

ВЛИЯНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И ЕВРО НА ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВО ФРАНЦИИ

Сапир Ж.*

Аннотация

Европейский союз и евро сыграли большую, если не решающую, роль в произошедших изменениях государственного управления Франции. Это изменение отражено в наборе нормативных и законодательных документов по реорганизации процедур и функций органов государственного управления. Самым ярким проявлением такого изменения является новая структура, созданная на базе «агентств» (или «ведомств»), некоторые из которых могут быть «независимыми».

Мы видим, как постепенно создается «правительство правил», которое еще больше снижает возможность политической деятельности, что ведет к имманентной тенденции в парламентской демократии. Так утверждает Карл Шмитт. Более того, в результате финансового кризиса 2007–2008 гг. в Экономическом и валютном союзе ЕС произошел латентный кризис, который привел к важному изменению форм государственного управления и органов власти в пределах еврозоны, а именно к созданию дисциплинарной структуры, оказывающей влияние на экономическую политику. В связи с этим возникает важная проблема демократии.

Ключевые слова: бюджет; бюджетная политика; государственное управление посредством норм; Европейский союз; евро; суверенность государств; трансформации методов государственного управления.

Европейский союз и евро сыграли важную и даже решающую роль в политических преобразованиях, произошедших и в государственном управлении, и во французском обществе. Мы видим, как постепенно развивается государственное управление посредством норм, приводя к дальнейшему снижению политической активности. В связи с этим возникает такой важный вопрос, как вопрос о демократии.

Что касается Европейского союза, то его роль очевидна. Это учреждение с его уникальной структурой («*sui generis*») призвано постепенно нивелировать суверенность государств (Barroso, 2014). С этой точки зрения понятна

* Жак Сапир – научный сотрудник Высшей школы социальных наук (EHESS), директор Центра исследований индустриализации CEMI-EHESS. Адрес: Centre d'études des modes d'industrialisation 54, bd Raspail, 75270 Paris Cedex 06. E-mail: sapir@msh-paris.fr

Перевод с французского – А.С. Милованова.

позиция нынешнего президента Комиссии Жан-Клода Юнкера, утверждающего, что единственно возможный демократический выбор – это договор (Mevel, 2015). И здесь следует объяснить роль евро, являющегося не просто финансовым инструментом или валютой, но прежде всего инструментом установления дисциплины как среди политических классов, так и среди народов стран Экономического и Валютного Союза, как это было предусмотрено в Маастрихтском договоре. Имеется в виду вынужденное принятие правил финансиализации. Но для того чтобы это произошло, евро не может соответствовать ни принципам демократии, ни принципам социального государства, каковым является Франция с 1946 г. и как это отражено в преамбуле нашей Конституции, ни обычным формам государственного управления. С этой точки зрения сочетание роли ЕС и евро сыграло ключевую роль в трансформации форм государственного управления.

Эти изменения имеют важные политические последствия. Для того чтобы быть функциональным, евро должен лишить народы суверенитета и передать его безличным институтам, и, соответственно, возникает проблема правового государства, как описал ее Карл Шмитт (Schmitt, 1936). Однако в этом случае, под прикрытием «технического выбора» (Bellamy, 1994), государствам, ранее избравшим демократический путь, следует от него отказаться в пользу деполитизации. Таким образом, мы видим, что данная трансформация государственного управления имеет *политическое* содержание, а не только *техническое*, как это чаще всего представляют, и можно предположить, что она способна привести к определенной форме тирании, или власти, лишенной суверенитета и легитимности, осуществляемой в строгом соответствии с формальными нормами.

Евро, ЕС и трансформация методов государственного управления

В течение более двадцати лет мы являемся свидетелями трансформации методов государственного управления во Франции и других странах ЕС, для которой характерно принятие определенных нормативных и законодательных актов по реорганизации процедур и функционирования системы государственного управления. Это и принятие нормативных актов в сфере финансового регулирования (Camby, 2002), и создание системы, основанной на «агентствах», некоторые из которых могут быть названы «независимыми».¹ Особого внимания заслуживает также внедрение модели «бюджетирования, ориентированного на результат», копирующего функционирование частных компаний (Barilari, Bouvier, 2010), которое отражает всевозрастающее влияние наднациональных органов управления на парламенты европейских стран, особенно французский. Это преобразование поднимает сегодня вопрос о «реальности» демократии и во многом объясняет потерю доверия к европейским институтам в этих странах (Eichhorn, Hübner et Kenealy, 2016).

В демократических режимах присутствует риск движения в сторону тирании, как в случае с *Tyrannus ab Exertitio*, который тем не менее, сдерживается осуществлением принципа суверенитета народа. Однако создание

Экономического и валютного союза, в повседневной речи получившего название «еврозоны», стало решающим моментом для утраты суверенитета государствами. Венгерский автор Андраш Якаб опровергает принцип суверенитета как таковой. Его позиция полностью совпадает с концепцией Европейского союза. Здесь следует остановиться подробнее и попытаться понять, что именно он имел в виду. После сравнительного анализа различных интерпретаций суверенитета Якаб приступает к анализу ситуации во Франции: «Чистый народный суверенитет был скомпрометирован масштабным злоупотреблением референдумами во времена правления Наполеона I и Наполеона III, когда чистый национальный суверенитет воспринимался как недостаточный с точки зрения своей легитимации» (Jakab, 2008). Дальнейшее злоупотребление извращает этот принцип, однако это касается не его реализации, а незавершенности. Мы видим, что преимущество, которое лидеры могут извлечь из этой ситуации, освобождает их от ответственности за свои действия (Bellamy, 2010).

Под видом проведения «либерального» курса и экономической рационализации, являющейся по сути лишь *технической*, происходит лишение народов власти, а следовательно отрицание демократии (Ibid.).

С того момента, как у государств отбирается возможность влиять на свою экономическую ситуацию посредством обесценивания (или повышения стоимости) валюты (и если заблаговременно не был создан механизм важных бюджетных переводов между странами Союза), усилия по регулированию внутри валютного союза становятся обязательными и базируются только на факторах производства. Другими словами, правительство, вступая в валютный союз, естественным образом лишается своего суверенитета в области осуществления как бюджетной политики, так и социальной.

Эта тенденция стала очевидной после того, как были существенно подорваны позиции самого евро, ведь на самом деле евро сейчас находится в кризисной ситуации. Уместно привести слова одного греческого экономиста: «Национальный и народный суверенитеты необходимы для демократии. Демократия отступает назад в условиях господства наднациональных механизмов ЕС и ЭВС. Нашим странам необходим демократический контроль, а также эмансипированная демократия с прямым всеобщим участием» (Lapavistas, 2016).

Механизмы, представляемые в качестве экономических, могут приводить к катастрофическим последствиям, как в политической, так и социальной сфере. Причем что страшнее, это происходит не по причине вооруженного конфликта, а из-за применения в управлении изощренных, и вполне реальных правил (Sapir, 2002). Демократические политические системы, возникшие в Западной Европе после окончания Второй мировой войны, испытывают постоянный гнет наследия и бюрократического искушения, который проявляется в виде демократии без народа, или «демократии без *demos*» (Colliot-Thélène, 2011). Таким образом, фасад строгой легальности, в настоящее время оторванной от *легитимности*, скрывает определенную форму тирании, *Tyrannus ab Exertitio*.

Как происходит «государственное управление посредством норм»

К. Шмитт полагал, и многие с ним соглашались, что «государственное управление посредством норм» представляет собой имманентную тенденцию в парламентской демократии (Schmitt, 1936). Государственное управление посредством норм – это форма идеала, сформулированная теоретиками права, в частности Гансом Кельзеном (Kelsen, 1988). Ее можно рассматривать как давнюю цель Германии (Labrousse, Weisz, 2001), коренящуюся в идеологии *ордолиберализма*, и реализована она может быть с помощью ЭВС (Sapir, 2012).

