дополняет публикацию в *Moniteur* свидетельством Буле де ла Мёрта. Аутентичность конституционных идей Сийеса, изложенных Минье, Вандаль ставит под сомнение<sup>8</sup>.

Признанный специалист по политико-конституционным идеям Сийеса П. Бастид много позже установил, что конституционный план Сийеса в изложении Ф. Минье вряд ли может рассматриваться как соответствующий взглядам самого Сийеса или, по крайней мере, как точно, без искажений их передающий<sup>9</sup>. Что же касается статьи в *Moniteur*, то ее П. Бастид считал, вслед за А. Оларом, в значительно большей степени выражающей идеи окружения Сийеса, нежели его самого<sup>10</sup>. Все последующие историки и правоведы, изучавшие конституционные предложения Сийеса VIII года, опирались на интерпретацию их Буле де ла Мёртом. Вот почему несомненный интерес представляют бумаги Сийеса периода брюмера VIII года, то есть времени обсуждения проекта указанной конституции. Они хранятся сейчас в Национальном архиве в отдельном досье<sup>11</sup>. Материалы досье условно делятся на две части: небольшие наброски, где излагаются принципы конституционной теории, и более или менее завершённые рукописи проектов конституции. Среди теоретических набросков наиболее важными являются документы, где рассматриваются права человека (свобода, равенство и собственность), понятия «общественный порядок» и «социальные институты», основополагающие принципы представительной системы, условия формирования корпуса политических представителей и

<sup>4</sup> Théorie constitutionnelle de Sieyès. Constitution de l'an VIII. Extraits des mémoires inédits de Boulay de la Meurthe. P., 1836; Fouché J. Op. cit.; Mignet F.A. Histoire de la Révolution française. P., s.a. Ch. XIV; Idem. Notice historique sur la vie et les travaux de M. le comte Sieyès // Idem. Notices historiques. T. 1. P., 1853 (Впервые издано в 1837 г.: Mignet F. Sieyès, sa vie et ses travaux // Revue des deux mondes. № 4. Série 9. 1837).

<sup>5</sup> Cambacerès J.J.R. Mémoires inédits. P., 1999. T. 1. P. 458.

<sup>6</sup> Aulard A. Histoire politique de la Révolution française. P., 1905. P. 705.

<sup>7</sup> Vandal A. L'avènement de Bonaparte. P., 1908. T. 1. P. 495.

<sup>8</sup> Ibid. P. 500.

<sup>9</sup> Bredin J.-D. Sieyès. La clé de la Révolution française. P., 1988. P. 654.

<sup>10</sup> Bastid P. Sieyès et sa pensée. P., 1978. P. 253; Aulard A. Op.cit. P. 705.

<sup>11</sup> A.N. 284 AP 5, d. 2.

др. Что же касается рукописных проектов конституции более или менее завершенных, то речь идет о четырех проектах: «Дух французской конституции», «Органический закон политического порядка во Франции», «Заметки о правосудии» и, наконец, знаменитые «Конституционные замечания», записанные Буле де ла Мёртом со слов Сийеса сразу после брюмерианского переворота. Первые три манускрипта хронологически предшествуют последнему. В них содержится материал по административной, избирательной и судебной системам, которые Сийес предполагал ввести во Франции, а также по механизму взаимодействия между конституированными властями и по принципам функционирования конституционных институтов. В известной мере они представляют собой подготовительный этап к созданию последнего проекта, хотя ряд изложенных в них важных идей так и не вошел в текст «Конституционных замечаний». Причем, сам Сийес отрицал, что этот документ аутентично отражает его конституционные воззрения. На первом листе рукописи он оставил красноречивую резолюцию: «Нет ничего более неполного и ложного, чем эти заметки, продиктованные наспех». Затем Сийес своей рукой сделал добавление, что идеи, изложенные в этой рукописи и «принятые с видимым удовлетворением», легли в основу Конституции VIII года, однако затем подверглись изменениям и искажениям, постепенно утратив свою силу<sup>12</sup>.

Сказанное означает, что реконструировать конституционные идеи Сийеса 1799 г. представляется возможным только путем компаративного изучения всей совокупности его рукописных документов того периода.

Содержание конституционных предложений Сийеса довольно точно оценил П. Бастид: по его мнению, Сийес «никогда не сомневался в своих принципах, но всегда имел варианты для их реализации»<sup>13</sup>. Конституционные предложения Сийеса в 1799 г. - яркое тому подтверждение. Его мысль развивалась от принципов к соответствующим им политическим институтам. Как и в предшествующих конституционных проектах, Сийес опирался на теорию прав человека.

В рукописи, озаглавленной «Предварительные статьи. Дух французской конституции»<sup>14</sup> Сийес еще раз подчеркивал, что его видение общественно-политического порядка определяется идеей свободы. При этом гражданская свобода признавалась им потребностью всех французов, а гарантом ее он считал свободу политическую. Отсюда следовал вывод: целью конституции является организация политической свободы с тем, чтобы обеспечить гражданскую свободу<sup>15</sup>. Идея равенства дополняла у Сийеса идею свободы в общественном состоянии, которое он неизменно считал более совершенным, чем естественное. Общество, полагал он, предоставляет своим членам средства удовлетворять их потребности с большим равенством, чем природа. Тем самым, социальный порядок исправляет

<sup>12</sup> A.N. 284 AP 5, d.2 (7) (Observations constitutionnelles); Des Manuscrits de Sieyès, 1773-1799. P., 1999. P. 519-526.

<sup>13</sup> Bastid P. Op. cit. P. 252.

<sup>14</sup> A.N. 284 AP5, d 2 (Articles préliminaires. Esprit de la constitution française).

<sup>15</sup> Ibid.

неравное распределение средств удовлетворения потребностей в естественном состоянии. Более того, общество, в отличие от естественного состояния, равным образом предохраняет своих членов от взаимной недоброжелательности<sup>16</sup>.

Таким образом, Сийес рассматривал, прежде всего, права человека в обществе, то есть его позитивные права. Общество устанавливает равные позитивные правила игры для всех своих членов. Неравенство в обществе развивается лишь в силу действия естественного закона, согласно которому преимущества в трудовых навыках, способностях, предприимчивость обеспечивают неравное распределение производимых материальных благ<sup>17</sup>. Тем самым, исходя из антропологии потребностей, Сийес указывал, что каждый индивид осознает свои потребности, тогда как сама природа определяет отношения между ними и средствами их удовлетворения<sup>18</sup>. Из рассуждений Сийеса следует, что, несмотря на то значение, которое он придает в своих теоретических построениях принципам позитивного права, он в то же время не отказывается от естественно-правовой логики.

Исторический опыт якобинской Республики, с ее эгалитарным социальным проектом, подводил Сийеса к необходимости определить соотношение между свободой и равенством. Аргументация Сийеса строится следующим образом. Обращаясь к активному началу собственной природы, которое выражается в труде, каждый индивид обеспечивает независимость своих целей, а также многообразие и возможность выбора средств их достижения<sup>19</sup>. Очевидно, что цель законодателя состоит в том, чтобы гарантировать «наиболее полную свободу» труда каждому члену общества. Принцип равенства Сийес рассматривал применительно к отношениям обмена между членами общества, регулируемых равными для всех законами. Равенство выступало у Сийеса основой социальных отношений, которые объединяют индивидов, организуют социальную жизнь, и противоположно пониманию равенства в эгалитарном проекте якобинцев, подразумевавшем равенство «в силе, в способностях, в ценности предложений, в произведенном продукте, в пользовании чем-либо и в потреблении»<sup>20</sup>. Равенство в обмене между членами общества предполагает также свободу. Правила общественной игры защищаются законом, имеющим предписывающий и охранительный характер. Из сказанного следует, что социальный порядок у Сийеса основывается на принципе свободы и равнозначного ему принципе гражданского равенства. Гражданское равенство предполагает две стороны: правовую и моральную. Первая выступает в трех формах, которые отмечены применением позитивного и безличного закона в соответствии с естественной справедливостью: равные для всех законы, пропорциональные

<sup>16</sup> A.N. 284 AP5, d 2 (Droits, égalité). F.20.

<sup>17</sup> A.N. 284 AP5, d 2 (Egalité 4).

<sup>18</sup> A.N. 284 AP5, d 2 (Liberté-égalité).

<sup>19</sup> A.N. 284 AP5, d 2 (Liberté).

<sup>20</sup> A.N. 284 AP5, d 2 (Egalité 4).

естественным отношениям; равное налогообложение, пропорциональное объекту налогообложения; равные для всех наказания, пропорциональные правонарушениям<sup>21</sup>.

Если, с одной стороны, Сийес настаивал на равенстве гражданских прав, то с другой стороны, он считал целесообразным наличие меритократии, что подразумевало и определенную социально-политическую иерархию. Принадлежность к меритократии Сийес обуславливал почетными различиями, которыми нация отмечает особые заслуги. Подобные общественные различия не нарушают принципа равенства, поскольку индивид не равен массе, и лежат в основе общественных различий. Последние Сийес разделил на две категории: различия, предшествующие заслугам, и те, которые соответствуют уже имеющимся заслугам. Различия, предшествующие заслугам, выступают в качестве признания способностей осуществлять те или иные функции, например, возможность фигурировать в списке лиц, подлежащих избранию на те или иные выборные должности. Различия, соответствующие реальным заслугам, предполагают вознаграждение за уже осуществленные общественные функции. Сийес предусматривал и возможность утраты приобретенного общественного статуса. Таким образом, он отстаивал порядок, в котором социальные и политические преимущества предоставлялись бы соразмерно заслугам и способностям.

Сказанное отнюдь не означает, что Сийес признавал лишь приобретенные общественные статусы и отвергал унаследованные. В небольшой неопубликованной заметке «Наследование крупных состояний в республике»<sup>22</sup> он сразу же отверг притязания демократов-республиканцев существенно ограничить влияние крупных состояний на власть. Неприемлемой в новом общественном порядке Сийес считал только дворянскую аристократию, против которой он вел последовательную борьбу на протяжении всей своей интеллектуальной карьеры, а также аристократию богатства, то есть влияние «чрезмерных унаследованных состояний, выходящих за рамки общего порядка»<sup>23</sup>. Именно в этом случае «истинные гении, добродетели», которые не наследуются, будут поставлены в зависимость от чрезмерного богатства. Наиболее оптимальным Сийес полагал наличие умеренных состояний в рамках пожизненного владения одного поколения, при признании возможности их передачи по наследству<sup>24</sup>. Иными словами, считая наиболее приемлемыми приобретенные социальные статусы, Сийес допускал и возможность их наследования при том условии, что влияние аристократии богатства в обществе будет сведено к минимуму, а наследование крупных состояний будет затруднено. Аргументация Сийеса свидетельствует, что он рассматривал социально-политический порядок,

<sup>21</sup> A.N. 284 AP5, d 2 (Egalité 4).

<sup>22</sup> A.N. 284 AP5, d 2 (héritage des grandes fortunes dans une république).

