ЭНДРЮ ХЕЙВУД

ПОЛИТОЛОГИЯ

Перевод с английского
под редакцией
профессора *Г.Г. Водолазова* и доцента *В.Ю. Бельского*

Рекомендовано Учебно-методическим центром
«Профессиональный учебник» в качестве ***учебника***
для студентов вузов

ЮНИТИ
UNITY
Москва • 2005

Рецензент
зав. кафедрой философии, д-р филос. наук, профессор *В.Н. Лавриненко*

Перевод с английского *Ю.В. Никуличева*

Главный редактор издательства
кандидат юридических наук, доктор экономических наук
Н.Д. Эриашвили

Хейвуд, Эндрю.

Х35 Политология: Учебник для студентов вузов / Пер. с англ. под ред. Г.Г. Водолазова, В.Ю. Бельского. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. — 544 с. — (Серия «Зарубежный учебник»).

ISBN 0-333-97131-0 (англ.)
ISBN 5-238-00814-7 (русск.)

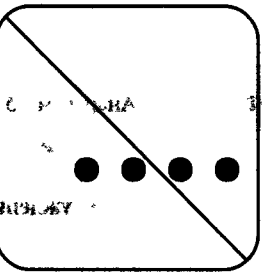
Агентство CIP РГБ

Это один из лучших зарубежных учебников по политологии. Он максимально полно вводит читателя в проблематику современной политики и политологии. Большое внимание уделено глобализации, движениям феминизма и «зеленых», подъему этносоциализма. В учебнике рассмотрены и традиционные подходы к дисциплине, а также концепции и идеи классиков политической мысли — Платона, Аристотеля, Гоббса, Локка, Маркса, Милля и др. В книге пять частей: *«Политические теории»*, *«Нации и глобализация»*, *«Политическое взаимодействие»*, *«Механизмы государственного управления»*, *«Политика и функционирование политических систем»*. Каждая глава открывается общим взглядом на ее основные вопросы и темы. В конце главы приводятся выводы и перечень вопросов для обсуждения. Врезки особо выделяют тот или иной термин или концепцию. Врезки «Обратим внимание» предлагают более углубленный взгляд на соответствующие теории и концепции. Приводятся также биографии политических лидеров и словарь политических терминов.

Для студентов, аспирантов, преподавателей вузов, политологов, социологов, журналистов, специалистов-международников, политических деятелей, для всех интересующихся проблемами политики и политологии.

© Andrew Heywood 1997, 2002
All rights reserved. No reproduction, copy or transmission of this publication may be made without written permission.
POLITICS, 2nd Edition by Andrew Heywood,
originally published by PALGRAVE,
Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS and
175 Fifth Avenue, New York, N.Y. 10010
© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, перевод, оформление, 2005

Оглавление



Г. Водолазов. **«Царская наука» профессора Хейвуда X**

Предисловие автора к английскому изданию XV

Предисловие автора к русскому изданию XVII

Список врезок XVIII

Часть I. Политические теории 1

1. Что такое политика? 2

Определение политики 3

Политика как искусство государственного управления *5* Политика как публичный процесс *8* Политика как компромисс и консенсус *11* Политика как власть *12*

Изучение политики 14

Подходы к изучению политики *14* Может ли изучение политики быть научным? *20* Понятия, модели и теории *21*

Выводы 26

Вопросы для обсуждения 27

2. Правительства, системы и режимы 28

Традиционные системы классификации 29

Зачем классифицировать политические системы? *30* Классические типологии *31* Типология «трех миров» *34*

Режимы современного мира 36

Западные полиархии *39* Новые демократии *42* Восточноазиатские режимы *44* Исламские режимы 46 Военные режимы *47*

Выводы 48

Вопросы для обсуждения 49

3. Политические идеологии 50

Что такое политическая идеология? 51

Либерализм 53

Элементы либерализма *53* Классический либерализм *55* Современный либерализм *56*

Консерватизм 58

Элементы консерватизма *58* Патерналистский консерватизм *60* «Новые правые» 61

Социализм 63

Элементы социализма *64* Марксизм *65* Социал-демократия *70* Третий путь *72*

Другие идеологические традиции 73
Фашизм *73* Анархизм *75* Феминизм *75* Экологизм *77* Религиозный фундаментализм *78*