Экономический и валютный союз появился в результате «Маастрихтского договора», подписанного 7 февраля 1992 г. и ратифицированного незначительным большинством стран в ходе референдума, проведенного во Франции в сентябре 1992 г. В этом договоре было дано определение «валютному союзу», согласно которому подписавшие его страны должны были соответствовать требованиям в отношении бюджетного дефицита (правило «3%») или государственного долга. Это было подтверждено принятым на саммите в Амстердаме 17 июня 1999 г.² Пактом стабильности и роста (ПСР). В нем был определен ряд критериев, которые государства ЭВС обязались соблюдать по отношению к своим партнерам. Этот инструмент определил различные меры, которые позже были приняты для создания наднациональных правил по бюджетным вопросам. В действительности если *теоретически* бюджетная сфера остается в рамках национальной компетенции, то на самом деле система раннего предупреждения позволяет Совету по экономическим и финансовым вопросам, объединяющему министров экономики и финансов Союза (Gautron, 2006), давать рекомендации какому-либо государству в случае постоянных бюджетных нарушений. Несмотря на то что ПСР признавала возможность ситуаций, в которых установленные нормы не применимы, он стал первой ласточкой в потере государствами бюджетного суверенитета. В действительности Совет по экономическим и финансовым вопросам может давать рекомендации государству, не соблюдающему условия договора, чтобы решить сложившуюся ситуацию. Если это не срабатывает, Совет может наложить санкции: штраф (от 0,2% до 0,5% ВВП государства) может быть погашен за счет депозита в ЕЦБ в том случае, если чрезмерный дефицит не будет устранен.

Здесь хотелось бы напомнить о том, что Совет по экономическим и финансовым вопросам связан с Еврогруппой, юридический статус которой в договорах не прописан³. Отсюда возникает проблема с определением статуса агентств, полномочия и прерогативы которых зависят от консенсуса, не попадающего под политический контроль, разве что только постфактум. Здесь мы видим двойное отступление от принципов демократии: с одной стороны, создание «независимых агентств», и, с другой стороны, положение некоторых из этих агентств за рамками обычного законодательства, что еще более усложняет основанный на демократических принципах контроль.

В то время как факты говорили о том, что некоторые страны ЭВС регулярно попадают в ситуации, когда они не способны соблюдать разного

рода ограничения, несоблюдение правил, установленных ПСР, не удовлетворяло Германию, которая хотела навязать это «управление посредством норм». Так, 22 и 23 марта 2005 г. главы государств и правительств ЕС решили пересмотреть Пакт стабильности и роста и сделать его еще более ограничивающим. Согласно новой версии Пакта, у государств-членов государственный долг и бюджетный дефицит не должны превышать 60% и 3% от ВВП соответственно.

Однако условия пакта были вновь смягчены по ряду вопросов по просьбе Франции и Италии: государства-члены получили возможность избегать применения «процедуры предотвращения сверхнормативного дефицита государственного бюджета» в случае, если экономика этих стран находится в состоянии рецессии. В то время как ранее это правило применялось лишь для тех стран, которые находились в глубоком кризисе, повлекшем падение уровня ВВП на 2 и более процентных пункта. Решение о применении процедуры предотвращения сверхнормативного дефицита государственного бюджета должно быть принято только после изучения определенного количества соответствующих факторов, способных приостановить или отсрочить применение данной процедуры. Естественно, что правительства стран – членов ЕС искали возможность смягчить условия применения ПСР, не меняя его сути.

Тем не менее следует отметить, что реформа ПСР в марте 2005 г. стала всего лишь политическим соглашением, поскольку Европейский совет не обладает полномочиями по изменению нормативной документации Совета ЕС. Два нормативных документа от 7 июля 1997 г., которые легли в основу ПСР, действуют в первоначальной редакции до сегодняшнего дня.

Теоретические обоснования методов управления посредством норм

Подход, целью которого является передача принятия решений по экономическим вопросам экспертным коллегиям в ущерб принципам демократии и народного представительства, имеет ряд обоснований, которые могут быть сформулированы при четком выделении двух проблем.

Прежде всего, можно предположить, что правила необходимы для принятия агентствами решений независимо от того, идет ли речь об эвристических правилах самих агентств (Simon, 1978) или о правилах, продиктованных извне. Затем следует предположить, что внешний характер (абсолютный и относительный) этих правил по отношению к группе действующих лиц является условием эффективности системы правил. Таким образом, возникает логическая цепь обоснования. Назовем предположение, относящееся к необходимости правил, – A_1 и, соответственно, A_2 и A_2 , – к внешнему характеру этих правил по отношению к группе, где A_2 – правила, которые носят абсолютный характер (члены группы, управляемой этими правилами, не могут их менять), а A_2 – правила носят относительный характер (внести изменения возможно, но с ограничениями).

Кроме этого, следует предположить, что функциональность или эффективность правила достаточна для того, чтобы они распространялись

на всех или по крайней мере на большинство действующих лиц группы. Необходимость соблюдения правила поднимает вопрос о его происхождении, а вопрос о формальностях, которые следует соблюсти, становится основным по отношению к процедуре, благодаря которой возникло это правило. Назовем это предположение В.

Нетрудно заметить, что A_2 и A_2 приводят к A_1 , тогда как обратное не обязательно правдиво. Многие экономисты, такие как Джон Коммонс, Дж. Кейнс или Гуннар Мюрдаль, считали существование правил необходимым, соглашаясь в этом вопросе с Хайеком (Hausman, 1994). Однако они не оправдывали методы управления посредством правил. Возможность модифицировать и трансформировать правила была для этих экономистов важным условием эффективности системы, она приводила к общественной дискуссии и тем или иным правительственным действиям. Чтобы перейти от A_1 к A_2 , следует обратиться и к другим гипотезам, в частности к гипотезе о поведении агентств. При этом нужно особенно учитывать тот факт, что структура индивидуальных предпочтений в контексте не затронута. (Многочисленные тесты показали их недейственность (Sapir, 2005).) И напротив, становится очевидным, что предположение A_1 напрямую связано с анализом когнитивных способностей агентств (Sapir, 1998). Утверждение о том, что мы не можем ничего решить без правил, приводит к отрицанию великолепных гипотез неоклассической теории и обосновывает институциональную парадигму.

Предположение A_2 приводит, конечно же, к предположению В. Чтобы придать абсолютный внешний характер правилу по отношению к группе, к которой оно относится, необходимо показать, что функциональность правила *полностью* достаточна для установления легитимности. И напротив, предположение A_2 , которое подразумевает, что правила могут быть изменены при определенных обстоятельствах и некоторых ограничениях, способно противостоять опровержению предположения В. Предположение A_2 формирует теоретическую базу методов управления посредством правил, когда политическая власть больше не способна влиять на экономические правила с помощью законов или регламентов. Пространство для дискуссий полностью поглощается либо технической логикой, либо моральным сожалением о последствиях принятых мер. Предположение В является необходимым для любых действий, целью которых является выделение некоторых экономических решений из политического поля. Очевидно, что если эти обе проблемы связаны, то их обсуждение четко разделено в той мере, в которой тотальность предположения А не зависит от предположения В.

Предположение А не составляет никакой проблемы, разве что для неоклассика. Предположение В может обсуждаться только после оценки значения легитимности правил и причины, по которой это понятие становится основным, когда достаточно одно лишь соблюдение процедур.

Здесь выделяется важная проблема. В тот момент, когда темой экономических дискуссий выступает вопрос о политических кадрах, методах управления, необходимо констатировать, что то, что мы называем демокра-

тическим управлением, чаще всего представляет собой простое соблюдение законности. Для того чтобы понять, что стоит за превознесением экономических конституций, которое является нечем иным, как наглядным изображением экономистами правоверного идеализма, необходимо изучить отношения между понятиями законности и легитимности.

