ЧЕТВЁРТАЯ ВЕТВЬ ВЛАСТИ

Введение

Современная теория разделения властей, восходящая к Джону Локку и Шарлю Луи Монтескьё, фиксирует три ветви государственной власти: законодательную, исполнительную и судебную. Эта триада на протяжении трёх столетий служила нормативной основой организации государственной власти в большинстве стран мира.

Однако три ветви власти обладают фундаментальным ограничением: все они ориентированы на настоящее. Законодательная власть принимает законы для ныне живущих. Исполнительная власть реализует политику в текущем бюджетном цикле. Судебная власть разрешает споры между существующими субъектами. Будущие поколения не представлены ни в одной из трёх ветвей.

Этот дефект — «правовая слепота к будущему» — в XX–XXI веках приобрёл экзистенциальный характер. Ядерные отходы будут представлять угрозу тысячелетиями. Изменение климата изменит условия жизни на планете для многих поколений вперёд. Искусственный интеллект может необратимо изменить когнитивные способности человека. Существующие правовые механизмы не учитывают интересы тех, кто ещё не родился.

Настоящая монография обосновывает необходимость создания четвёртой — прескриптивной — ветви государственной власти, уполномоченной представлять интересы будущих поколений в текущем политическом процессе. В работе определяются институциональные формы этой ветви, описываются перспективы её развития и предлагается методология проектирования темпоральных институтов.

Глава 1. Необходимость четвёртой власти

1.1. Презентизм как системный дефект современного государства

Современное государство, каким бы совершенным ни был его институциональный дизайн, страдает фундаментальным дефектом: оно легитимно перед прошлым (через традицию и преемственность) и перед настоящим (через выборы и процедуры), но слепо к будущему.

Этот дефект имеет онтологическое основание — презентизм. Согласно этой неявно принимаемой доктрине, реально существует только настоящее. Прошлое уже не существует. Будущее ещё не существует. Субъектом права может быть только тот, кто существует актуально, здесь и сейчас.

Критика презентизма в праве опирается на три аргумента.

Первый аргумент — онтологический. Будущее не есть пустота. Оно существует как структура объективных возможностей, ограничений, аттракторов и тенденций. Наши действия сегодня могут либо реализовать эти возможности, либо уничтожить их.

Второй аргумент — причинный. Наши решения сегодня непосредственно влияют на условия существования будущих людей. Эта причинная связь создаёт моральную и юридическую связь между поколениями.

Третий аргумент — аналогический. В существующем праве уже есть прецеденты признания прав за субъектами, которые не могут их самостоятельно осуществлять: не родившийся ребёнок, недееспособные лица, права природы.

1.2. Временной эгоизм как политическая патология

Следствие презентизма — систематическое дисконтирование будущего. Решения, выгодные сегодня, но создающие риски для потомков, принимаются систематически, ибо издержки отсрочены, а выгоды немедленны.

Это явление получило название «временной эгоизм». Его механизм прост. Политики действуют в горизонте электорального цикла — 4–6 лет. Бизнес мыслит горизонтом окупаемости инвестиций — 3–5 лет. Бюджетный процесс охватывает один-три года. Будущие поколения, чьи интересы лежат за горизонтом 20, 50, 100 лет, в этом цикле просто не видны.

Временной эгоизм проявляется в трёх формах.

Законодательное дисконтирование. Законы, имеющие долгосрочные последствия, принимаются без оценки их влияния на будущие поколения.

Бюджетное дисконтирование. Государственные бюджеты ориентированы на краткосрочный горизонт. Долгосрочные проекты систематически недофинансируются.

Судебное дисконтирование. При оценке ущерба, который проявится в будущем, применяются ставки дисконтирования, уменьшающие его величину.

1.3. Непредставленность будущих поколений как конституционная проблема

Будущие поколения не имеют правового статуса. Они не участвуют в выборах. Они не представлены в парламенте. Они не могут выступать в суде. Они не имеют лоббистов.

Эта непредставленность не является техническим упущением. Она заложена в самой структуре представительной демократии, которая связывает легитимность власти с волей ныне живущих избирателей. Будущие поколения не могут выразить свою волю — ни сейчас, ни когда-либо.

Отсутствие представительства будущих поколений ведёт к асимметрии: интересы ныне живущих всегда перевешивают интересы тех, кто придёт после, даже если эти интересы объективно более значимы. Это не дефект конкретной политической системы, а дефект самой идеи представительной демократии, ограниченной горизонтом одного поколения.

1.4. Необходимость институционального представительства

Из диагностики следует необходимость создания институтов, которые будут представлять интересы будущих поколений в текущем политическом процессе.

Возможны три модели такого представительства.

Судебная модель. Суды интерпретируют существующие конституционные нормы (право на жизнь, на благоприятную окружающую среду) как включающие защиту прав будущих поколений. Преимущество: не требует конституционной реформы. Недостаток: зависит от активности судебной системы и может приводить к непоследовательным решениям.

Процедурная модель. В законодательный процесс вводится обязательная стадия оценки долгосрочных последствий (трансгенерационный фильтр). Преимущество: низкие институциональные издержки. Недостаток: отсутствие субъекта, который мог бы представлять интересы будущих поколений в случае конфликта.

Институциональная модель. Создаётся специализированный орган (Уполномоченный, Совет по будущему), уполномоченный представлять интересы будущих поколений, давать заключения и блокировать решения, создающие необратимые риски.

В монографии обосновывается необходимость третьей — институциональной — модели, дополненной процедурными механизмами. Только наличие субъекта с властными полномочиями делает защиту прав будущих поколений реальной, а не декоративной.

Глава 2. Институты четвёртой власти

2.1. Прескриптивная ветвь: понятие и границы