Конец идеологии? 79
Выводы 80
Вопросы для обсуждения 81

4. Демократия 82

Определение демократии 83
Что такое народ? *84* Как должен управлять народ? *85* Как далеко должна простираться власть народа? *87*

Модели демократии 88
Классическая демократия *89* Протективная демократия *90* Демократия развития *91* Народная демократия *94*

Демократия на практике: точки зрения 95
Плюралистический подход *96* Элитистский подход *98* Корпоративистский подход *101* Подход «новых правых» *102* Марксистский подход *103*
Выводы 104
Вопросы для обсуждения 105

5. Государство 106

Что такое государство? 107

Теории государства 110
Плюралистическое государство *111* Капиталистическое государство *113* Государство-левиафан *116* Патриархальное государство *117*

Роль государства 119
Малое (минимальное) государство *119* Государство развития *121* Социал-демократические государства *122* Коллективизированные государства *122* Тоталитарные государства *123*

«Пустотелое» государство? 124
Глобализация *124* Перестройка государства *125* Субгосударственное управление *126*
Выводы 127
Вопросы для обсуждения 128

Часть II. Нации и глобализация 129

6. Нации и национализм 130

Что такое нация? 131
Нации как культурные общности *132* Нации как политические общности *135*

Разновидности национализма 137
Либеральный национализм *138* Консервативный национализм *142* Экспансионистский национализм *144* Антиколониальный национализм *147*

Поликультурализм 149
Есть ли будущее у нации-государства? *153*
Выводы 154
Вопросы для обсуждения 155

7. Мировая политика 156

К пониманию мировой политики 157

Идеализм *158* Реализм *160* Плюрализм *162* Марксизм *163*

Изменяющийся миропорядок 164

Начало и конец «холодной войны» *164* Миропорядок XXI века *168*

Динамика глобализации 172

Факторы и тенденции глобализации *172* Глобализация концепции и дебаты *175*

Регионализация 180

Европейский союз *184*

По направлению к мировому правительству? 189

Организация Объединенных Наций *191*

Выводы 195

Вопросы для обсуждения 196

8. Внутренняя политика 197

Централизация или децентрализация? 198

Отношения центр—периферия 200

Федеративные системы *201* Почему образуются федерации? *201* Унитарные системы *208*

Этническая и местная политика 214

Оживление этнической политики *214* Местная политика? *218*

Выводы 219

Вопросы для обсуждения 220

Часть III. Политическое взаимодействие 221

9. Экономика и общество 222

Экономические системы 223

Мировые разновидности капитализма *226* Разновидности социализма *234* Существует ли в экономике «третий путь»? *238*

Социальная структура 239

Общественный класс *241* Раса *245* Пол *247*

Выводы 248

Вопросы для обсуждения 249

10. Политическая культура, коммуникация и легитимность 250

Политика, совершающаяся в сознании: культура и коммуникация 251

Гражданская культура или идеологическая гегемония? *252* Средства массовой информации и политическая коммуникация *255* Деградация социального капитала? *261*

Легитимность и политическая стабильность 264

Легитимация власти *265* Кризис легитимности *268* Почему происходят революции? *270* Марксистские теории революции *271*

Выводы 276

Вопросы для обсуждения 277

11. Представительство, выборы и голосование 278

Представительство 279

Теории представительства *280*

Выборы 286
Функции выборов *287* Избирательные системы: дискуссии и противоречия *290* О чем говорят результаты голосования? *298*
Электоральное поведение 300
Теории голосования *302*
Выводы 305
Вопросы для обсуждения 306

12. Партии и партийные системы 307

Партийная политика 308
Типы партий *309* Функции партий *312* Партийные организации: внутреннее распределение власти *318*
Партийные системы 321
Однопартийные системы *322* Двухпартийные системы *323* Системы с доминирующей партией *326* Многопартийные системы *328*
Упадок партий? 329
Выводы 331
Вопросы для обсуждения 332

13. Общественные группы, группы интересов и социальные движения 333

Общественные группы в политике 334
Типы групп *335* Модели участия групп в политике: теория *338* Участие групп в политике: практика *344*
Общественные движения 352
Новые социальные движения *352*
Выводы 355
Вопросы для обсуждения 356

Часть IV. Механизмы государственного управления 357

14. Конституции, право и судебные системы 358

Конституции 359
Классификация конституций *360* Цели конституции *366* Так в чем же значение конституций? *370*
Право 373
Право, мораль и политика *373*
Судебная власть 376
Являются ли судьи политическими фигурами? *377* Делают ли судьи политику? *380*
Выводы 382
Вопросы для обсуждения 383