<sup>23</sup> A.N. 284 AP5, d 2. F. 116 verso.

<sup>24</sup> Ibid.

основанный на способностях и талантах, как наиболее приемлемый для общества, вышедшего из Революции<sup>25</sup>.

В связи с принципами свободы и равенства Сийес рассматривал и принцип собственности. Собственность непосредственно связана со свободой и является, по выражению самого Сийеса, «счастьем свободы». Он различал собственность как условие существования личности и собственность как возможность пользоваться и распоряжаться чем-либо. Собственность индивидов на самих себя и на сферу своего обитания предполагает и реальную, вещную собственность<sup>26</sup>. Интересное развитие идея собственности у Сийеса получила в небольшой рукописи, озаглавленной «Ипотека». Ипотеку Сийес рекомендует рассматривать как приобретенную собственность прежнего собственника-должника в случае, если последний не в состоянии вернуть долг или не выплачивает проценты по долгу. Такую рекомендацию Сийес основывает на убеждении, что тот, кто осуществляет заём под залог своего имущества, тем самым отчуждает свою собственность в пользу займодавца. Сам кредитор рассматривается Сийесом как лицо, обладающее большими основаниями использовать переданное ему в залог имущество, чем должник, поскольку кредитор, в силу своей состоятельности, является лучшим «производителем», чем должник. Любые гарантии должнику Сийес расценивает как попытки возродить «феодальный порядок» и, в частности, привилегии: «Хотят наделить привилегиями некоторые семьи в ущерб другим»<sup>27</sup>.

В двух небольших набросках, озаглавленных «Общественный порядок» и «Институты» Сийес затронул проблему социальной организации. Ее он основывал на естественном законе. Подкрепляя данное положение, Сийес обратился к натуральной философии Ньютона, к философии личности или к метафизике «я» и к естественно-правовой логике прав человека. Он трактовал искусство управления с точки зрения принципов механики или архитектуры. Следует избегать усложненных построений с тем, чтобы обрести равновесие, подчеркивал он. Сийес искал пути к достижению социально-политического равновесия исходя из первоначальных элементов социально-политической системы, сравнивая при этом действия законов природы и общества. Так, если, согласно натуральной философии, законы гравитации удерживают все первоначальные элементы на поверхности земли в состоянии равновесия, в общественной жизни действие законов гравитации заменяют права человека, которые определяют равноправные отношения индивидов в обществе. Но индивиды смогут сохранить соответствующие позиции только в случае, если, как и в естественных системах, элементы будут необходимым образом организованы в рамках социальной системы. В разумно устроенном обществе, в отличие от общества Старого порядка, опиравшегося на «институты, довлеющие над человеком или же направленные против

<sup>25</sup>A.N. 284 AP5, d. 2. F. 131.

<sup>26</sup> A.N. 284 AP5, d. 2 (liberté).

<sup>27</sup> A.N. 284 AP5, d. 2 (hypothèque). F.105 verso.

человека, которые поддерживали негуманную конституционную организацию», необходимо соблюдать в их устройстве естественно-правовую логику и свести общее их количество к разумному минимуму. Сийес настаивал на том, что общественный порядок развивается в силу естественной социальности индивидов, и отвергал идею общественного договора как условия формирования общественного состояния. Социальный порядок предстал у мыслителя в качестве естественного развития индивидуально-личностной организации человека<sup>28</sup>. Только в этом случае, считал Сийес, устанавливается гармония между индивидом и социальным целым. В такого рода гармонии он усматривал подлинную реализацию принципа равновесия, являющегося следствием «благодатного естественного закона гравитации».

Антиподом социальной гармонии, утверждал Сийес, является произвол - «беспощадный бич общественного порядка»<sup>29</sup>. Искусство управления обществом должно иметь целью, главным образом, предотвращение произвола путем установления общих защитительных законов, имеющих силу необходимости. Свои заметки о произволе Сийес завершал следующими словами: «Я предпочитаю подчиняться скорее самым жестким законам, чем самому мягкому произволу»<sup>30</sup>.

Какие институты Сийес считал полезными для общественного порядка? Прежде всего, он дал определение самому понятию «института»: таковым «у цивилизованного народа» является сочетание общих для данной социальной группы моральных правил, оказывающих «целенаправленное социальное влияние».

Из приведенного Сийесом определения видно, что он трактовал общественный институт как совокупность социальных отношений. Наиболее значительным общественным институтом Сийес считал «великий социальный порядок», то есть общество в целом. Кроме того, он выделял еще три типа общественных институтов: во-первых, институты, образующие политическое учреждение (т.е. совокупность всех органов государственной власти), во-вторых, участие граждан в делах общества (политическое участие) и, наконец, институты, чисто морального или религиозного порядков, функционирование которых определяется не законом, а «обычаем, воспитанием или мнением»<sup>31</sup>. Отношение Сийеса к институтам третьего типа – явно негативное. Все те институты, чьи функции не определены законом, наносят ущерб свободе. Более того, если подобные институты, в качестве вспомогательных, необходимы в той или иной стране, то это означает несовершенство ее политической организации, которая в таком случае оказывается схожа с монашеской общностью, «самым

<sup>28</sup> A.N. 284 AP5, d 2 (Ordre social). F. 112.

<sup>29</sup> A.N. 284 AP5, d 2 (l'Arbitraire). F.119.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> A.N. 284 AP5, d. 2 (Institutions). F. 111.

унизительным и самым убогим из всех узилищ суеверия»<sup>32</sup>. При «правильном социальном порядке» возможны только первые два типа институтов, действующих в соответствии с общим законом.

Соответственно особое внимание Сийес уделял рассмотрению институтов первых двух типов. Отличительной чертой второго типа он считал подчинение каждого гражданина закону, которое обеспечивают требования моральных норм и общественные санкции. Указанные институты, по мнению Сийеса, должны быть сведены к минимуму с тем, чтобы расширить сферу «индивидуальной свободы». Иначе говоря, второй тип институтов не является областью, в которую следует вторгаться законодателю. Внимание последнего в основном должно сосредотачиваться на институтах первого типа, чтобы установить в этой сфере строгую дисциплину и иерархию. «Необходимо свести в иерархию все части политического учреждения», – настаивал Сийес<sup>33</sup>. В данную сферу входят собственно государственные органы, инстанция конституционного контроля и нормы, регулирующие порядок осуществления власти, в соответствии с которым, «ни один индивид не мог бы даже подумать оказать сопротивление»<sup>34</sup>.

В подготовительных материалах Конституции 1799 г. Сийес отстаивал преимущества представительного правления, видя в нём, в противоположность прямой демократии, единственную гарантию свободы<sup>35</sup>.

В «Первых замечаниях» к своему конституционному проекту Сийес подчеркивал, что прямая демократия – абсурдна, даже если она была бы возможна. Напротив, «представительная система значительно лучше, поскольку только она способна обеспечить пользование истинной свободой и усовершенствовать человеческий род». В то же время, Сийес отмечал, что само представительство имеет демократическую основу. Не должно существовать иной политической системы, кроме представительной: любая другая противоестественна<sup>36</sup>. Сийес напоминал, что даже наиболее последовательные сторонники прямой демократии не могли построить на ее принципах исполнительную, судебную и административную части политического учреждения и допускали ее только в «порядке законодательства». Соответственно, критикуя прямую демократию, Сийес подчеркивал необходимость устройства, в первую очередь, именно законодательной власти на принципах политического представительства<sup>37</sup>.

Выбор конкретной формы правления не имел для Сийеса принципиального значения. Сами по себе понятия «монархии», «республики», «аристократии», «демократии», «деспотизм» не обладают,

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> A.N. 284 AP5, d. 2 (Institutions). F. 111 verso.

<sup>34</sup> A.N. 284 AP5, d. 2. F. 99 verso.

<sup>35</sup> A.N. 284 AP5, d. 2 (7) (Observations constitutionnelles. Premières observations); Des Manuscrits de Sieyès, 1773-1799. P. 519.

<sup>36</sup> A.N. 284 AP 5, d. 2. F.13.

<sup>37</sup> A.N. 284 AP 5, d. 2 (7) (Observations constitutionnelles, Premières observations); Des Manuscrits de Sieyès, 1773-1799. P. 519.

по его мнению, каким-либо определенным смыслом<sup>38</sup>. Вместе с тем, Сийес выражал определенные симпатии к республике, само понятие которой он интерпретировал буквально, как «общее дело» (*res publica*) или «общее благо». В этом смысле он противопоставлял идею республики двум абсолютно неприемлемым для него политическим режимам – с одной стороны, управлению, основанному на превалировании частных интересов (*rés-privé*), когда общий интерес не поддерживается, с другой стороны, тотальному подчинению частных интересов политической власти, режим, который Сийес называл тотальным (*rés-totale*) или монашеским (*rés-monacale*). В республике общественные устроения определяются, главным образом, тем интересом, который «каждый гражданин имеет в отношении поддержки конституции, правительства, одним словом, управления общим делом или республикой», выступая одновременно и в качестве гражданина, и в качестве «носителя независимого частного интереса». Выделяя в республике политическую и частную сферы, Сийес оговаривал преимущественное положение первой, так как именно благодаря ей республиканская система «приводится в движение, управляется и функционирует»<sup>39</sup>.

Сийес перечислял ряд критериев, позволяющих очертить различные социально-профессиональные категории и выделить политические элиты. Он называл различия, обусловленные неравенством социальных статусов (*par rangs, ou généologie unifiée*), территориальными и демографическими особенностями (*par localités, ou tribus; par age*), гражданским состоянием, профессией и родом занятий (*par états, ou professions, ou industries*), ролью в общественных делах или в частной деятельности (*par services rendus dans des fonctions ou hors des fonctions publiques*) и, наконец, способностью и компетентностью для исполнения подобной роли (*par degré de capacité à rendre de tels services*)<sup>40</sup>.

Наилучшим политическим режимом для Франции Сийес считал такой, где политическая власть осуществляется представителями, избранными путем свободного волеизъявления всей совокупностью граждан в формах, предписанных конституцией. Подобный политический режим, с точки зрения способа формирования управленческого персонала, является представительным, то есть с точки зрения Сийеса - правильным социальным порядком.

Необходимость представительного правления Сийес обосновывает двумя доводами: 1) поскольку далеко не все граждане могут принимать участие в управлении, следует допускать к управлению только лиц, обладающих нужными способностями для успешного ведения общественных дел (*ordre capacitaire*); 2) только представительная система, с ее выборным началом, обеспечивает наиболее эффективное

<sup>38</sup> A.N. 284 AP 5, d. 2 (*Esprit de la constitution française*). F.37.

<sup>39</sup> A.N. 284 AP 5, d.2. F. 122.

<sup>40</sup> A.N. 284 AP 5, d.2 (*Division de la nation*). F.17 verso

пополнение политических элит людьми, обладающими необходимыми для управления способностями<sup>41</sup>. Сийес, правда, выражал опасение в том, что представительный режим выродится либо в олигархию, либо в аристократию, если не будет отлажен способ пополнения политических элит из всех социальных слоев и на различных уровнях территориального деления Франции.