Появление «дисциплинарной структуры» в Еврозоне

Финансовый кризис 2007–2008 гг. привел к латентному кризису в ЭВС и стал «экзогенным шоком», с которым ЭВС был не в состоянии справиться из-за внутреннего дисбаланса (Sapir, 1998). Усиление кризиса государственного долга (в Греции, Испании, Португалии и Италии) спровоцировало применение пяти нормативных документов и одной директивы, предложенных Европейской комиссией и одобренных 27 странами-членами, а также Европейским парламентом в октябре 2011 г. Эти документы получили название «Six-Pack»⁴. С тех пор государства обязаны ставить перед собой среднесрочную цель, которая позволит гарантировать жизнеспособность бюджета. Эта цель заключается в предотвращении дисбаланса бюджета (структурный дефицит бюджета не может быть больше 1% от ВВП) и устанавливается Европейской комиссией для каждого государства в отдельности.

В отношении стран, долг которых превышает 60% от ВВП, применяется «процедура предотвращения сверхнормативного дефицита государственного бюджета» в том случае, если они не сокращают разницу между текущим уровнем задолженности и максимально разрешенным уровнем долга в 60% от ВВП на $\frac{1}{20}$ ежегодно (в среднем за три года). Если страны, попавшие под действие «процедуры предотвращения сверхнормативного дефицита государственного бюджета» (23 государства из 27 по состоянию на декабрь 2011 г.), не соблюдают рекомендации Совета, то Совет, при согласии Европейской комиссии, накладывает санкции, за исключением тех случаев, когда квалифицированное большинство стран-членов голосует против. Это новшество внутри ЕС, и называется оно правилом голосования «обратного большинства»⁵.

Помимо этой процедуры, которая больше не требует «положительного» исхода голосования для наложения санкций, «Six-Pack» содержит целую серию очень противоречивых мер в области макроэкономики. Так, «процедура предотвращения сверхнормативного дефицита государственного бюджета» может быть запущена, а санкции приняты, без учета мнения стран-членов на основе следующих показателей⁶: средний за три года показатель счета текущих операций в процентах от ВВП; показатель изменения доли экспорта; показатель изменения номинальной заработной платы за последние три года (процедура, которая могла бы быть использована против правительства Франции в случае отказа от закона «El Khomri», обсуждавшегося весной 2016 г.).

Здесь также учитываются изменения эффективных процентных ставок за последние три года по отношению к 35 промышленным странам, изме-

нения задолженности частного сектора в процентах от ВВП (порог в 15%) и ежегодные изменения в процентах рассчитанных Евростатом цен на недвижимость и, наконец, государственный долг в процентах от ВВП.

Из этого видно, что дисциплинарная составляющая евро была реализована уже в конце 2011 г. Однако именно Договор о стабильности, координации и управлении, обсуждавшийся еще Николя Саркози и Ангелой Меркель и ратифицированный при Франсуа Олланде в октябре 2012 г., подвел окончательную черту.

Договор о стабильности, координации и управлении и его последствия

Этот пакт о европейском бюджете, официально названный Договором о стабильности, координации и управлении (TSCG), представляет собой механизм, согласованный 25 из 28 стран – членов Евросоюза⁷. Он вписывается в институциональную логику, отличную от логики Пакта стабильности и роста 1997 г. Он представлен с учетом межправительственной перспективы и относится исключительно к странам еврозоны. Некоторые страны (Соединенное Королевство, Чешская Республика), не вошедшие в еврозону, не подписывали этот договор. Пакт стабильности и роста применяется в равной степени ко всем странам – членам ЕС. Договор о стабильности, координации и управлении дает право Еврокомиссии следить за соблюдением принятых правил, предлагая подписавшим его странам график достижения среднесрочных целей. Таким образом, этот договор обозначил важный этап в процессе передачи суверенитета государствам Еврокомиссии, которая, не стоит об этом забывать, является назначаемым органом и не подчиняется Европарламенту.

Договор о стабильности, координации и управлении стал главным этапом процесса лишения государств их суверенитета. В соответствии с этим договором полномочия по решению важной части бюджетных вопросов, являющихся основой демократии, у французского Парламента (также как и у других стран – членов еврозоны) отбираются. Этот договор позволил ЕС осуществить насильственные изменения, которые *технически* привели к тому, что политические, экономические и социальные вопросы каждой страны в отдельности ушли с поля политических дебатов. Это невероятно серьезное событие в политической жизни нашей страны и других подписавшихся стран представляет собой радикальный отход от демократического и социального порядка, который установился с 1944 г., момента освобождения страны.

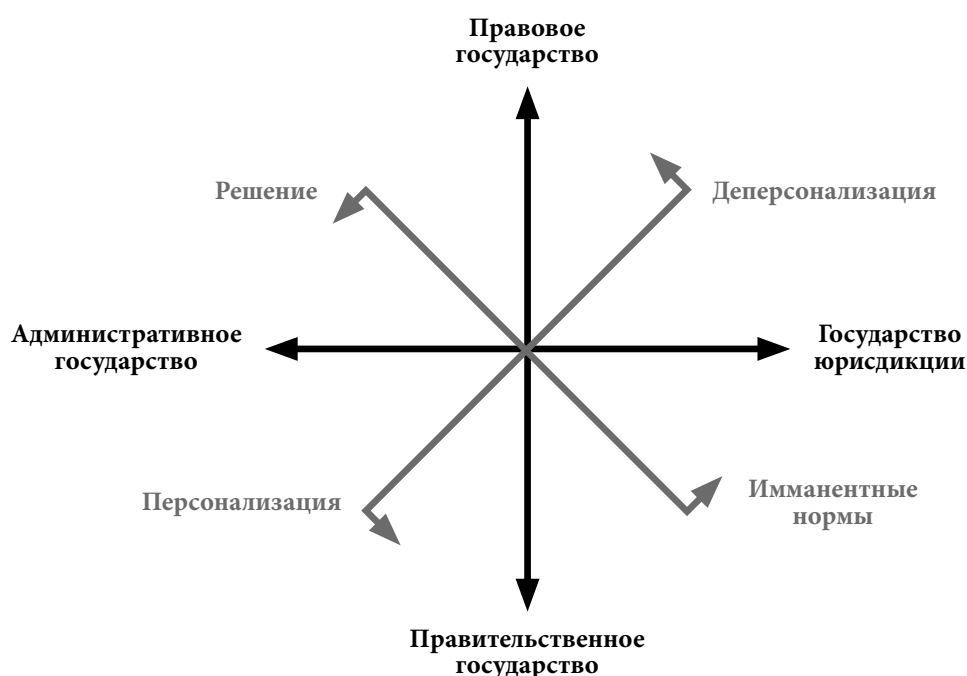
С этой точки зрения можно заключить, что ЕС удалось достичь своих целей и использовать евро наряду с кризисом в еврозоне, чтобы заставить принять на постоянной основе передачу суверенитета, и этот отказ от суверенитета не был оспорен странами-членами. Это привело к существенным последствиям, так как с этого момента бюджетные процедуры, осуществляемые министерством финансов, ограничены целями в форме «норм», которые не согласовываются во Франции.

К. Шмитт: правовое государство и его критика

В соответствии с законом правительство поднимает вопрос о замене нормы на дискреционное политическое решение. Обратимся к типологии, предложенной К. Шмиттом (Schmitt, 1936). Он выделяет следующие виды государств: правовое (модель правильной демократии) и противоположное ему – правительственное государство (со всемогущим правителем); государство юрисдикции (власть судей) и противоположное ему – административное государство (государство бюрократии). Рассматривая современное государство, Шмитт делает вывод о его трансформации в административное государство, унаследовавшее некоторые черты экономик государств эпохи Первой мировой войны. Современное государство, по его мнению, стремится стать тоталитарным, а его власть – абсолютной. Следует признать справедливость этой типологии.