15. Законодательные собрания 384

Роль законодательных собраний 385
Парламентские и президентские системы *386* Функции законодательных собраний *391*
Структура законодательных собраний 396
Одна палата или две? *397* Комитеты *400*

Деятельность законодательных собраний 402
Делают ли законодательные собрания политику? *402* В чем же причины упадка ассамблей? *405* Ренессанс законодательных собраний? *408*
Выводы 408
Вопросы для обсуждения 409

16. Исполнительная власть 410

Роль исполнительной власти 411
Кто есть кто в системе исполнительной власти *411* Функции политического звена исполнительной власти *413*
Власть в исполнительной системе государства: кто правит? 416
Президенты *417* Премьер-министры *422* Кабинет министров *427*
Политическое лидерство 429
Теории лидерства *430* Стили лидерства *433*
Выводы 436
Вопросы для обсуждения 437

17. Государственная служба 438

Теории бюрократии 439
Бюрократия как административная машина *440* Бюрократия как власть *441* Бюрократия как саморазвивающаяся система *443*
Роль бюрократии 445
Функции бюрократии *445* Организация государственной службы *448*
Власть бюрократии: вне контроля? 453
Источники власти бюрократии *453* Как можно контролировать бюрократию? *456*
Выводы 461
Вопросы для обсуждения 462

18. Армия и полиция 463

Армия и политика 464
Роль армии *466* Контроль над армией *473* Когда военные захватывают власть? *476*
Полиция и политика 478
Роль полиции *479* Политический контроль и подотчетность *483*
Выводы 485
Вопросы для обсуждения 486

Часть V. Политика и функционирование политических систем 487

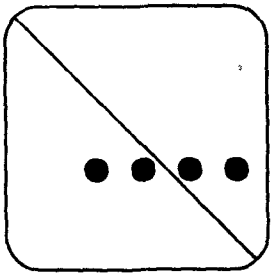
19. Политический процесс и функционирование политической системы 488

Политический процесс 489
Теории принятия решений *489* Стадии политического процесса *494*
Функционирование политической системы 502
Критерий стабильности *502* Критерий экономического развития *504* Критерий прав человека *506* Критерий демократичности *507*
Выводы 508
Вопросы для обсуждения 509

Словарь политических терминов 510

«Царская наука» профессора Хейвуда

(вместо предисловия)



Один из очень мудрых людей древности на вопрос полусерьезной-полушутливой анкеты «Что есть самое удивительное?» ответил: «Самое удивительное — это политик, доживший до старости».

И века, протекшие с тех далеких, античных, времен, убедительно подтвердили верность этого афоризма. Редко, крайне редко крупный политик покидал этот мир в благости, тишине и покое, окруженный тихо-скорбными детьми и внуками и благодарными согражданами. Разумеется, тут речь идет не о политических чиновниках, мелких и крупных клерках, не о послушных исполнителях чужой воли, не о кабинетных («запечных») стратегах или паркетных шаркунах и не об обыкновенных карьеристах — из тех, кого разбуди среди ночи, в момент государственного переворота, и спроси, за какое он правительство, он ответит, на манер Талейрана: «За то, которое в данный момент у власти!». Эти-то ребята и до ста лет, плавно перетекая из одной политической команды в другую, способны прожить. Речь идет о Политиках с большой буквы. Александр Македонский, Авраам Линкольн, Жорж Дантон, Максимилиан Робеспьер, Наполеон, Джон и Роберт Кеннеди, Индира и Реджив Ганди, Анвар Садат, Патрис Лумумба, Сальвадор Альенде, Улоф Пальме... Им несть числа. Это о них, это об их трагических судьбах повествует тот афоризм. И наши соотечественники — не исключение. Ту мы на равных с Западом и Востоком. Редкий властитель «всея Руси» отправлялся в мир иной без «помощи» своих «верноподданных». Особо впечатляющие примеры: Павел I, Александр II, Николай II... И все «маршалы» «ленинской гвардии», эти «вершители судеб» XX столетия — Троцкий, Бухарин, Зиновьев, Каменев, Рыков, Томский, да и самые «великие» из них — Ульянов и Джугашвили — все они ушли из жизни при весьма драматических, сдобренных криминалом, обстоятельствах.