В 1799 г. Сийес настойчиво подчеркивал необходимость того, чтобы избирательный процесс обеспечивал пополнение управленческого персонала новыми людьми по принципу компетентности. Таковыми, по его мнению, могут быть только нотабли, т. е. доверенные лица, чьи имена должны быть занесены в избирательные списки<sup>42</sup>. Закрепляя политические преимущества нотаблей, Сийес в то же время доказывал соответствие представительного режима принципам демократии, под которой он понимал равенство политических прав. Последнее, по мысли Сийеса, является прочной основой представительного режима, ибо равенство политических прав служит его сохранению.

Представительная система существенным образом трансформирует правовые отношения в обществе. Если прямая демократия ставит права каждого гражданина в зависимость от воли всего гражданского коллектива, то представительная система делает акцент на именно индивидуальных правах граждан, в частности, на их праве личного участия в политической жизни. В результате, утрачивается формальное политическое равенство между гражданами, которое предусматривала прямая демократия, и утверждается различие между двумя категориями граждан – «гражданином-индивидом» и «гражданином-представителем».

Сийес выделял два типа представительства: 1) гражданин-представитель, который может подавать петиции и делать заявления от своего имени, но голосует от имени других граждан, 2) совокупность всех представителей, обладающих правом выносить суждения и принимать решения<sup>43</sup>.

Из сказанного следует, что французская нация рассматривалась Сийесом, во-первых - как гражданское общество, которое охватывает всех французов, равных в правах, достигших двадцатилетнего возраста и в силу этого являющихся гражданами; во-вторых - как политическая общность, которая включает граждан, обладающих правом участвовать лично или через своих представителей в законотворчестве или в осуществлении общественных функций<sup>44</sup>.

Разделение политической общности и гражданского общества – характерная черта представительного режима. Нация, полагал Сийес, не передает своим представителям, даже рассматриваемым в совокупности, всю полноту власти. Нация только делегирует ту ее часть, которая

<sup>41</sup> A.N. 284 AP 5, d. 2 (Système représentatif).

<sup>42</sup> A.N. 284 AP 5, d.2 (Représentants).

<sup>43</sup> Ibid; Des Manuscrits de Sieyès, 1773-1799. P. 520.

<sup>44</sup> A.N. 284 AP 5, d.2 (Bases fondamentales). F. 44.

необходима для сохранения общественно-политического порядка и для успешного ведения общественных дел<sup>45</sup>.

Центральный элемент конституционной теории Сийеса – принцип организованного единства. В первую очередь, внимание Сийеса привлекал вопрос о единстве политической власти. Он подчеркивал, что во Франции не существует никакой иной власти, кроме власти нации. Власть нации – едина и не может быть выражена в договоре между «массой граждан и одним или многими правителями»<sup>46</sup>.

Единство, эта «душа политического правления», не может быть следствием застывших отношений и связей. Напротив, единство порождается унификацией, единением (l'adunation) средств самого политического действия и их управлением<sup>47</sup>, т.е. единство предполагает политическое действие. Различные системы организации национальной власти предполагают различные типы политических действий.

В системе равновесия властей, полагал Сийес, имеет место только ограниченное число политических действий в рамках взаимного противодействия. Система *единого действия* деспотична или революционна, система же *единства действий* – совершенно другого рода. Она, по мнению Сийеса, означает организацию множества политических действий, которые «не смешиваются, не разъединяются, не противоречат друг другу». Единство действий формируется во время принятия политических решений, когда формируется «единство движения, единство воли»<sup>48</sup>. Отсюда Сийес делал вывод, что единство действий обозначает не наличие одного какого-либо действия, а то, что само действие едино. Принятие политических решений или придание различным действиям единства осуществляется на уровне «центрального национального учреждения» или «политического учреждения», которое имеет задачей удовлетворение общественных потребностей и, главным образом, принятие управленческих решений<sup>49</sup>. На уровне политического учреждения Сийес выделял два действия: восходящее, в ходе которого требования общества доводятся до сведения властей и формируются представительные органы власти, а также нисходящее, то есть оформление политических решений в нормативно-правовые акты, их последующая реализация и конституционный контроль над содержанием этих актов и над их правоприменением. Выше названных действий Сийес ставил сам акт выражения воли нации в качестве политического решения, ибо полагал, что подобная возможность принимать решения должна быть отделена от участия в каком-либо из действий<sup>50</sup>.

<sup>45</sup> A.N. 284 AP 5, d.2 (Esprit de la constitution française). F. 38.

<sup>46</sup> A.N. 284 AP 5, d.2 (Esprit de la constitution française). F. 37.

<sup>47</sup> A.N. 284 AP 5, d.2 (Unité). F. 134.

<sup>48</sup> A.N. 284 AP 5, d.2 (3 systèmes).

<sup>49</sup> A.N. 284 AP 5, d.2 (Esprit de la constitution française. Articles préliminaires). F. 38.

<sup>50</sup> A.N. 284 AP 5, d.2. F. 16 verso.

Единство действий является условием политического единства нации, достижение которого Сийес считал насущной необходимостью. Не менее важным он признавал разделение политических властей, хотя и не был сторонником системы их равновесия, поскольку она неминуемо ведет, по его мнению, к постоянной гражданской войне<sup>51</sup>. Элементы системы равновесия, считал он, обычно плохо согласованы между собой и не являются достаточными по трем причинам: 1) в эту систему не входят все те власти, которые там необходимы; 2) напротив, в ней находят себе место многие лишние элементы; 3) наконец, даже то, что есть в ней хорошего, плохо организовано<sup>52</sup>. Вынося суровый приговор системе равновесия властей, Сийес предлагал компенсировать ее недостатки путем организации политического учреждения на основе принципов парламентаризма. Однако такие важнейшие основы парламентаризма как свободный обмен мнениями и политическая ответственность не могут утвердиться там, где существует несогласное меньшинство. В этом случае политическая ответственность может быть только частичной, парламентское же обсуждение принимает форму острых и медленно развивающихся бесконечных дебатов<sup>53</sup>. Плодотворная парламентская дискуссия, предшествующая принятию решений по внутривластным вопросам, предполагает, в конечном счете, достижение единодушия по обсуждаемому вопросу. Если же интересы меньшинства будут противостоять интересам большинства, то в таком случае, полагал Сийес, возникнет опасность навязывания воли меньшинства большинству, как это имело место в эпоху якобинской Республики<sup>54</sup>, когда монтаньярское меньшинство утвердило свою власть в Конвенте. В результате, общий интерес, настоящая основа политического порядка, оказался поверженным частным интересом меньшинства. В парламентской дискуссии, согласно Сийесу, должны абсолютным образом превалировать и утверждаться общественные интересы и возможные пути их претворения в жизнь. И здесь Сийес вновь обращался к идее равновесия, на этот раз к «истинному равновесию», или к «организованному единству»<sup>55</sup>, уподобляя его равновесию, устанавливаемому между двумя сторонами в судебном процессе при том, что в данном случае равновесие не статично, а динамично, оно необходимым образом нарушается, склоняясь в пользу наиболее рациональных аргументов. Именно таким образом принимается общенациональное политическое решение в рамках специализированного института, каковым является политическое учреждение<sup>56</sup>.

Все конституированные (учрежденные) власти, по плану Сийеса, должны принадлежать различным категориям представителей, облеченных политическими полномочиями. Организованное единство политических властей обеспечивается единством представительной системы. С целью

---

<sup>51</sup> A.N. 284 AP 5, d.2. F. 33.

<sup>52</sup> A.N. 284 AP 5, d.2. F. 26.

<sup>53</sup> A.N. 284 AP 5, d.2. F. 33.

<sup>54</sup> A.N. 284 AP 5, d.2. F. 132.

<sup>55</sup> A.N. 284 AP 5, d.2. F. 26 verso.

<sup>56</sup> A.N. 284 AP 5, d.2. F. 25.

поддержать ее единство и уберечь от раскола на две составляющие ее подсистемы: исполнительную и законодательную, Сийес предложил установить единство избирательного процесса<sup>57</sup>.

В поисках оптимальной формы организации политической власти Сийес обращался к вопросу об ее источнике, рассматривая последовательно два возможных варианта: когда власть исходит сверху и когда она исходит снизу. Первый вариант для Сийеса неприемлем: этот вариант воплощает «феодалные, королевские, военные, теологические предрассудки». Истинную основу власти он видел в воле тех, кто формирует общество путем принятия взаимных обязательств<sup>58</sup>. Иначе говоря, речь идет о поиске политической организации, адекватной либеральному обществу, вышедшему из Революции, которое он изображает как «общность людей, равных в правах, имеющих потребности и средства их удовлетворения, независимых один от другого и стремящихся лишь к предотвращению частных конфликтов»<sup>59</sup>.

Известно, что Сийес в 1799 г. следующим образом сформулировал центральную идею своей представительной системы: «Никто не должен быть облечен какой-либо функцией, кроме через выражение доверия тех, на кого эта функция распространяется; но также, в представительном правлении, ни один функционер не должен быть назначен теми, на кого должна распространяться его власть»<sup>60</sup>. Несомненно, Сийес отвергал непосредственное избрание народом своих представителей. Свою позицию он обосновывал следующей гипотезой. Если имеет место политическое правонарушение со стороны муниципалитета, дистрикта, департамента, то в данном случае непосредственное избрание судей или членов соответствующих администраций представляется неприемлемым, поскольку очевидна связь между частными правонарушениями и неправомерными действиями соответствующих администраций<sup>61</sup>. Избежать подобной ситуации Сийес предполагал путем избрания политического персонала различных уровней «вышестоящими, по спискам, составленным управляемыми: в этой системе власть, которая предписывает подчинение и дисциплину, исходит сверху, это по-настоящему национальная власть»<sup>62</sup>.

Суждение Сийеса о том, что власть, предписывающая подчинение и дисциплину, исходит «сверху», не противоречит его отрицательному отношению к любой власти, чей источник лежит не в народе, то есть по терминологии Сийеса «внизу». Дело в том, что назначение политического персонала, согласно Сийесу, означает реализацию властью («сверху») собственного политического решения при том, что источник своих полномочий эта власть имеет «внизу», то есть в народе.

<sup>57</sup> A.N. 284 AP 5, d.2. F.113.

<sup>58</sup> A.N. 284 AP 5, d.2. F. 18.

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> A.N. 284 AP 5, d. 2 (7) (Observations constitutionnelles. Principes); Des Manuscrits de Sieyès, 1773-1799. P. 520.

<sup>61</sup> A.N. 284 AP 5, d. 2. F.109.

<sup>62</sup> A.N. 284 AP 5, d. 2 (7) (Observations constitutionnelles. Question); Des Manuscrits de Sieyès, 1773-1799. P. 520.

В своем проекте конституционного устройства Франции в 1799 г. Сийес подчеркивал необходимость обеспечить единство представительной системы. Такое единство он считал достижимым в силу единства двух действий в рамках самой представительной системы: восходящего и нисходящего.