Диаграмма 1

Типология государственных форм Карла Шмитта



Эти противоположные пары идеальных типов государств отсылают нас к другим не менее важным противоположностям. Характеристики, данные Шмиттом его государственным моделям, позволяют различить политические сферы. Сфере, где доминирует решение и которой соответствуют правительственное и административное государства, противопоставляется сфера, управляемая имманентными, техническими или метафизическими нормами, она соответствует одновременно государству юрисдикции и пра-

вовому государству. В то же время выделяется сфера, в которой государство является безличным, сюда включены правовое и административное государства, а также сфера, в которой государственная власть концентрируется у правителя, ей соответствуют правительственное государство и государство юрисдикции.

Это противопоставление норм и решения, с одной стороны, и персонализации и деперсонализации власти с другой – не менее важно, чем противопоставление форм государств, для понимания концепции К. Шмитта. Шмитт уделяет особое внимание критике правового государства, так как для него оно являлось символом завершения режимов парламентской демократии и либерализма. Эта критика выявляет третье противопоставление, которое постепенно становится очевидным. Это противопоставление легальности и легитимности, которое, в свою очередь, отсылает нас к Шмитту и его определению естественного права, являющегося свидетельством трансцендентального порядка: «...в нашу эпоху господствует вымышленное представление о легальности, и эта вера в систему строгой легальности противопоставляется явно и четко вдохновленной правом легитимности при очевидном волеизъявлении» (Schmitt, 1936, p. 46).

Мы видим, что для Шмитта было важно «спасти» право как организующий принцип общества, точное соблюдение закона. Здесь следует к нему прислушаться. Право не может определять само себя: оно должно быть «помещено» в разные контексты, и уже тогда оно становится оспариваемым. Нужно быть в состоянии думать о *решении*, другими словами, думать о *действии*, не являющемся механическим применением нормы, но являющимся субъективным созданием индивида или группы индивидов. Это решение позволяет подумать об институциональной инновации, без которой люди были бы приговорены жить в стационарном обществе. И именно такой является логика правового государства. Если действия могут осуществляться только лишь в контексте механического применения норм и если эти нормы были изданы «справедливым» законодателем, т.е. всезнающим, то у правового государства нет ни прошлого, ни будущего. Правовое государство «совершенно», и оно является таковым с самого начала и таким останется до окончания времен. В этом мире время остановилось.

На самом деле невозможно понять, что представляет собой общество до тех пор пока мы абстрагируемся от способности людей создавать, зачатую без их собственного ведома, новые социальные институты, основанные на субъективности. Мир, в котором существует лишь механическое исполнение норм и закона, – мир без прошлого и будущего. Однако этот процесс (создания институтов – *ред.*) нельзя пускать на самотек. Следует думать о формате, в котором он произойдет. И сделанный выбор будет определять, кто удерживает суверенитет в обществе, находится в самом сердце политики (Schmitt, 1922). Таким образом, Шмитт, критикуя неукоснительное соблюдение закона, выстраивает ее не отдельно от контекста. Впрочем, можно возразить, что все написанные им тексты были предметами бурных обсуждений (Balakrishnan, 2010). Некоторые из его идей, несомненно, были спорными. Однако, принимая во внимание все мнения, он приходил к аб-

солютно оригинальной мысли. Нужно думать, как Карл Шмитт, чтобы быть способным возразить Карлу Шмитту.

Итак, он считает, что целью либерального парламентаризма является создание условий для того, чтобы легальность вытеснила легитимность, и чтобы власть большинства вытеснила право. Согласно Шмитту, порождаемый правом формализм – как проявление вымышленного представления о легальности – приведет в конце концов к разрушению самого правового государства (Shmitt, 1936). Право в правовом государстве не является результатом волеизъявления большинства и осуществления политической деятельности, а лишь определенным механическим исполнением законов. Вопрос о *содержании* права при этом не стоит, что сегодня абсолютно очевидно, если посмотреть на функционирование институтов ЕС и то, что происходит в нашей стране.

Однако такое государство находится под постоянной угрозой распада из-за конфликтов, происходящих по причине участия в политике масс (Hirst, 1999). Здесь особые политические взгляды Карла Шмитта противоречат его теоретическим выводам. Шмитт принял бы правовое государство, если бы оно не было демократическим. На самом деле его шокирует не выявленное свойство стационарности, присущее правовому государству. Он отмечает, что если государство является демократическим, то воля народа отождествляется с верховенством закона, а государство, которое больше не ограничивается только законом, не соответствует модели правового государства. Это вытекает из того, что в либеральной теории закон легален только в том случае, если он был разработан и приведен в действие посредством установленных законодательством процедур. Данная автореферентная ситуация обосновывает претензии Шмитта. Но следует понимать, что это лишь одна из претензий к правовому государству.

На основании этой носящей автореферентный характер претензии к правовому государству Шмитт отдает полное предпочтение государству юрисдикции, которое по своей сути является консервативным. Здесь наблюдается интересный прообраз тезисов Хайека, изложенных в его позднем труде «Политический строй свободного народа» (Hayek, 1979), которые, кажется, связывают этих двух противоположных авторов (Bellamy, 2010). В то же время Шмитт отдает себе отчет, в том, что власть судей предполагает однородность в представлении права. Это возможно только лишь, по его мнению, в «спокойной» или «нормальной» ситуации. Здесь мы сталкиваемся с проблемой, существующей в социологии, особенно у Бурдьё в его понятии «габитус» в экономике. Однако, как неоднократно подчеркивал Кейнс, действия и задачи государства существенно различаются в периоды ровного, спокойного экономического развития («*reposefulness*») и в кризисной ситуации. В самом деле, государство должно быть способно функционировать в любой ситуации.

Но по мере развития правового государства, с присущим для него верховенством закона и его фетишизацией законности, встает вопрос об «экономической конституции» как об идеологическом обосновании такой государственной системы и его политическом источнике.

«Экономические конституции». Заблуждения приверженцев неоклассической модели

Усилия, предпринимаемые европейскими лидерами уже в течение многих лет, направленные на то, чтобы сделать закон единственной нормой, связаны с идеей об экономической конституции, получившей распространение в Европе отчасти под влиянием теории общественного выбора (Bushanan, 1977), американского институционализма и неоклассической мысли (Van den Hauwe, 1999). Возникает вопрос: как же мы пришли к признанию экономических конституций, т.е. завершенной формы государственного управления посредством норм? В основе этого признания лежит убеждение в том, что в условиях демократии избиратель не склонен к рациональному выбору (Caplan, 2007) или же что этот рациональный выбор может привести к тупиковой политической ситуации (Arrow, 1963). Но само определение того, кем бы мог быть рациональный избиратель, относит нас к теории индивидуальных предпочтений, в том виде, как она была сформулирована неоклассической школой. Эта теория была признана недействительной благодаря недавно проведенным исследованиям в области прикладной психологии и экспериментальной экономики (Sapir, 2005). К тому же позиция Бюшанана не самая последовательная и его видение политики как предмета консенсуса отнюдь не бесспорно (Block, DiLorenzo, 2000).

Можно предположить, что свободное соглашение могло бы полностью и безоговорочно связать задействованные стороны и что эти стороны прекрасно отдавали бы себе отчет о последствиях своих действий после подписания данного соглашения и использовали бы одни и те же критерии оценки. Однако в таком случае применение норм больше не было бы оправданным. Отношения между индивидами стали бы абсолютно предсказуемыми. Здесь мы сталкиваемся с наиболее очевидными заблуждениями приверженцев неоклассической модели (Sapir, 2000). Это теоретическое построение очень хрупко само по себе, даже если не принимать во внимание указанный способ принятия норм (см. об этом: Sapir J. *Quelle économie pour le XXIème siècle?*). Анализируя «конституциональную» концепцию социально-экономического развития Хайека (Hayek, 1981), мы обнаруживаем аргументы стабильности выбора, т.е. использование политической системы в качестве метафоры для «обоснования» существования экономической конституции, а также аргумент так называемой «операциональности» или эффективности экономической конституции, даже в том случае, если бы она нарушала принципы демократии.