Политика — дьявольски опасная профессия. И понятно почему. Ведь, одна из важнейших ее функций — согласование интересов в обществе. Интересов, часто взаимоисключающих, сталкивающихся лоб в лоб. Попробуй тут «согласуй» их, попробуй найти тот их «баланс», который обеспечил бы социальную гармонию, стабильность общественного развития. Тут какие решения не прими — всех все равно не устроишь. Нефтяным магнатам всегда будет казаться, что правителю можно было бы быть более благосклонным к ним, что можно было бы больше ограничить возможности их соперников — из сталелитейного клана, а «сталелитейщикам», естественно, будет казаться наоборот. И тогда те или другие, дабы качнуть миллиардодолларовую чашу весов в свою сторону, наймут классных (и обреченных, в свою очередь, на последующее уничтожение) киллеров — и вот уже мы видим на экранах телевизоров, как начинает медленно сползать по спинке сиденья открытого автомобиля тело еще секунду тому назад улыбавшегося Джона Кеннеди и как потрясенная и растерянная красавица Жаклин (нелепый, но понятный, чисто человеческий, жест!) бросится на капот автомашины — подобрать кусочки раздробленного черепа мужа.

Да, дьявольски опасная профессия эта политика.

И все-таки, и все-таки... Идут и идут в нее люди. Молодые, талантливые, полные сил и надежд. Идут, ибо это еще и увлекательнейшее, благороднейшее и вдохновенное занятие — творить Историю своей страны, своего народа. Здесь и стремление вырваться на простор свободной и масштабной деятельности — когда бы не «обстоятельства» владели тобой, а ты — «обстоятельствами», чтобы не события волокли тебя по жизненной колее, а ты управлял событиями. Чтобы по Маяковскому:

...с простынь, бессонницей рваных
срываться, ревнуя к Копернику
его, а не мужа Марьи Иваны,
считая своим соперником!

Деятельность в стане Коперников — вот что особенно манит, вот что особенно увлекает юные сердца и души... Конечно, потом, по прошествии лет, многие из кандидатов в Коперники остепенятся, а некоторые, между прочим, поймут и то, что не так уж плохо, не так уж зазорно найти свою тихую, добрую и прекрасную «Марию Ивановну» и что вообще можно вполне достойно прожить жизнь и не замахиваясь на профессии «мирового масштаба» (и слава Богу!). Но иные все же останутся в «большом мире» Коперников — с его большими надеждами и несмотря на таящиеся в нем опасности.

Эту замечательную, эту прекрасную мечту молодых людей, стремящихся в коперниканский мир Большой Политики, блистательно выразил один из крупнейших политических деятелей в истории (имя в данном случае не важно!) в своем школьном сочинении «Размышление юноши при выборе профессии»: «...Главным руководителем, который должен нас направлять при выборе профессии, является благо человечества, наше собственное совершенствование... Человеческая природа устроена так, что человек может достичь своего усовершенствования, только работая для усовершенствования своих современников, во имя их блага... Если мы избрали профессию, в рамках которой мы больше всего можем трудиться для человечества, то мы не согнемся под ее бременем, потому что это — жертва во имя всех; тогда мы испытаем не жалкую, ограниченную, эгоистическую радость, а наше счастье будет принадлежать миллионам».

«Жертва во имя всех» — вот что такое (или, вернее, чем должна быть) политика. «Наше счастье будет принадлежать миллионам» — вот возможная награда за участие в ней.

Я не случайно сказал: *возможная* награда. Ибо вполне возможен и другой, менее вдохновляющий итог. Да, конечно, настоящая политика может (и должна) начинаться с этих прекрасных намерений — «счастье миллионов». Но если «прекрасные намерения» не будут подкреплены «прекрасными» знаниями и умениями — быть Беде. И не только для вас лично (это было бы полбеды), но — для того сообщества сограждан, которое вы (вместе с вашими соратниками) собирались осчастливить.