Основу представительной системы Сийес видел в коммунах. Он склонялся к мысли восстановить избирательные списки 1789 г., составленные «основателями свободы». Но в отличие от представительной системы времен Учредительного собрания, Сийес предлагал принять свой проект, не нашедший поддержки в 1789-1791 гг., о создании больших коммун или коммунальных кантонов, исходя из расчета 9 коммунальных кантонов на департамент<sup>63</sup> или даже 20 коммун на департамент, при условии, что каждая коммуна будет состоять из 9 кантонов<sup>64</sup>. Количество департаментов сокращалось бы, что позволило бы сократить расходы на администрацию. В обоих случаях Сийес намеревался сохранить компетенцию первичных избирательных собраний в рамках кантона.

Предположения Сийеса об административно-территориальных изменениях свидетельствуют о его желании усилить значимость коммун как в избирательном процессе, так и в административной организации Франции. В эпоху Директории коммуны утратили свою административную автономию так же, как и свою целостность. Наиболее крупные из них (св. 100 тыс. жителей) были разделены на 3-12 муниципалитетов, только средние города (от 5 до 100 тыс. жителей) сохраняли муниципальную администрацию управления. Маленькие же коммуны управлялись муниципалитетами кантонов, ставшими первичным уровнем администрации<sup>65</sup>. Порывая с административно-политической практикой Директории, Сийес считал первым элементом гражданского порядка коммуны или большие муниципалитеты и уподоблял их «реальной окружности, где находят свое завершение все лучи администрации»<sup>66</sup>. «Настоящая администрация и настоящие администраторы находятся в /больших/ коммунах», – утверждал Сийес<sup>67</sup>. Политическая значимость больших или кантональных коммун в проекте Сийеса тем более высока, что в них формируется политическая база представительной системы, состоящая из первичных избирательных собраний, которые делятся, в зависимости от количества населения, на секции. В первичных избирательных собраниях и их секциях как раз и берет свое начало восходящее действие представительной системы<sup>68</sup>. В каждой коммуне, полагал Сийес, следует учредить муниципальное бюро, состоящее из 7 членов, один из которых является президентом, и одного комиссара, прикомандированного к бюро. Исполнительная функция власти передается супрефекту<sup>69</sup>. В каждой коммуне должны быть учреждены органы национальной, местной и фискальной

<sup>63</sup> A.N. 284 AP 5, d.2 (Base fondamentale civile, politique). F.41.

<sup>64</sup> A.N. 284 AP 5, d.2 (Fondements communaux et mouvement ascensionnel). F.125.

<sup>65</sup> Voter, élire pendant la Révolution française 1789-1799. Guide pour la recherche. P., 1999. P.461.

<sup>66</sup> A.N. 284 AP 5, d. 2 (Base fondamentale civile, politique). F.41.

<sup>67</sup> A.N. 284 AP 5, d. 2 (7) (Observations constitutionnelles. Puissance Electorale Exécutrice); Des Manuscrits de Sieyès, 1773-1799. P. 522.

<sup>68</sup> A.N. 284 AP 5, d. 2 (Base fondamentale civile, politique). F.41.

<sup>69</sup> A.N. 284 AP 5, d. 2 (Base fondamentale civile, politique). F.42.

администрации, а также полиция и мировой суд<sup>70</sup>. В другом документе Сийес добавлял к ним органы образования. В департаментских центрах располагались бы вышестоящие власти для всех коммун данного департамента<sup>71</sup>.

Помимо коммунального, Сийес выделял департаментский и национальный уровни представительной системы. Департаменты образуют соединительное звено между коммунальным и общенациональным уровнями. Управление департаментом также должно претерпеть изменения. Сийес предлагал заменить принятые при Директории коллегиальные органы департаментского управления – центральные администрации - департаментскими бюро с префектами во главе<sup>72</sup>. В рукописи «Органический закон политического порядка во Франции» Сийес называл департаментские бюро префектурами с национальными комиссарами или консульскими префектами во главе, чьи полномочия должны распространяться на один или несколько департаментов<sup>73</sup>. В департаментах он предлагал расположить и избирательные коллегии, поддерживающие восходящее действие<sup>74</sup>.

Представительную систему Сийес описывал в виде политического рычага, на обоих концах которого находятся органы коллективного представительства – законодательный орган с одной стороны, муниципальное бюро с другой. Промежуточные власти между этими двумя концами политического рычага Сийес называл «мускулом государства»<sup>75</sup>. Эти власти должны быть выстроены в жесткую, практически военную, иерархию, где на смену идее парламентской дискуссии приходит военная субординация<sup>76</sup>.

Исполнительную функцию власти Сийес отделял от правительства. Логику такого разделения он усматривал в разграничении принципов парламентской дискуссии, на основе которого функционирует правительство, и принципа политического действия, которое не может строиться на парламентской дискуссии<sup>77</sup>. В задачу правительства входит предложение и отстаивание необходимых нормативно-правовых актов перед лицом Законодательного корпуса<sup>78</sup>. Правительство является для него не противовесом, а только дополнением, способствующим осуществлению воли законодателей. Само правительство может рассматриваться в качестве противовеса Законодательному корпусу только тогда, когда правительство вносит законопроект, однако затем это действие правительства уравнивается решением Законодательного корпуса<sup>79</sup>. Подобное взаимодействие двух органов власти позволяет, по

<sup>70</sup> A.N. 284 AP 5, d. 2 (Fondements communaux). F.126.

<sup>71</sup> A.N. 284 AP 5, d. 2 (4) (Loi organique de l'ordre politique en France ).

<sup>72</sup> A.N. 284 AP 5, d. 2 (Base fondamentale civile, politique). F.41 verso.

<sup>73</sup> A.N. 284 AP 5, d. 2 (4) (Loi organique de l'ordre politique en France ).

<sup>74</sup> A.N. 284 AP 5, d.2 (Base fondamentale civile, politique). F.41 verso.

<sup>75</sup> A.N. 284 AP 5, d. 2 (La garantie de la liberté est dans les deux extrêmes de l'établissement public). F.123.

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> A.N. 284 AP 5, d. 2. F. 23.

<sup>78</sup> A.N. 284 AP 5, d. 2. F. 34.

<sup>79</sup> A.N. 284 AP 5, d. 2. F. 27.

мнению Сийеса, согласовать идею равновесия с идеей взаимодействия и единства. Сийес полагал, что такое организованное единство создает «истинную систему противовесов»<sup>80</sup>.

В отличие от правительства, исполнительная функция власти выступает в качестве «инструмента, приспособленного к действию и используемого для действия по воле закона»<sup>81</sup>, и вменяется в обязанность официальным должностным лицам<sup>82</sup>. Она подразделяется на 14-15 направлений. Применительно к данному уровню власти Сийес предпочитал говорить не о единстве действий, а о едином действии, производимом «тысячью различных инструментов» занятых одним и тем же делом или различными делами в разных местах<sup>83</sup>. В этом случае у Сийеса речь шла о распределении конкретных административных функций по направлениям и о соответствии каждой из них определенной компетенции<sup>84</sup>.

В административных органах управления не приемлемы коллегиальные методы руководства. Если «многие принимают участие в принятии решения, то они не могут способствовать его осуществлению или же, что еще более существенно, осуществлять ряд действий»<sup>85</sup>. Следовательно, в административном управлении безраздельно господствует принцип единоначалия.

Нисходящее действие или применение законов должно осуществляться, по плану Сийеса, следующим образом. Отстаивая унитарную форму государственного устройства, он исходил из необходимости деконцентрации власти. Принцип деконцентрации, полагал он, реализуется в два этапа. Каждый министр делегирует, на первом этапе, часть своих полномочий департаментским бюро, состоящим из департаментских делегатов. В компетенцию департаментских бюро входит передача распоряжений и осуществление надзора по отношению к нижестоящим органам власти и, наоборот, доведение до сведения министров информации, поступающей с мест. Вторым этапом является делегирование полномочий органам власти на коммунальном уровне для осуществления исполнительных функций власти. Департаментские бюро представляют в планах Сийеса соединительное звено между местным и общенациональным уровнями.

Персонал государственных органов власти Сийес делил, как это было принято в эпоху Революции, на два класса – государственную службу и обычных служащих<sup>86</sup>. Государственные служащие выполняют решения исполнительной власти, то есть министров, тогда как обычные служащие выполняют предписания государственной службы.

<sup>80</sup> A.N. 284 AP 5, d. 2. F. 26 verso.

<sup>81</sup> A.N. 284 AP 5, d. 2. F. 22 verso.

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> A.N. 284 AP 5, d. 2. F. 41 verso.

<sup>84</sup> A.N. 284 AP 5, d. 2. F. 17.

<sup>85</sup> A.N. 284 AP 5, d. 2. F. 14.

<sup>86</sup> A. N. 284 AP 5, d.2 (4) (Loi organique de l'ordre politique en France).

Таким образом, исполнительная функция власти осуществляется префектом, непосредственно подчиняющимся министерству, супрефектом, подчиненным префекту, и, наконец, исполнительными органами власти в коммунах. Приведенная Сийесом модель управления воплощала на практике принцип деконцентрации политической власти. Сам Сийес противопоставлял ее своему проекту 1789 г. Тогда он сосредотачивал административное управление в руках промежуточных провинциальных представительных собраний. Свой отказ от прежней системы он мотивировал тем, что она «пронизана конфедеративным духом». Сийес решил, что следует иметь в виду только один «политический центр», который находится в коммунах. Верный своей склонности к абстракциям, он давал любопытную оценку политической значимости коммун, отождествляя их с точками, образующими окружность. Сами коммуны уподобляются небольшим республикам, связанным между собой и с «центральным гражданским порядком» посредством департаментских бюро<sup>87</sup>. Очевиден замысел Сийеса превратить коммуны и граждан, подлежащих избранию, в представительную базу национальной администрации, тогда как первичные избирательные собрания, располагающиеся на территории больших коммун, становились бы демократической базой представительной системы в целом<sup>88</sup>.

«Окружность», состоящая из коммун, с одной стороны, и предписания законов с другой стороны, сдерживают правительство, препятствуя проявлениям произвола в его действиях. Принимая идею федерализма применительно к коммунам, Сийес указывал, что выше этого уровня существует только унитарная модель государственного управления.

Сийес считал идею федерализма применимой не только в национальном масштабе, но и в межгосударственных отношениях. Федеральная организация межгосударственных связей должна способствовать поддержанию стабильного международного порядка, поскольку заключает в себе «закон социального консерватизма» и предполагает «верховный трибунал по разрешению споров»<sup>89</sup>. Без этой «высшей и федеральной связи», то есть без взаимозависимости, народы и государства, по глубокому убеждению Сийеса, обречены на «всевозможные превратности, вызываемые произволом, на самые разные проявления беспорядка и войн». Федеральная идея, напротив, обеспечит как вечный мир между народами, так и внутривнутриполитическое равновесие в каждом государстве.