1. Аргумент стабильности выбора

Аргумент в пользу стабильности выбора исходит из суждения о том, что для того, чтобы улучшить условия жизни, необходимо в мире, где все так неопределенно, создать пространство стабильности. В данном случае стабильность противопоставляется нестабильности, которую обязательно повлекли бы за собой дискреционные действия правительств. Но, с одной стороны, нет доказательств того, что правительственные действия всегда

вызывают нестабильность, как нет доказательств и того, что правила приводят к стабильности. Здесь мы затрагиваем нормативные границы, описываемые авторами теории общественного выбора. Как показывает история договоров о контроле над вооружениями, организационное право также может выступать мощным фактором нестабильности (Downs, Rocke, 1990). Каждый раз, как только вводились очередные, даже временные запреты на некоторые виды вооружения, тут же возникало множество способов обхода этих запретов. Вашингтонское морское соглашение 1922 г. является первой серьезной попыткой регулирования производства вооружения с помощью системы обязательных правил (Hoover, 1989). Однако пункты договора, ограничивающие существующее вооружение, подтолкнули военную инновацию во всех странах, подписавших это соглашение. С договорами, подписанными в 1960-х гг., та же ситуация. Договор СНВ 1 (Договор о сокращении наступательного вооружения 1991 г.) послужил стартом распространению боеголовок (МИР V), а также спровоцировал возвращение к баллистическим ракетам и стал ярким примером того, как можно обойти ограничения, установленные этими договорами.

Таким образом, мы видим, что система организационных правил играет стабилизирующую роль, лишь когда она может опираться на легитимную дискреционную власть; правила/нормы сами по себе не имеют такой способности. Такая система никоим образом не позволяет избежать необходимости обоснования легитимности и, следовательно, суверенитета; напротив, эта система поднимает вопрос о способе организации внутри политического пространства.

2. Ошибочная аналогия между экономикой и политикой

Второй аргумент основан на аналогии политической и экономической систем. Политическая система нуждается в конституции и иерархии норм: конституционные положения, законы, регламенты. Исходя из этого, можно сделать вывод, что функционирование рынков было бы более эффективным, если бы его игроки сталкивались с ограничениями, которые невозможно обойти. Отсюда, естественно, возникает идея о том, что без политического участия фиксация этих ограничений позволит достичь большей социальной стабильности.

Однако есть основания считать, что ошибочно сравнивать экономические правила и политическую конституцию. Это сравнение основывается на двух заблуждениях: во-первых, что именно конституция обеспечивает стабильность политической среды, а во-вторых, что можно смешать политическую или стратегическую деятельность, где задействовано определенное количество участников (партий или государств), и экономическую деятельность, где количество участников значительно больше. Эти два заблуждения являются причиной непонимания некоторых политических механизмов. В конституции мы одновременно находим как структурные, так и правовые положения (Sunstein, 1993 (1988), pp. 327–356).

Структурные положения, направленные на организацию пространства для дискуссии, касаются процедур выборов, проверки политической

системы и позволяют избежать определенных организационных вопросов, которые будут бесконечно обсуждаться в каждом конкретном случае. Регулярное обсуждение порядка голосования, равно как и внесение в него изменений, вполне легитимно. Так считали Т. Джефферсон и Дж. Локк, полагая, что решения, принимаемые одним поколением, необязательно связаны с решениями следующего (Jefferson, 1984; Locke, 1965, book II, ch. 8)⁴⁸. Однако, внося положение в конституцию, мы избегаем споров по нему при каждом новом избирательном цикле.

Правовые нормы направлены на защиту прав личности. Вопрос о правовых нормах можно рассматривать с позиций эссенциализма или функционализма. Либеральная традиция в основном стоит на позициях эссенциализма: права, которые следует отстаивать, проистекают из человеческой природы, являющейся незыблемой и существующей в любом обществе. Этот подход привносит религиозный аспект в данную концепцию политического общественного устройства.

С точки зрения функционализма можно было бы заключить, что устранение некоторых вопросов с политического поля является условием нормального функционирования государства. Стивен Холмс считает это основой правила самоограничения спора, которые он также называет gag-rules («правило кляпа» или запрещение дебатов) (Holmes, 1988).

Вызванное экономическим конституционализмом, стремление деполитизировать политические выборы приводит к мысли о том, что политические выборы в действительности являются выборами техническими. Возможным оправданием ограничения демократического выбора может быть применение принципа научности принимаемого решения. Понятно, что экономисты, поддерживающие независимость центральных банков, полагают, что именно экономическая наука позволяет определить, правильность тех или иных решений (Goodfriend, King, 1997). Можно также рассмотреть и другую возможность, например, организация общества должна соответствовать законам природы (Lucas, Sargent, 1981). Однако уже само признание существования законов опровергает утверждение Хайека о стихийном порядке, который оказывается совсем не стихийным, а предшествующим принятым людьми решениям. К тому же следует установить источник этих законов. Сейчас это возможно, лишь добавив религиозный аспект в процесс анализа. И наконец, при недостатке экономической эргодичности (Cercignani, Boltzmann, 1998; Barberousse, 2002), понятие которой было введено, но так никогда и не доказано, П. Самюэльсоном (Samuelson, 1962), невозможно и далее оправдывать рынок как оптимальный способ выбора правил (Mirowski, 1989).

* * *

Изменениям, которые мы наблюдаем вот уже 20 лет, можно дать определение. Если очевидно, что все еще существуют *формы* демократии, следует задать себе вопрос о *составляющей* этой демократии. Термин *демократия* позволяет описать новую ситуацию, в которой мы эволюционируем, будь то со стороны механизмов ЕС или со стороны евро. Этот термин описыва-

ет реальность, которая упоминалась еще Августином во времена поздней античности как *Tyrannus ab Exertitio*, т.е. к власти «законным» путем пришел правитель, который ею злоупотребляет (St. Augustin, 1998–2002). Можно было бы спросить: зачем создавать новый термин, если уже распространяется термин «демократура» (смесь демократии и диктатуры)? Сегодня в повседневной речи термины «диктатор» и «тиран» используются практически как синонимы. Однако научное использование этих терминов иное.

В политической философии и политической науке диктатор (и диктатура) принадлежит к демократической дуге (Sapir, 2016). В Риме он назначался на ограниченный срок двумя консулами (Rougé, 1991). «Диктатура» – это форма осуществления власти, необязательно «справедливой», но в основе своей «правовой» или определенной «законодательно». Диктатор может нарушать законы, если того требует ситуация (то, что юристы называют случаем «*extremus necessitatis*»). Как в пословице «необходимость рождает закон»⁸, которую цитируют многие авторы, в том числе Боден, считающий, что постоянно следить за исполнением закона должен суверен (Bodin (1575), 1993). Если он нарушит закон, то ему следует обеспечить его дальнейшее восстановление.

Тиран, напротив, «несправедливо» пользуется средствами, находящимися в его распоряжении, независимо от того, вовлечено ли насилие (что часто и происходит) или нет. На основе наблюдений и анализа древних текстов Августин вывел две формы тирании: первая – при которой тиран приходит к власти в результате государственного переворота (*Tyrannus absque Titulo*), и вторая – когда, придя к власти законным способом, он превращает свою власть в тиранию (*Tyrannus ab Exertitio*). Таким образом, неологизм *демократура* соотносится со второй формой.

Проект на самом деле не новый⁹. Он вырос из проекта «деполитизации» политики (Bellamy, 1994), а неолиберализм стал его идейным источником. Таков был тезис моей книги 2002 г. «*Экономисты против демократии*» (Sapir, 2002).