Значимость коммунальной основы гражданского и политического порядка Сийес резюмировал следующим образом. Любая власть, мобилизуя собственные человеческие ресурсы, может организовать политическое действие и сформировать общественное мнение, необходимое для сохранения свободы и безопасности личности. Федерация коммун призвана воспрепятствовать тому, чтобы, говоря словами

<sup>87</sup> A.N. 284 AP 5, d.2 (Base fondamentale civile, politique). F.41.

<sup>88</sup> A.N. 284 AP 5, d.2 (Fondements communaux et mouvement ascensionnel). F.125.

<sup>89</sup> A.N. 284 AP 5, d.2 (Loi de garantie entre les états...). F. 115.

Сийеса, осуществилось перераспределение полномочий от «окружности», состоящей из коммун, в пользу центра. За последним Сийес признавал регулирующую роль, но не доминирующую<sup>90</sup>.

Замысел Сийеса заключался в установлении взаимодействия между федеративной и демократической основой представительной системы с ее административной вертикалью. Сами выборы должны осуществляться в два этапа: на первом составляются коммунальные, департаментские, национальные и общенациональный списки доверия, исходя из которых, на втором этапе, верховная власть назначает представителей народа на соответствующие уровни государственного управления. Ежегодно все списки подлежат пересмотру: из них должны исключаться лица, выбывшие по естественным причинам и все те, кто утратил доверие своих сограждан, а на смену им придут новые граждане. Решения о выдвижении в списки доверия должны приниматься по абсолютному большинству голосов.

Кому же, согласно проекту Сийеса, должны принадлежать политические права? Политическую общность, полагал он, будут составлять только активные граждане или «акционеры общественного предприятия». Критериями принадлежности к политической общности он считал заинтересованность, личные способности и добровольную уплату «ежегодного политического взноса». Все те, кто не удовлетворяет названным критериям, не может доказать, по мнению Сийеса, свою способность к искусству управления обществом и быть активными гражданами<sup>91</sup>. Гражданские права – свобода, собственность, безопасность – принадлежат всем без исключения гражданам. Обладателями же политических прав должны быть только активные граждане, имеющие доступ в первичные избирательные собрания (*citoyens primaires*)<sup>92</sup>. Для получения прав активного гражданства Сийес полагал необходимым, помимо общегражданских критериев принадлежности к французскому народу, предоставить также доказательства своей благонадежности – заинтересованность, способность и готовность заниматься политическими делами. Таковыми доказательствами Сийес считал факт владения собственностью во Франции, стоимостью не менее 3000 ливров; наличие сертификата за подписью 10 активных граждан соответствующего кантона о том, что данное лицо обладает необходимыми способностями, в силу своего характера и полученного образования, участвовать в работе первичных избирательных собраний; и, наконец, уплату ежегодного добровольного общественного взноса в сумме 10 ливров для покрытия расходов деятельности первичных избирательных собраний. Только при наличии указанных условий французский гражданин получал бы права активного гражданина и заносился в специальный регистр первичного избирательного собрания по месту жительства<sup>93</sup>.

<sup>90</sup> A.N. 284 AP 5, d. 2 (*Esprit de la constitution française*). F. 41 verso.

<sup>91</sup> A. N. 284 AP5, d. 2 (7) (*Observations constitutionnelles Mécanisme des différents tableaux*); *Des Manuscrits de Sieyès, 1773-1799*. P. 526.

<sup>92</sup> A. N. 284 AP5, d. 2 (*Base fondamentale civile, politique*). F. 44 verso.

<sup>93</sup> *Ibid.*

В рукописи «Органического закона политического порядка во Франции» Сийес уточнял условия приобретения гражданских и политических прав. Достаточно, полагал он, родиться или же быть натурализованным на территории Франции, чтобы быть внесенным в общий список французов. А это, в свою очередь, может стать основанием, по истечении двадцати лет, для получения политических прав<sup>94</sup>. Гражданская принадлежность накладывает и определенные обязанности, которые Сийес определял как «участие в делах государства» (*contributions*), выделяя четыре типа такого участия: денежное, обеспечивающее материальную силу; личное, обеспечивающее военную силу; и личное, выражающееся в составлении списка лиц, подлежащих избранию для занятия государственных должностей (то есть для рекрутирования политических элит); наконец, представление проектов для улучшения конституционного устройства и государственного управления<sup>95</sup>.

Рукописные наброски проекта избирательного закона позволяют проследить, как Сийес постепенно сокращал число лиц, имеющих право получать государственные посты путем выборов. В проекте «Органического закона политического порядка во Франции»<sup>96</sup> Сийес оценивал общее число граждан, обладающих политическими правами, в 5 млн. Тогда в коммунальные списки доверия попадала их десятая часть, то есть 500 тыс., а в департаментских списках значилось бы 50 тыс. Наконец, после составления в департаментах списков кандидатов национального уровня сложился бы единый общенациональный список, включающий около 5 тыс. имен<sup>97</sup>. Из этих списков предполагалось назначать должностных лиц в органы государственного управления соответствующего уровня.

В «Конституционных замечаниях» Сийес существенно сократил число лиц, подлежащих избранию. Оценивая общее число граждан, обладающих политическими правами, в 6 млн., он, в то же время, выделял из них 1 млн. тех, кого назвал «членами политической ассоциации»<sup>98</sup>. Именно последним, по его замыслу, предоставлялось бы право составлять коммунальные списки «абсолютного доверия» граждан, подлежащих выдвижению – около 100 тыс. коммунальных нотаблей, названных так Сийесом, по аналогии с членами генеральных советов коммун, предусматривавшихся муниципальным законодательством Учредительного собрания. В департаментские списки доверия попадала только десятая часть лиц, вошедших в списки доверия коммун, – около 10 тыс. департаментских нотаблей и, наконец, десятая часть из департаментских списков переходила в общенациональный список доверия – около одной тысячи национальных нотаблей<sup>99</sup>. Ежегодно все списки подлежали бы пересмотру: из них

<sup>94</sup> A. N. 284 AP 5, (La loi organique de l'ordre politique en France).

<sup>95</sup> A. N. 284 AP 5, d. 2. F. 65v°.

<sup>96</sup> A. N. 284 AP 5, d. 2 (4) (Loi organique de l'ordre politique en France).

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> A. N. 284 AP 5, d. 2 (7) (Observations constitutionnelles. Mécanisme des différents tableaux ); Des Manuscrits de Sieyès, 1773-1799. P. 520.

<sup>99</sup> Des Manuscrits de Sieyès, 1773-1799. P. 521.

исключались лица, выбывшие по естественным причинам, а также все те, кто утратил доверие своих сограждан.

Первоочередной задачей Сийес считал организацию политической власти. При этом он предпочитал оставить открытым вопрос о том, останется ли Франция республикой.

Хранящиеся в бумагах Сийеса предположения об организации власти во Франции свидетельствуют о его намерении найти подобную конституционную форму, которая позволила бы, наконец, завершить Революцию и водворить стабильный порядок. Основной целью проекта конституции Сийеса было исправление тех пороков, которыми грешили все политические режимы периода Революции и которые заключались, по его оценке, в несовершенной организации законодательной и исполнительной власти. Действительно, указывал Сийес, «если бы сочли нужным в 1789 г. учредить орган, обладавший полномочиями принимать законы, и отделить его от других частей политического учреждения, мы бы не навлекли на себя все те пережитые нами опасности и несчастья, которые стали неизбежными следствиями этих организационных упущений»<sup>100</sup>. В другом документе Сийес говорил о необходимости установить разграничительную линию между законодательными функциями и исполнительными решениями, которая отсутствовала при Директории<sup>101</sup>, из-за чего происходили постоянные политические кризисы, вызванные не прекращавшейся борьбой в законодательном органе власти, когда под влиянием страстей большинство фактически уничтожало меньшинство. Кроме того, если область применения закона не определена должным образом, исполнительная власть бездействует.

Организация политической системы, по Сийесу, предполагала различный порядок избрания законодательной и исполнительной ветвей власти<sup>102</sup>. Избрание законодательного органа власти поручалось, согласно Сийесу, специальной Охранительной коллегии, которая являлась бы первой конституционной магистратурой, а ее компетенции распространялись на все «восходящие» функции представительной системы. Для Охранительной коллегии Сийес предусматривал роль регулятора независимых друг от друга ветвей власти. Если гарантией общественного порядка является политическое учреждение, то гарантия гражданской свободы от покушений на нее политического учреждения состоит в выделении независимых ветвей власти. Охранительная коллегия, по мысли Сийеса, как раз и призвана гарантировать их независимость<sup>103</sup>.

Охранительной коллегии предстояло играть еще одну важную роль в конституционном механизме. Этому политическому органу вручалась «моральная власть». Размышления Сийеса о «моральной власти» строились следующим образом. В монархии гарантом морального порядка

<sup>100</sup> A. N. 284 AP 5, d. 2 (Organisation législative).

<sup>101</sup> Ibid.

<sup>102</sup> A. N. 284 AP 5, d. 2 (7) (Observations constitutionnelles. Du choix de fonctionnaires nationaux); Des Manuscrits de Sieyès, 1773-1799. P. 521.

<sup>103</sup> A. N. 284 AP 5, d. 2 (7) (Observations constitutionnelles, organisation du collège des conservateurs); Des Manuscrits de Sieyès, 1773-1799. P. 524.

выступали сам государь, принцы крови и аристократия. В античных республиках такого рода гарантом была аристократия. Отвергая политические притязания этих социальных сил в новых условиях, Сийес предлагал воплотить в Охранительной коллегии «неоспоримое влияние нравов, добродетели, служения, семьи и собственности». Охранительная коллегия, считал Сийес, должна быть абсолютно независима от прочих частей политического механизма, поскольку ее сближение с иными органами власти, чревато возможностью низвержения установленного порядка, преобладанием корпоративного или частного интересов. Охранительная коллегия должна, по плану Сийеса, состоять из ста членов при том, что каждый из них получал бы на время исполнения своих обязанностей земельные фонды, приносящие их держателю 90-100 тыс. ливров ренты ежегодно. Эти земельные фонды членов Охранительной коллегии представляли бы собой особые политико-административные округа с городским центром и периферией радиусом от 30 до 40 лье. Подобная мера имела две цели: ограничение «естественной олигархии богатства», которая характерна для большой и богатой Республики, и сведение на нет прежнего влияния аристократии, что стимулировало бы ее окончательный переход на сторону Республики.

Таким образом, Охранительной коллегии предстояло играть роль органа, обеспечивающего общественное согласие и моральный порядок. Ее формирование должно было производиться путем кооптации, а ее члены получали пожизненные полномочия и являлись несменяемыми. Место в Охранительной коллегии было несовместимо с иными общественными функциями. Двадцать мест в Охранительной коллегии Сийес предполагал оставлять вакантными и замещать их по необходимости<sup>104</sup>.