Одержимость управлением посредством норм – *rule by law* (т.е. формальная законность), – которая сегодня присуща европейским институтам, и верность букве закона часто представляют в выгодном свете политику власти. Формальная законность не может выступать гарантом демократии. Дизенхауз напоминает нам об извращенной законодательной системе апартеида (Dyzenhaus, 1991), где расистские убеждения южноафриканских судей оказывали меньшее влияние на унижительную юриспруденцию, нежели их «позитивизм» (Dyzenhaus, 2006, p. 22). В основе этого позитивизма стремление к преодолению дуализма нормы и исключения. Очевидно то, насколько недостаточно одного стремления и как оно поверхностно. Подлинная демократия может быть основана только лишь на принципах легитимности (*auctoritas* (Deniaux, 2001)) и суверенности.

Сегодня мы столкнулись с проблемой медленного и практически неумовимого перехода от демократического государства, находящегося строго посередине между демократической и бюрократической легитимностью (и их уравнивающего), к государству сговора. Отсюда и создание не-

ологизма «демократия», если иметь в виду, что демократия – это процесс, ничего общего не имеющий с государственными переворотами былых времен. Если прежде в поработанном государстве колесницы тирана патрулировали улицы, то в нынешних условиях никакой повозке больше не нужно выезжать на улицу. Сила тиранической составляющей в демократии проистекает из ее становления, замаскированного формальным соблюдением норм демократии (но не ее характера, конечно же).

Таковыми являются изменения, зафиксированные в государственном управлении за последние 20 лет, и конечно же, они в действительности политические, а не только технические или административные.

ЛИТЕРАТУРА

1. Arrow, K.J. (1963). *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press.
2. Balakrishnan, G. (2000). *The Enemy: An Intellectual Portrait of Carl Schmitt*. N.Y.: Ver-so.
3. Barilari, A. & Bouvier, M. (2010). *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat*. 3 me éd. Paris: LGDJ.
4. Barroso, J.-M. (2014). Speech by President Barroso: «Global Europe, from the Atlantic to the Pacific», Speech 14/352, delivered at Stanford University, 1 May.
5. Juncker, J.-C. (2015). La Grèce doit respecter l'Europe. *Le Figaro*, le 29 Janvier. Available: <http://www.lefigaro.fr/international/2015/01/28/01003-20150128ARTFIG00490-jean-claude-juncker-la-grece-doit-respecter-l-europe.php> (accessed: 23 May, 2016).
6. Bellamy, R. (2010). Dirty Hands and Clean Gloves: Liberal Ideals and Real Politics. *European Journal of Political Thought*, vol. 9, n. 4, pp. 412–430.
7. Bellamy, R. (1994). Dethroning Politics: Liberalism, Constitutionalism and Democracy (In: *The Thought of F.A. Hayek*). *British Journal of Political Science*, vol. 24, part. 4, Octobre, pp. 419–441).
8. Block, W. & DiLorenzo, T.J. (2000). Is Voluntary Government Possible? A Critique of Constitution Economics. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 156, n. 4, pp. 567–582.
9. Bodin, J. (1993). *Les Six Livres de la République (1575)*. Librairie générale française. Paris: Le livre de poche, LP17, n. 4619. *Classiques de la philosophie*.
10. Buchanan, J.M. (1975). *The Limits of Liberty*. Chicago: Chicago University Press.

11. Freedom in Constitutional Contract. College Station, TX: Texas A&M University Press, 1977.
12. Camby, J.-P. (éd.). (2002). La réforme du Budget de l'Etat. Paris: LGDJ.
13. Caplan, B. (2007). The Myth of Rational Voter. Princeton, NJ: Princeton University Press.
14. Cassella S. (2011). La Nécessité en Droit International: De l'état de Nécessité aux Situations de nécessité. Martinus Nijhoff Publishers, 577 p.
15. Cercignani, C. (1998). Ludwig Boltzmann – The man who Trusted Atoms. Oxford: Oxford University Press.
16. Barberousse, A. (2002). La Mécanique Statistique – De Clausius à Gibbs. Paris, Belin, coll. «Histoire des Sciences». (ISBN 2-7011-3073-5). «L'hypothèse ergodique: une histoire souterraine», pp. 144–149.
17. Cohen, E. (2001). L'ordre économique mondial – Essai sur les autorités de régulation. Paris: Fayard.
18. Goldman, E. (1989). The Washington Naval Treaty (Ph. D. theses). Stanford, Ca: University of Stanford.
19. Colliot-Thélène, C. (2011). La démocratie sans Demos. Paris: PUF.
20. Contre, la Cour. (2014). Gouvernance européenne, souverainetés et faillite démocratique. 5 septembre. Available: <http://www.contrelacour.fr/gouvernance-europeenne-souverainetes-faillite-democratique/> (accessed: 23 May, 2016).
21. Deniaux, E. (2001). Rome, de la Cité-État à l'Empire: Institutions et vie politique. Paris: Hachette Supérieur.
22. Downs, G.W. & Rocke, D.M. (1990). Tacit Bargaining, Arms Races and Arms Control. Ann Arbor, Mich.: The University of Michigan Press.
23. Dyzenhaus, D. (1991). Hard Cases in Wicked Legal Systems. South African Law in the Perspective of Legal Philosophy. Oxford: Clarendon Press.
24. Dyzenhaus, D. (2006). The Constitution of Law. Legality in a Time of Emergency. Londres-New York: Cambridge University Press.
25. Eichhorn, J., Hübner, C. & Kenealy, D. (2016). The View from the Continent: What People in Other Member States Think about UK's EU Referendum. Edinburgh: The University of Edinburgh, AQMeN.
26. Gautron, J.C. (2006). Droit européen. Paris: Dalloz (Voir aussi: European Council Economic and Financial Affairs Council configuration (Ecofin) Available: <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/ecofin/> (accessed: 23 May, 2016)).
27. Goodfriend, M. & King, R.G. (1997). The New Neoclassical Synthesis and the Role of Monetary Policy. (In: Bernanke B.S., Rotemberg J.J. (eds). NBER Macroeconomic Annual 1997. Cambridge, MA: MIT Press.
28. Hayek, F.A. (1979). The Political Order of a Free People, Law, Legislation and Liberty. Vol. 3, Chicago, Ill: University of Chicago Press.

29. Hayek, F.A. (1981). *Law, Legislation and Liberty*. Vol. 3: *The Political Order of a Free People*. Chicago: University of Chicago Press.
30. Hirst, P. (1999). Carl Schmitt's Decisionism (In: Mouffe Ch. (ed.). *The Challenge of Carl Schmitt*). London: Verso, Pp. 7–17.
31. Holmes, S. (1988). Gag-Rules or the politics of omission. (In: Elster J., Slagstad R. (eds.). *Constitutionalism and democracy: studies in rationality and social change*). Cambridge. Cambridge University Press, pp. 19–58.
32. Hoover, R.A. (1980). *Arms Control: The Interwar Naval Limitation Agreements*, Denver Monograph Series in World Affairs. Dever, Co: University of Colorado.
33. Jakab, A. (2008). La neutralisation de la question de la souveraineté. Stratégies de compromis dans l'argumentation constitutionnelle sur le concept de souveraineté pour l'intégration européenne. *Jus Politicum*, décembre, n. 1, p. 4. Available: <http://www.juspoliticum.com/La-neutralisation-de-la-question,28.html> (accessed: 23 May, 2016).
34. Jefferson, T. (1984). Notes on the State of Virginia. (In: *Writings*. Ed.: M. Peterson). Library of America, New York.
35. Kelsen, H. (1988). *Théorie pure du droit*. 1934. Rééd. Paris: La Baconnière.
36. Labrousse, A. & Weisz, J.D. (eds.) (2001). *Institutional Economics in France and Germany. German Ordoliberalism vs. the French Regulation School*. Berlin-New York: Julius Springer.
37. Lapavistas, C. (2016). Exigeons la souveraineté. 5 Mars. Available: <http://unitepopulaire-fr.org/2016/03/05/exigeons-la-souverainete-lapavistas/> (accessed: 23 May, 2016).
38. Le Conseil européen. Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. Available: http://european-council.europa.eu/media/639232/08_-_tscg.fr.12.pdf (accessed: 23 May, 2016).
39. *Légitimité, Démocratie, Laïcité*. Paris: éditions Michalon, 2016.
40. Locke, J. (1965). *Two Treatises of Government* (Ed. P. Laslett). Vol. II, ch. 8. New York-Toronto: Mentor.
41. Lucas, R. & Sargent, T.J. (1981). *Rational Expectations and Econometric Practices*. Minneapolis: University of Minnesota Press, p. XII–XIV.
42. Mirowski, P. (1989). How not to do things with metaphors: Paul Samuelson and the science of Neoclassical Economics. *Studies in the History and Philosophy of Science*, vol. 20, n. 1, pp. 175–191.
43. Qu'est-ce que le Pacte de Stabilité et de Croissance. *Vie Publique*, 1 Juillet 2013. Available: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/action/euro/qu-est-ce-que-pacte-stabilite-croissance.html> (accessed: 23 May, 2016).
44. Rougé, J. (1991). *Les institutions romaines: De la Rome royale à la Rome chrétienne*. Armand Collin, coll. «Histoire ancienne».