Охранительная коллегия должна выбирать из общенационального списка доверия 100 членов Трибуната и 300 членов Законодательного корпуса. В каждую из двух названных палат она отбирает по одному представителю от каждого департамента. Остальные места заполняются по собственному усмотрению Охранительной коллегии. Тем самым Сийес закреплял принцип представительства территорий. Состав Законодательного корпуса, по плану Сийеса, ежегодно обновляется на 1/3, а его выбывшие члены подлежат переизбранию не ранее, чем по истечении годичного срока. Трибунал также обновляется на 1/3 при том, что его бывшие члены могут быть немедленно переизбраны<sup>105</sup>.

Прочие полномочия Охранительной коллегии, отмечал Сийес, он уже описал в проекте конституционного жюри, который представил Конвенту в 1795 г. Тем самым, Охранительная коллегия выступала у Сийеса логическим развитием его идеи создания органа конституционного контроля и суда по правам человека.

<sup>104</sup> A. N. 284 AP 5, d.2 (7) (Observations constitutionnelles, organisation du collège des conservateurs); Des Manuscrits de Sieyès, 1773-1799. P. 525.

<sup>105</sup> A. N. 284 AP5, d.2 (4) (Loi organique de l'ordre politique en France).

Избрание состава органов исполнительной власти доверяется Верховному представителю (Grand Electeur). В его обязанности входит «приводить в движение механизм исполнительной ветви власти и придавать ему единство»<sup>106</sup>. Верховный представитель «может надзирать, а не управлять», его действия свободны от ответственности. Он фактически осуществляет функции главы государства, утверждая декреты Законодательного корпуса, не противоречащие Конституции, после чего они обретают силу закона<sup>107</sup>.

В бумагах Сийеса сохранилось несколько проектов организации этого института власти. Должность Верховного представителя, по замыслу Сийеса, обеспечивается доходом в 2 млн. ливров с неотчуждаемых земельных владений, предоставляемых на тех же условиях, что земельные владения членов Охранительной коллегии. Он может, по своему усмотрению, председательствовать в Охранительной коллегии, в Законодательном корпусе и Трибунате, имея там право голоса<sup>108</sup>. В качестве главы государства Верховный представитель принимает послов иностранных государств, в его руках – внешняя политика: право войны и мира, заключение международных соглашений. Решения по международным вопросам, принятые Верховным представителем, подлежат всенародному обсуждению, затем – обсуждению в Трибунате и претворению в норму права Законодательным собранием, после чего утверждаются и публикуются Верховным представителем<sup>109</sup>.

Помимо названного, Верховный представитель облечен полномочиями назначать должностных лиц в органы исполнительной власти из списков доверия коммунального, департаментского и национального уровня. Кроме того, Верховный представитель осуществляет все назначения в армии и на флоте, в администрации колоний и завоеванных государств<sup>110</sup>. Он может, по своему усмотрению, отправлять в отставку любого из назначенных им чиновников.

Сийес рассматривал два варианта избрания Верховного представителя. Согласно первому, эту должность мог занять французский гражданин в возрасте от 50 до 60 лет, уже исполнявший функции депутата. Срок исполнения этой магистратуры определялся в 10 лет. По достижении 70-летнего возраста Верховный представитель должен оставить свой пост. В более позднем варианте Сийес считал, что должность Верховного представителя может исполнять любой французский гражданин, причем пожизненно. Предусматривалось прекращение функций Верховного представителя только в случае его добровольной отставки, либо в случае его вхождения в состав Охранительной коллегии<sup>111</sup>. Таким образом, Охранительная коллегия получала право «мягкой» отставки или «поглощения» Верховного представителя.

<sup>106</sup> (Observations constitutionnelles Grand Electeur ); Des Manuscrits de Sieyès, 1773-1799. P. 525.

<sup>107</sup> A. N. 284 AP 5, d.2 (4) (Du promulgateur des Lois, Grand Electeur.) Art.1.

<sup>108</sup> Ibid. Art.2.

<sup>109</sup> Ibid. Art .3.

<sup>110</sup> Ibid. Art. 5.

<sup>111</sup> Ibid. Art. 6; A. N. 284 AP 5, d. 2 (4) (Eligibilité).

Сийес подробно описал процедуру избрания Верховного представителя, которая должна осуществляться Охранительной коллегией. Каждый год все члены Охранительной коллегии опускают в избирательную урну бюллетени с именем французского гражданина, которого они считают наиболее достойным для занятия этого поста. Урна остается запечатанной и сохраняется. Подобная процедура повторяется каждый год при том, что с появлением шестой урны самая ранняя уничтожается. Когда освобождается пост Верховного представителя, жребием определяется одна из пяти урн и затем подсчитываются результаты голосования. В случае равенства поданных голосов избранным считается самый старший по возрасту<sup>112</sup>.

Говоря о Верховном представителе, Сийес часто в своих набросках называл его монархом или императором, который должен исполнять роль «почетного представителя нации»<sup>113</sup>. Один из набросков Сийеса так и назывался: «Выборы и процедура выборов монарха, Верховного представителя». Еще один набросок озаглавлен «Корона». Колебания Сийеса отражали его приверженность к совмещению выборного и наследуемого начал в организации института главы государства. Однако, учитывая достаточно прочно укоренившиеся в общественном мнении республиканские ценности, он оставил за главой государства республиканский титул Верховного представителя.

Что же касалось личности будущего Верховного представителя, то им, разумеется, не мог стать кто-либо из братьев казненного Людовика XVI, за смерть которого голосовал Сийес вместе со многими представителями политической элиты того времени. Речь могла идти о Луи-Филиппе герцоге Орлеанском, известном своими либеральными взглядами: с ним Сийес поддерживал связь еще до Революции. По свидетельству А. Вандаля, он одно время, накануне 18 брюмера, прислушивался к предложениям, исходившим от Луи-Филиппа<sup>114</sup>. Затем, во время обсуждения конституции, Сийес предложил эту магистратуру генералу Бонапарту, которую тот отверг. Особо Сийес подчеркивал монархические атрибуты Верховного представителя. Последний выступает в его планах как «источник сосредоточения гражданских достоинств и чести», «почетный представитель нации». С целью поддержания квази-монархического статуса Верховного представителя Сийес предполагал учредить при его особе специальный штат обслуживания (*maison de la couronne*), как при Старом порядке во главе с канцлером и тремя вице-канцлерами. Особое место в канцелярии Верховного представителя занимает отделение, ведающее науками, искусствами и ремеслами. Потребность в такого рода службе Сийес мотивировал тем, что Верховный представитель, будучи «первым гражданином, являлся наиболее заинтересованным лицом в развитии общества» и, следовательно, в распространении знаний и искусств. Верховный представитель занимает наилучшие политические позиции и может привлекать

<sup>112</sup> A. N. 284 AP 5, d. 2 (4) (Elections et scrutins du monarque, Grand Electeur ).

<sup>113</sup> A. N. 284 AP 5, d. 2 (5) (Couronne).

<sup>114</sup> Vandal A. L'Avènement de Bonaparte. Paris, 1908. P.119–120.

и использовать в своей стране «все достижения, которые имеются в других странах». Он создает нечто вроде интеллектуального центра, чья задача заключается в совершенствовании наук, искусств и ремесел путем привлечения наиболее видных их деятелей как из своей собственной страны, так и из-за границы для «обмена талантами и знаниями»<sup>115</sup>.

Среди прочих атрибутов монаршей власти Верховного представителя Сийес выделял церемонию коронации, принесение клятвы верности Верховному представителю, титул монарха и право занимать трон, наконец, коронационное имя.

Верховный представитель, согласно Сийесу, назначает двух консулов, возглавляющих правительство. В ведении одного из них находятся внутренние дела, в ведении другого – внешняя политика. Ведомство внешней политики включает четыре департамента: отношений с иностранными государствами, сухопутных войск, военно-морских сил и колоний. Под началом консула, ведающего внутривополитическими вопросами, находятся департаменты полиции, правосудия, собственно внутренних дел, департаментские службы и два департамента финансов<sup>116</sup>. Верховному представителю следует примирять консулов, если между ними возникают разногласия<sup>117</sup>.

Каждый консул имеет в своем распоряжении собственный государственный совет, подведомственные министерства и трибуналы по административным делам. Оба консула председательствуют в соответствующих их компетенции государственных советах. Государственный совет по внутривополитическим делам имеет четыре компетенции. Во-первых, право законодательной инициативы и внесения законопроектов в Законодательный корпус. Таким образом, государственный совет по внутривополитическим делам оказывается на одном уровне компетенции с Трибуналом и может оспаривать поступающие туда законодательные предложения. Во-вторых, он полномочен следить за применением уже существующих нормативно-правовых актов. В-третьих, обладает правом издания регламентов. В-четвертых, он рассматривает жалобы по административным вопросам на министров, как от государственных служащих, так и от простых граждан. Консул, уполномоченный по иностранным делам, также имеет государственный совет со схожими же функциями, однако «более простой, более закрытый и меньший по составу»<sup>118</sup>.

Собственно исполнительная функция власти, по плану Сийеса, не принадлежит непосредственно ни Верховному представителю, ни консулам. Она всецело находится в ведении 14 министерств. Из них четыре, ведающих «регистрацией людей и вещей», народным просвещением, общественными имуществами и национальным благосостоянием, составляют общественное сюринтенданство

<sup>115</sup> A. N. 284 AP 5, d.2 (5) (Couronne).

<sup>116</sup> A. N. 284 AP 5, d.2 (7) (Observations constitutionnelles Puissance Electorale Exécutrice); Sieyès E.J. Observations constitutionnelles // Des Manuscrits de Sieyès, 1773-1799. P. 521.

<sup>117</sup> A. N. 284 AP 5, d.2 (4) (Loi organique de l'ordre politique en France).

<sup>118</sup> Ibid.; Des Manuscrits de Sieyès, 1773-1799. P. 522.

внутренних дел. Еще четыре - городской и сельской полиции, охранительной полиции, юстиции и охраны закона - составляют национальную магистратуру, возглавляемую канцлером Республики<sup>119</sup>. Следующие четыре министерства - армии, военно-морских сил, иностранных дел и колоний - формируют общественное сюринтенданство иностранных дел. Наконец, два министерства - налогов и государственных расходов - составляют сюринтенданство финансов<sup>120</sup>.

Вся территория Франции, по плану Сийеса, делится на департаменты и большие коммуны или кантоны. В каждой коммуне должны существовать необходимые учреждения образования, администрации и местной юриспруденции.

Важным рычагом управления в руках консулов Сийес считал палаты правосудия, которые он отделял от трибуналов правосудия, разбиравших дела граждан. Необходимость подобного разделения компетенции Сийес сформулировал следующим образом: «гражданами не управляют, управляют только государственными чиновниками»<sup>121</sup>. Сийес предлагал сформировать две палаты правосудия. Первая - Верховный суд, которому подсудны государственные преступления, совершенные министрами, государственными советниками и верховными судьями. Он не является постоянным органом правосудия в силу специфики своей компетенции. Второй, нижней палате правосудия, должны быть подсудны все остальные государственные служащие. В «Органическом законе политического порядка во Франции» Сийес более подробно очертил принципы организации судебной власти. Все дела, касающиеся семьи, торговли и фиска разбираются в первой инстанции - в центрах больших коммун с правом апелляции на уровне департамента и в Кассационном трибунале. Дела по политическим вопросам разбираются в первой инстанции на уровне департаментов и в выше упомянутых палатах правосудия при консулах<sup>122</sup>.

В рукописном документе «Заметки о правосудии» Сийес несколько видоизменил и расширил предложенный им план системы правосудия. Гражданские дела и незначительные правонарушения он предложил разбирать мировым судьям и арбитрам кварталов, на которые делятся коммуны. Более же серьезные правонарушения он считал необходимым включить в компетенцию судов первой инстанции в коммунах-кантонах, а также разбирать их на выездных сессиях окружных апелляционных судов, чья юрисдикция распространяется на несколько департаментов, и в Кассационном трибунале, правомочном направлять дела для пересмотра в соседний департамент<sup>123</sup>.

<sup>119</sup> A. N. 284 AP 5, d.2 (4) (Loi organique de l'ordre politique en France).

<sup>120</sup> A. N. 284 AP5, d.2 (7) (Observations constitutionnelles. Développement du pouvoir exécutif séparé du gouvernement); Des Manuscrits de Sieyès, 1773-1799. P. 523.

<sup>121</sup> A. N. 284 AP5, d.2 (7) (Observations constitutionnelles Puissance Electorale Exécutrice); Des Manuscrits de Sieyès, 1773-1799. P. 523.

<sup>122</sup> A. N. 284 AP 5, d.2 (4) (Loi organique de l'ordre politique en France).

<sup>123</sup> A. N. 284 AP5, d.2 (Notes sur la Justice).

Дела о серьезных правонарушениях слушаются в первой инстанции уголовными трибуналами в департаментах. Эти же суды рассматривают апелляции на решения нижестоящих полицейских трибуналов, располагающихся в коммунах-кантонах и разбиравших мелкие правонарушения. Наконец, выездная сессия окружного апелляционного суда, чья юрисдикция распространяется на 3 или 4 департамента, рассматривает в высшей инстанции апелляции на решения трибуналов по уголовным делам и утверждает смертные приговоры при отсутствии апелляции. Для разбирательства по уголовным делам Сийес предусматривал суд присяжных, а также считал необходимым учредить при канцлере республики особую судебную палату<sup>124</sup>.

Фактически, Сийес предложил видоизменить структуру судов, утвержденную Конституцией 1795 г. При Директории действовали по гражданским делам мировые суды в кантонах, гражданские трибуналы в департаментах, а по уголовным делам -- полицейский суд мирового судьи в кантонах, исправительные трибуналы в округах и уголовные трибуналы в департаментах. По плану Сийеса предполагалось перенести разбирательство гражданских дел в первой инстанции из департаментов в коммуны-кантоны. При этом мировое судопроизводство и арбитраж по гражданским делам выводились из компетенции гражданских судов первой инстанции и осуществлялись отдельно мировыми судьями или арбитрами. Наконец, Сийес вводит в иерархию судов апелляционные суды в больших округах, охватывающих 3-4 департамента.

Для расследования правонарушений против общественного порядка предстояло сформировать специальную полицию безопасности или магистратуру полиции в чьи функции входило бы профилактика правонарушений, поиск зачинщиков уже совершенных преступлений и привлечение их к ответственности. Ещё в Конвенте 1 жерминаля III г. (21 марта 1795 г.) Сийес от имени Комитетов общественного спасения, общей безопасности и законодательства внес на рассмотрение проект закона, предусматривавшего репрессивные меры за призывы к покушению на частную и государственную собственность, к восстановлению монархии, к восстанию против законных властей, республиканского правительства и национального представительства<sup>125</sup>. Среди врагов Республики Сийес назвал как правых – сторонников монархии, роялистов, так и левых – тех, кто хотел возвращения к временному революционному порядку управления, к чрезвычайным мерам и террору<sup>126</sup>. В случае возникновения серьезной угрозы Республике проект закона предусматривал не только использование сил полиции, но и направление в Париж армейских подразделений во главе с одним из двух представителей Конвента от соответствующей армии<sup>127</sup>.

---

<sup>124</sup> Ibid. F.137.

<sup>125</sup> Sieyès E.J. Rapport fait à la Convention nationale, le premier germinal, l'an III de la République au nom des comités de Salut public, de Sûreté générale et de législation. Paris. P. 9, 10.

<sup>126</sup> Ibid. P. 7.

<sup>127</sup> Ibid. P. 14.

Проект Сийеса был принят Конвентом. Несмотря на успех, Сийес считал принятые меры недостаточными для поддержания порядка в стране. В его бумагах сохранился план организации общей полиции<sup>128</sup>. Именно полиции, по мысли Сийеса, следовало предупреждать преступления против личности и общественного порядка, этим она отличается от правосудия, призванного наказывать противоправные действия. Министерство общей полиции в том виде, в каком оно существовало, не соответствовало тем задачам, которые возлагались на полицию. По мнению Сийеса, необходимо было, прежде всего, расширить прерогативы полиции. Должностные лица последней, по плану Сийеса, наделялись правами инспекции всех общественных мест, разгона незаконных собраний, ареста их участников и предания их в руки судов. Более того, никакая ассоциация граждан, вне зависимости от ее уставной деятельности, не могла собираться без разрешения должностных лиц полиции. Цензура полиции распространялась даже на театральные постановки. Восстанавливались полицейские регламенты, которые имели место еще при Старом порядке: под контроль полиции попадали сделки ювелиров, сдача внаем жилья, продажа пороха. Таким образом, административный контроль усиливался полицейским.

Наряду с возрождением прежних полицейских регламентов, Сийес предполагал и введение новых форм полицейского контроля. Среди них – обязательная явка в полицейское управление для дачи показаний и вынесения предупреждений по письменному требованию офицера полиции; проведение обысков по предписаниям полицейских должностных лиц, практика передачи граждан под надзор муниципальных органов по требованию полиции, обязательная регистрация в полиции всех прибывших на территорию коммуны лиц, выдворение тех из них, которые не имеют средств к существованию и передача их под контроль муниципалитетов по месту жительства с ограничением свободы передвижения, обязательное поручительство в благонадежности для неимущих граждан каждой коммуны. Предусматривалась и система залогов. Залог вносился по требованию полиции в целях обеспечения поведения, соответствующего закону. В частности, внесение залога с передачей под муниципальный надзор предусматривалось лицам, для ареста которых не хватало доказательств.

В особых случаях проект Сийеса допускал наделение полиции чрезвычайными полномочиями при условии соблюдения, по возможности, гарантий индивидуальной свободы с целью предотвращения общественно опасных деяний. Так, чрезвычайной власти полиции не следовало опасаться, так как должностные лица полиции ответственны и сменяемы. «Власть в чистых руках никогда не может быть опасной», – уверял Сийес.

Расширение полномочий общей полиции, по убеждению Сийеса, привело бы к утверждению порядка только вместе с полной реорганизацией ведомства общей полиции. Этому ведомству не хватало

---

<sup>128</sup> A.N. 284 AP 5, d.2 (2) (Idées sur les moyens de rendre la Police préventive. Mémoire sur l'organisation de la Police générale de Sûreté).

единства действий и централизации, так как министр общей полиции не был осведомлен о состоянии дел в департаментах: вся информация о судопроизводстве поступала в министерство юстиции. Сложившееся положение настоятельно требовало введения постоянного полицейского надзора на всей территории Республики. Сийес предложил передать такой надзор Высшему должностному лицу полиции. Последнее призвано обеспечить лично или через своих агентов исполнение законов, относящихся к общей полиции, безопасности и общественному спокойствию. Среди полномочий Высшего должностного лица полиции Сийес назвал привод и арест лиц, замышляющих противоправные действия, их допрос и при необходимости их передачу в руки правосудия. Высшее должностное лицо осуществляет общее руководство полицией, собирает оперативную информацию, осуществляет административный контроль над офицерами полиции, надзирает за местами заключения, организует преследование нищих и бродяг. При этом Высшее должностное лицо прибегает к принуждению для осуществления своих постановлений.

Функции Высшего должностного лица Сийес предполагал придать одному из трёх высших должностных лиц – министру общей полиции, министру юстиции, или, наконец, комиссару при кассационном трибунале. В 1795 г. Сийес склонялся к последней кандидатуре. В этом случае Высшее должностное лицо полиции стало бы именоваться Главным консульским префектом. В Париже при нем предполагалось создать Совет высшей юстиции.

Вся структура полицейской службы представлялась Сийесу строго иерархичной и находящейся в непрерывном действии. Импульс к действию, по замыслу Сийеса, будет распространяться сверху донизу. Представители главного консульского префекта располагались на всех уровнях судов по уголовным делам – при уголовном трибунале департамента, исправительном трибунале кантона и полицейском суде при муниципалитете. На уровне департамента подлежала упразднению должность общественного обвинителя. Оставался только один комиссар при уголовном трибунале в департаментах, или, как его назвал Сийес, консульский префект с двумя заместителями – по уголовным и гражданским делам. В исправительном трибунале коммуны-кантона, по плану Сийеса, право составления обвинительного заключения, ранее принадлежавшее председателю суда, передавалось комиссару, переименованному Сийесом во второго префекта.

План Сийеса по реформированию полиции вел к единообразию и централизации этого ведомства. Создавалась стройная система органов прокуратуры в лице главного консульского префекта и его агентов на местах, а сами эти органы выводились из подчинения министерства полиции. Расширение компетенции полиции не вело, в планах Сийеса, к созданию полицейского государства. Органы полиции оставались ответственными при том, что даже при введении чрезвычайных мер сохранялись гарантии свободы личности.

В 1799 г. во главе полицейской службы Сийес уже видел министра полиции, которому теперь переподчинялись органы прокуратуры. Сийес предусматривал и восстановление института общественных обвинителей при трибуналах. Комиссары, являвшиеся должностными лицами магистратуры полиции и подчинявшиеся, в конечном счете, министру полиции, теперь у него выступают в качестве общественных обвинителей при трибуналах. Должностные лица полиции непосредственно подчиняются комиссару при исправительном трибунале<sup>129</sup>. Незначительные правонарушения разбирались мировыми судьями, уголовные правонарушения на политической почве – исправительными трибуналами. Для общественно опасных политических правонарушений Сийес по-прежнему предусматривал в качестве первой инстанции – уголовный трибунал в департаменте, а для государственных служащих – уже упомянутые палаты правосудия при консулах. В то же время, Сийес не разграничивает уголовные и политические преступления. Французская революция сопровождалась таким политическим насилием и стихийным терроризмом, что для их обуздания и поддержания общественного порядка уголовное преследование их зачинщиков по-видимому представлялось Сийесу необходимым и оправданным.