45. Saint Augustin. Œuvres. Sous la direction de Lucien Jerphagnon, vol. II, Paris: Gallimard, «La pléiade», 1998–2002.
46. Samuelson, P.A. (1962). Parable and Realism in Capital Theory: The Surrogate Production Function. *Review of Economic Studies*, vol. XXX, pp. 193–206.
47. Samuelson, P.A. (1969). Classical and Neoclassical Theory. (In: *Monetary Theory*. Ed.: R.W. Clower). London: Penguin Books.
48. Sapir, J. (2012). *Faut-il sortir de l'Euro?* Paris: Le Seuil.
49. Sapir, J. (2016). *Souveraineté, Démocratie, Laïcité*. Paris: Michalon.
50. Sapir, J. (2006). La Crise de l'Euro: erreurs et impasses de l'Européisme. *Perspectives Républicaines*, n. 2, Juin, pp. 69–84.
51. Sapir, J. (2002). *Les économistes contre la démocratie*. Paris: Albin Michel.
52. Sapir, J. (2000). *Les trous noirs de la science économique*. Paris: Albin Michel.
53. Sapir, J. (2005). *Quelle Economie pour le XXI^e siècle?* Paris: Odile Jacob, Ch. 1; 2.
54. Schmitt, C. (1936; édition allemande, 1932). *Légalité, Légitimité*, traduit de l'allemand par W. Gueydan de Roussel. Paris: Librairie générale de Droit et Jurisprudence.
55. Schmitt, C. (1969). *Théologie politique* (1922). Paris: Gallimard.
56. Simon, H.A. (1978). Rationality as a process and as a Product of thought. *American Economic Review*, vol. 68, n. 2, pp. 1–16.
57. Sunstein, C.R. (1993) *Constitutions and Democracies: an epilogue* (In: *Constitutionalism and Democracy*. Eds: Elster J., Slagstad R.). Cambridge: Cambridge University Press, pp. 327–356.
58. Van den Hauwe, L. (1999). *Constitutional Economics*. (In: *The Elgar Companion to Law and Economics*. 2nd edition. Ed.: J. Backhaus). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Тогда мы рассмотрим преобразование Банка Франции.
- ² «Qu'est-ce que le Pacte de Stabilité et de Croissance», 1er Juillet, 2013. (<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/action/euro/qu-est-ce-que-pacte-stabilite-croissance.html>).
- ³ <http://www.assemblee-nationale.fr/europe/fiches-actualite/eurogroupe.asp>

- ⁴ Contre la Cour, «Gouvernance européenne, souverainetés et faillite démocratique», 5 Septembre, 2014, <http://www.contrelacour.fr/gouvernance-europeenne-souverainetes-faillite-democratique/>
- ⁵ Commission Européenne, 12 Décembre, 2011, «EU Economic governance "Six-Pack" enters into force», http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-898_en.htm
- ⁶ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0421&language=FR&ring=A7-2011-0178>
- ⁷ http://european-council.europa.eu/media/639232/08_-_tscg.fr.12.pdf
- ⁸ Это больше относится к праву: «В необходимости или крайней опасности вы можете уклониться от всех договорных обязательств» (см.: Cassella, 2011, pp. 5–6).
- ⁹ И один из его главных героев – публицист Е. Коэн (Cohen, 2001).

THE INFLUENCE OF THE EUROPEAN UNION AND THE EURO ON PUBLIC MANAGEMENT RULES IN FRANCE AND THE QUESTION OF DEMOCRACY

Jacques Sapir

Dr. of Economics, Research Manager at CEMI-EHESS,
Director of the Study Center of Industrialization Methods.
Address: Centre d'études des modes d'industrialisation.
54, bd Raspail 75270 Paris Cedex 06.
E-mail: sapir@msh-paris.

Abstract

The European Union and the euro played a major role, and even a decisive one, in the political transformations of public management in the French society. This transformation is characterized by a set of regulatory and legislative texts reorganizing the procedures and functioning of public administration. The adoption of a structure based on «agencies», some of which may be called «independent» is of course the most spectacular appearance of this transformation.

Gradually we see developing a «government of rules» that reduces ever more the scope of political action. It represents, for some, an immanent tendency in parliamentary democracy;

this is the argument of Carl Schmitt. Furthermore, the 2007-2008 financial crises led to a latent crisis of the Economic and Monetary Union. It led to an important pivot in the forms of governance and the establishment, within the Euro zone, a disciplinary structure that influences economic policies.

This raises an important issue about democracy.

Keywords: governance, government of rules; forms of governance; European Union; French society; Euro zone.

Citation: Sapir, J. (2016). Vliyanie Evropeyskogo Soyuza i Evro na Gosudarstvennoe upravlenie vo Frantsii [The Influence of the European Union and the Euro on Public Management Rules in France]. *Public Administration Issue*, n. 3, pp. 195–218 (in Russian).

REFERENCES

1. Arrow, K.J. (1963). *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press.
2. Balakrishnan, G. (2000). *The Enemy: An Intellectual Portrait of Carl Schmitt*. N.Y.: Ver-so.
3. Barilari, A. & Bouvier, M. (2010). *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de L'Etat*. 3 éd. Paris: LGDJ.
4. Barroso, J.-M. (2014). *Speech by President Barroso: «Global Europe, from the Atlantic to the Pacific»*, Speech 14/352, delivered at Stanford University, 1 May.
5. Juncker, J.-C. (2015). La Grèce doit respecter l'Europe. *Le Figaro*, le 29 Janvier. Available: <http://www.lefigaro.fr/international/2015/01/28/01003-20150128ARTFIG00490-jean-claude-juncker-la-grece-doit-respecter-l-europe.php> (accessed: 23 May, 2016).
6. Bellamy, R. (2010). Dirty Hands and Clean Gloves: Liberal Ideals and Real Politics. *European Journal of Political Thought*, vol. 9, n. 4, pp. 412–430.
7. Bellamy, R. (1994). Dethroning Politics: Liberalism, Constitutionalism and Democracy (In: The Thought of F.A. Hayek). *British Journal of Political science*, vol. 24, part. 4, Octobre, pp. 419–441).
8. Block, W. & DiLorenzo, T.J. (2000). Is Voluntary Government Possible? A Critique of Constitution Economics. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 156, n. 4, pp. 567–582.
9. Bodin, J. (1993). *Les Six Livres de la République, (1575)*. Librairie générale française. Paris: Le livre de poche, LP17, n. 4619. Classiques de la philosophie.
10. Buchanan, J.M. (1975). *The Limits of Liberty*. Chicago: Chicago University Press.
11. *Freedom in Constitutional Contract*. College Station, TX: Texas A&M University Press, 1977.
12. Camby, J.-P. (éd.) (2002). *La réforme du Budget de l'Etat*. Paris: LGDJ.

13. Caplan, B. (2007). *The Myth of Rational Voter*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
14. Cassella S. (2011). *La Nécessité en Droit International: De L'état de Nécessité Aux Situations de nécessité*. Martinus Nijhoff Publishers, 577 p.
15. Cercignani, C. (1998). *Ludwig Boltzmann – The man who Trusted Atoms*. Oxford: Oxford University Press.
16. Barberousse, A. (2002). *La Mécanique Statistique – De Clausius à Gibbs, Paris, Belin, coll. «Histoire des Sciences»*. (ISBN 2-7011-3073-5). «L'hypothèse ergodique: une histoire souterraine», pp. 144–149.
17. Cohen, E. (2001). *L'ordre économique mondial – Essai sur les autorités de régulation*. Paris: Fayard.
18. Goldman, E. (1989). *The Washington Naval Treaty* (Ph.D. theses). Stanford, Ca: University of Stanford.
19. Colliot-Thélène, C. (2011). *La démocratie sans Demos*. Paris: PUF.
20. Contre, la Cour. (2014). *Gouvernance européenne, souverainetés et faillite démocratique*. 5 septembre. Available: <http://www.contrelacour.fr/gouvernance-europeenne-souverainetes-faillite-democratique/> (accessed: 23 May, 2016).
21. Deniaux, E. (2001). *Rome, de la Cité-État à l'Empire: Institutions et vie politique*. Paris: Hachette Supérieur.
22. Downs, G.W. & Rocke, D.M. (1990). *Tacit Bargaining, Arms Races and Arms Control*. Ann Arbor, Mich.: The University of Michigan Press.
23. Dyzenhaus, D. (1991). *Hard Cases in Wicked Legal Systems. South African Law in the Perspective of Legal Philosophy*. Oxford: Clarendon Press.
24. Dyzenhaus, D. (2006). *The Constitution of Law. Legality in a Time of Emergency*. Londres-New York: Cambridge University Press.
25. Eichhorn, J., Hübner, C. & Kenealy, D. (2016). *The View from the Continent: What People in Other Member States Think about UK's EU Referendum*. Edinburgh: The University of Edinburgh, AQMeN.
26. Gautron, J.C. (2006). *Droit européen*. Paris: Dalloz (Voir aussi: European Council Economic and Financial Affairs Council configuration (Ecofin) Available: <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/ecofin/> (accessed: 23 May, 2016)).
27. Goodfriend, M. & King, R.G. (1997). The New Neoclassical Synthesis and the Role of Monetary Policy. (In: Bernanke B.S., Rotemberg J.J. (eds). *NBER Macroeconomic Annual 1997*. Cambridge, MA: MIT Press.
28. Hayek, F.A. (1979). *The Political Order of a Free People, Law, Legislation and Liberty*. Vol. 3, Chicago, Ill: University of Chicago Press.
29. Hayek, F.A. (1981). *Law, Legislation and Liberty*. Vol. 3: *The Political Order of a Free People*. Chicago: University of Chicago Press.

30. Hirst, P. (1999). Carl Schmitt's Decisionism (In: Mouffe Ch. (ed.) *The Challenge of Carl Schmitt*). London: Verso, Pp. 7–17.
31. Holmes, S. (1988). Gag-Rules or the politics of omission. (In: Elster J., Slagstad R. (eds.). *Constitutionalism and democracy: studies in rationality and social change*). Cambridge. Cambridge University Press, pp. 19–58.
32. Hoover, R.A. (1980). *Arms Control: The Interwar Naval Limitation Agreements*, Denver Monograph Series in World Affairs. Dever, Co: University of Colorado.
33. Jakab, A. (2008). La neutralisation de la question de la souveraineté. Stratégies de compromis dans l'argumentation constitutionnelle sur le concept de souveraineté pour l'intégration européenne. *Jus Politicum*, décembre, n. 1, p. 4. Available: <http://www.juspoliticum.com/La-neutralisation-de-la-question,28.html> (accessed: 23 May, 2016).
34. Jefferson, T. (1984). Notes on the State of Virginia. (In: *Writings*. Ed.: M. Peterson). Library of America, New York.
35. Kelsen, H. (1988). *Théorie pure du droit*. 1934. Rééd. Paris: La Baconnière.
36. Labrousse, A. & Weisz, J.D. (eds.) (2001). *Institutional Economics in France and Germany*. German Ordoliberalism vs. the French Regulation School. Berlin-New York: Julius Springer.
37. Lapavistas, C. (2016). *Exigeons la souveraineté*. 5 Mars. Available: <http://unitepopulaire-fr.org/2016/03/05/exigeons-la-souverainete-lapavistas/> (accessed: 23 May, 2016).
38. *Le Conseil européen. Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*. Available: http://european-council.europa.eu/media/639232/08_-_tscg.fr.12.pdf (accessed: 23 May, 2016).
39. *Légitimité, Démocratie, Laïcité*. Paris: éditions Michalon, 2016.
40. Locke, J. (1965). *Two Treatises of Government* (Ed. P. Laslett). Vol. II, ch. 8. New York-Toronto: Mentor.
41. Lucas, R. & Sargent, T.J. (1981). *Rational Expectations and Econometric Practices*. Minneapolis: University of Minnesota Press, p. XII–XIV.
42. Mirowski, P. (1989). How not to do things with metaphors: Paul Samuelson and the science of Neoclassical Economics. *Studies in the History and Philosophy of Science*, vol. 20, n. 1, pp. 175–191.
43. Qu'est-ce que le Pacte de Stabilité et de Croissance. *Vie Publique*, 1 Juillet 2013. Available: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/action/euro/qu-est-ce-que-pacte-stabilite-croissance.html> (accessed: 23 May, 2016).
44. Rougé, J. (1991). *Les institutions romaines: De la Rome royale à la Rome chrétienne*. Armand Collin, coll. «Histoire ancienne».
45. *Saint Augustin, Œuvres, sous la direction de Lucien Jerphagnon*, vol. II, Paris: Gallimard, «La Période», 1998–2002.

46. Samuelson, P.A. (1962). Parable and Realism in Capital Theory: The Surrogate Production Function. *Review of Economic Studies*, vol. XXX, pp. 193–206.
47. Samuelson, P.A. (1969). Classical and Neoclassical Theory. (In: *Monetary Theory*. Ed.: R.W. Clower). London: Penguin Books.
48. Sapir, J. (2012). *Faut-il sortir de l'Euro?* Paris: Le Seuil.
49. Sapir, J. (2016). *Souveraineté, Démocratie, Laïcité*. Paris: Michalon.
50. Sapir, J. (2006). La Crise de l'Euro: erreurs et impasses de l'Européisme. *Perspectives Républicaines*, n. 2, Juin, pp. 69–84.
51. Sapir, J. (2002). *Les économistes contre la démocratie*. Paris: Albin Michel.
52. Sapir, J. (2000). *Les trous noirs de la science économique*. Paris: Albin Michel.
53. Sapir, J. (2005). *Quelle Economie pour le XXI^e siècle?* Paris: Odile Jacob, Ch. 1; 2.
54. Schmitt, C. (1936; édition allemande, 1932). *Légalité, Légitimité, traduit de l'allemand par W. Gueydan de Roussel*. Paris: Librairie générale de Droit et Jurisprudence.
55. Schmitt, C. (1969). *Théologie politique* (1922). Paris: Gallimard.
56. Simon, H.A. (1978). Rationality as a process and as a Product of thought. *American Economic Review*, vol. 68, n. 2, pp. 1–16.
57. Sunstein, C.R. (1993) Constitutions and Democracies: an epilogue (In: *Constitutionalism and Democracy*. Eds: Elster J., Slagstad R.). Cambridge: Cambridge University Press, pp. 327–356.
58. Van den Hauwe, L. (1999). Constitutional Economics. (In: *The Elgar Companion to Law and Economics*. 2nd edition. Ed.: J. Backhaus). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.