В проекте «Органического закона политического порядка во Франции» Сийес описал принципы функционирования предложенной им системы органов государственной власти.

Важнейшие функции власти Сийес распределил между пятью государственными институтами – Трибуналом, правительством, однопалатным Законодательным корпусом, Охранительной коллегией и Верховным представителем. Все названные институты власти он задумывал как представительные учреждения<sup>130</sup>. Их функции связаны, прежде всего, с законотворческим процессом. Отсюда и исключительный интерес Сийеса к праву законодательной инициативы. Рукописная заметка «Восходящие и нисходящие функции в активном порядке» позволяет уточнить его замысел относительно инициирования законов.

В своей аргументации Сийес отталкивается от идеи восходящего и нисходящего действий в представительной системе. По его мнению, иерархия органов исполнительной власти предназначена для проведения в жизнь нормативно-правовых актов. Вопрос, на который искал ответ Сийес, заключался в том, являются ли главы органов исполнительной власти «руководителями, инициаторами и наставниками» социальной воли и необходим ли государственный комитет, куда бы направлялись все материалы и где бы собиралась вся информация относительно подготовки какого-либо закона?<sup>131</sup> Отвечая положительно на поставленный вопрос, Сийес предлагал создать подготовительное бюро, связанное с органами исполнительной власти, которое, в то же время, могло бы рассматриваться как

<sup>129</sup> Ibid. F.139, 139 verso.

<sup>130</sup> A. N. 284 AP 5, d.2. F. 34, 34 verso.

<sup>131</sup> A. N. 284 AP 5, d. 2 (Fonctions ascendantes et descendantes dans l'ordre actif). F. 108.

постоянный комитет Законодательного корпуса и не имело бы никаких исполнительных или законодательных полномочий. Целью подобного учреждения является «привлечение внимания к необходимости тех или иных законов, к их подготовке и обеспечению единства порядка их рассмотрения и социальной науки»<sup>132</sup>.

Право законодательной инициативы, согласно плану Сийеса, делят между собой правительство и Трибунат. В правительстве проект закона разрабатывался соответствующим государственным советом с консулом во главе. Первоначально Сийес колебался, предоставлять ли право законодательной инициативы Трибунату. Эти колебания нашли отражение в одном из первых набросков «Органического закона политического порядка во Франции», где предлагается делегировать право законодательной инициативы исключительно правительству, которое направляло бы затем законопроекты в Трибунат, наделявший широкими полномочиями выражать мнение по всем вопросам законодательства и управления. Из Трибуната законопроекты поступали бы в Законодательный корпус, названный Сийесом палатой решений<sup>133</sup>. В окончательном тексте, правительство и Трибунат провозглашались двумя «палатами законодательных предложений», обладающими в равной степени правом направлять «в Законодательное собрание любые предложения по законам, которые сочтут необходимыми и своевременными». С поступлением предложения по закону от правительства или Трибуната в Законодательный корпус, последний назначает день слушаний, которым придается состязательный характер при соблюдении форм, принятых в адвокатуре.

Законодательный корпус имеет право по своему усмотрению прервать прения и вынести на голосование свое решение в виде декрета. В случае принятия декрета государственный совет или Трибунат могут оспорить его конституционный характер в Охранительной коллегии. Последняя не имеет права самостоятельно ставить вопрос о конституционности декрета. В случае признания Охранительной коллегией декрета неконституционным, он немедленно аннулируется. Если же подтверждается его соответствие конституции, Охранительная коллегия направляет его Верховному представителю, который должен безотлагательно утвердить данный акт в качестве закона.

Закон Сийес называет высшей национальной волей, которая затрагивает все области общественной и политической жизни, за исключением конституции, зависящей от другой власти нации - конституирующей<sup>134</sup>. В 1799 г. конституирующая власть в проекте Сийеса утрачивает то верховенство по отношению к конституированным властям, которое Сийес неизменно подчеркивал в 1789 и в 1795 гг. Теперь он рассматривал ее в единстве с конституированными властями – законодательной,

<sup>132</sup> A. N. 284 AP 5, d.2. F. 108 verso.

<sup>133</sup> A. N. 284 AP 5, d.2 (4) (Loi organique de l'ordre politique en France). F. 71.

<sup>134</sup> A. N. 284 AP 5, d.2. F. 49.

правительством, исполнительной и судебной<sup>135</sup>. Тем не менее, для внесения изменений в действующую конституцию Сийес предусматривал согласие большинства первичных избирательных собраний. Решение о необходимости пересмотра конституции принимаются Законодательным корпусом, правительством, Трибуналом и Охранительной коллегией. В случае признания необходимости пересмотра конституции, первичные избирательные собрания избирают экстраординарный представительный орган для осуществления такого пересмотра при согласии всех четырех конституированных властей<sup>136</sup>. В бумагах Сийеса сохранился и еще один вариант организации конституирующей власти, не предполагающий обращения к первичным избирательным собраниям. Охранительная коллегия объявляется единственным судом по конституционным вопросам. Требования по пересмотру конституции должны направляться туда либо высшими конституированными властями – Законодательным корпусом, правительством, Трибуналом, либо иными органами государственной власти, государственными служащими или простыми гражданами<sup>137</sup>.

Итак, в VIII году Сийес предпринял попытку укрепить представительную систему путем существенного усиления государственной власти. Представительная система, по мнению Сийеса, приобретет большую стабильность при обеспечении прочной взаимосвязи между ее демократической базой, образуемой федерацией больших коммун с представительной и административной вертикалью государственной власти. Восходящие и нисходящие действия придают единство действий всем органам представительного режима. В ходе названного двойного действия государственная власть получает представительные полномочия от нации, принимает управленческие решения и обеспечивает политическое действие. При этом началом и завершением двойного действия у Сийеса выступает федерация больших коммун, а его кульминацией – принятие решения политическим учреждением.

Нация, формально оставаясь источником власти, фактически передавала бы большинство функций власти своим представителям, имея возможность лишь косвенно влиять на их деятельность через составление списков доверия и доведение до сведения государственных органов информации о своих насущных проблемах. Сийес стремился теоретически обосновать внутреннее единство представительного режима, в рамках которого он надеялся достичь максимального сближения между управляющими и управляемыми, властью и народом. Отсюда и его резко отрицательное отношение к возможности политического самовыражения народа вне рамок представительного режима.

Невозможность осуществления эффективного контроля управляемых над их представителями ставила Сийеса перед необходимостью ввести в государственный механизм контролирующие органы: Охранительную коллегия и Верховного представителя, наделив их правом назначать и смещать

<sup>135</sup> A. N. 284 AP 5, d.2 (Pouvoir constituant)). F. 38–39 verso.

<sup>136</sup> A. N. 284 AP 5, d.2 (Unité d'action). F. 14 verso.

<sup>137</sup> A. N. 284 AP 5, d.2 (Pouvoir Constituant). F. 40.

в рамках их компетенций представителей различных уровней государственного управления. Сама возможность назначения и поглощения Верховного представителя Охранительной коллегией означала установление контроля над исполнительной властью, чьи действия могли считаться, в силу подобного контроля, ответственными. Единственным неотвеченным органом государственной власти оставалась Охранительная коллегия.

Определенные новшества по сравнению с предшествовавшим законодательством Сийес предложил для организации административного управления. Французская революция во многом предопределила утверждение современных принципов государственной службы: равного доступа к государственным должностям и ответственные действия администрации. Принцип независимости только начал формироваться, в частности, в связи с решением Учредительного собрания о подсудности государственной администрации специальной административной юстиции<sup>138</sup>. Правда, специальных органов административного правосудия создано не было, и все дела по административным правонарушениям разбирались самими органами государственной администрации<sup>139</sup>. Сийес предложил достаточно радикальную ревизию революционного законодательства в сфере государственной администрации. Учреждение Верховного суда, палаты правосудия, дисциплинарных советов при министерствах, предназначенных для разбирательства должностных правонарушений на различных уровнях государственной администрации, вплоть до министров, членов государственных советов и верховных судей, означало бы создание системы специализированных органов административной юстиции, что так и не удалось осуществить в революционное десятилетие. Сийес предусматривал и изменение персонала государственной администрации. Дело в том, что передачу права назначения должностных лиц в соответствии со списками доверия и их смещения высшему должностному лицу (Верховному представителю и его представителям на местах - префектам и супрефектам) санкционировал уже набиравший силу явочным порядком процесс смены выборного республиканского персонала гражданской администрации, которая постепенно переходила в руки местных нотаблей, кадровых служащих и военных<sup>140</sup>. Привлечение последних на службу в государственную администрацию Сийес считал настолько важным направлением политики формирования государственной администрации, что в его бумагах сохранилась запись, требующая первоочередного назначения армейских офицеров на все гражданские должности в системе государственного управления<sup>141</sup>.

<sup>138</sup> Le Pors A. La Révolution française et le modèle français du fonctionnaire // La Révolution française et l'homme moderne. P., 1989. P. 73, 75.

<sup>139</sup> Troper M. La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française. P., 1980. P. 48.

<sup>140</sup> Hurpin G. Personnels et pratiques de l'administration au temps du Directoire // La Révolution française et l'Homme moderne. P., 1989. P. 121.

<sup>141</sup> A. N. 284 AP5, d. 2 (Base fondamentale dans l'ordre civile et politique). F. 42 verso.

«Человек 1789 года», Сийес закрепил в своем конституционном проекте политические преимущества революционных элит – нотаблей, критериями принадлежности к которым Сийес назвал общественные заслуги, компетентность и владение собственностью. Эти элиты отличала приверженность принципам 1789 г., так же, как и следование опыту революционного десятилетия<sup>142</sup>. Закрепление политических позиций, сложившихся в ходе Революции элит, предполагало утверждение политической роли средних слоев французского общества<sup>143</sup>.

#### БИБЛИОГРАФИЯ (BIBLIOGRAPHY):

1. Archives Nationales (A. N.) 284 AP 1-18 (Фонд Э.-Ж. Сийеса)
2. Aulard A. Histoire politique de la Révolution française. P., 1905.
3. Bastid P. Sieyès et sa pensée. P., 1978.
4. Bergeron L., Chaussinand-Nogaret G. Les «masses de granit». Cent mille notables du Premier Empire. P., 1978.
5. Bredin J.-D. Sieyès. La clé de la Révolution française. P., 1988.
6. Hurpin G. Personnels et pratiques de l'administration au temps du Directoire // La Révolution française et l'Homme moderne. P., 1989.
7. Le Pors A. La Révolution française et le modèle français du fonctionnaire // La Révolution française et l'homme moderne. P., 1989.
8. Troper M. La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française. P., 1980.
9. Vandal A. L'avènement de Bonaparte. P., 1908. T. 1.

<sup>142</sup> Tulard J. Napoléon et la noblesse de l'Empire. P., 1979. P. 20–25.

<sup>143</sup> Bergeron L., Chaussinand-Nogaret G. Les «masses de granit». Cent mille notables du Premier Empire. P., 1978. P. 63, 64.