Михаил Сергеевич Горбачев никаким «предателем» (что бы там ни говорили разные псевдо «левые») не был и ни по каким «рецептам, выписанным за океаном», не действовал. Он искренно хотел добра своим согражданам и своей стране. У него на самом деле были прекрасные намерения. Просто он не был готов (о чем, впрочем, сам вряд ли догадывался) к руководству по осуществлению масштабных Реформ, в которых нуждалась страна. Он ведь рос в той, командно-административной, системе, где подъем к высшим ступеням власти обеспечивался не творческой, а сугубо исполнительской деятельностью (с элементами мелкого и крупного интриганства), где главным в карьере политического деятеля было не решение реальных проблем, порождаемых социальными противоречиями, а верность «генеральной линии», что, на деле, означало линии ближайшего и высшего начальника. Это была та самая чиновно-иерархическая вертикаль, суть которой лучше всего передает знаменитый афоризм Н.К. Михайловского: «если на чиновную лестницу смотреть снизу вверх, вы увидите восходящую лестницу бар, если сверху вниз — нисходящую лестницу лакеев». Ясно, что на *такой* лестнице никак не мог появиться Реформатор. При такой системе не могли сложиться и те силы — интеллектуальные и организационные — которые были бы способны решить вставшие перед обществом проблемы. Не мог появиться, говоря строгим политологическим языком, Субъект трансформации. Вот почему в такой ситуации политическому лидеру надлежало действовать крайне осторожно («не навреди!»), идти по неведомой дороге истории, как по тонкому весеннему льду, как по минному полю, выверяя каждый свой шаг и вместе с соратниками обучаясь в ходе такого осторожного движения. Но, увы, узкий кругозор человека, игрою разного рода обстоятельств оказывающегося вдруг на самом верху бюрократической лестницы, как правило, не позволяет ему осознать свои возможности (весьма ограниченные) и уровень своей компетенции (весьма невысокий). К тому же ограниченность взращенного номенклатурой «вождя» дополняется обычно его тщеславием, его безмерной самоуверенностью и безграничным самомнением: ну, как же, он же не случайно оказался на самом верху — он же дальновиднее всех, он все знает, все понимает, все умеет...

Итог реформаторской деятельности Михаила Сергеевича известен. В общем, по Черномырдину: «Хотелось, как лучше, получилось, как всегда».

Еще раз: благородные Намерения должны быть дополнены Знанием. Знанием — той социально-политической машины, которой вы собираетесь управлять (или в управлении которой планируете участвовать). Знанием — опыта управления конкретными политическими институтами общества в разные эпохи и в разных ситуациях. Знанием — удач и неудач, побед и поражений политиков прошлого. Если уж вы решили затеять «перестройку», то, по крайней мере, надо представлять себе: ЧТО вы «перестраиваете» и ВО ЧТО «перестраиваете».

Политика — это прежде всего Наука, и требует соответствующего к себе отношения. Политический лидер — это, прежде всего, Ученый, знающий законы движения социально-политического бытия и творчески действующий в русле этих законов.

Сделать первые шаги в мир Политики, в мир Политической Науки вам поможет профессор Эндрю Хейвуд, автор предлагаемого вам учебника, одного из лучших современных учебников по политологии.

Вам легко и приятно будет идти по лабиринтам современной политической науки с этим опытным «экскурсоводом». Проффессор Хейвуд умеет излагать непростые проблемы политической жизни, политического бытия с подкупающей ясностью. Он, как мало кто, умеет сочетать популярность своего рассказа со строгой научностью. Он не упрощает, не примитивизирует теорию в интересах ложно понимаемой «ясности». Он умеет вести за собой читателя, поднимаясь вместе с ним от простого к сложному, от элементарных, обыденных, жизненных представлений к сложным теоретическим построениям.

Подкупает его манера общения с читателем. Он не «поучает» его с высоты профессорской кафедры, не подавляет его усложненными (без нужды) научными выкладками, не ослепляет его блеском бесконечного ряда великих имен, не ошарашивает множеством точек зрения по тем или другим вопросам. То есть не делает ничего из того, что подчас свойственно молодым (и честолюбивым) политологам, стремящимся

не столько быть понятными читателю, сколько показать *себя* и потрясти воображение бедного, начинающего учебу, молодого человека своей необыкновенной эрудицией. Профессор Хейвуд *беседует* с читателем, тихо и проникновенно — как друг, как его старший и умудренный товарищ Вот посмотрите, как начинается его книга: «Политика есть интереснейшее дело, ибо все мы очень разные Среди нас нет согласия в отношении того, как надлежит жить, кто и что должен получать от общества, кто достоин власти, как вообще должны быть распределены общественные ресурсы и что, наконец, лежит в основе общественной жизни — сотрудничество или конфликт. Люди чаще всего не согласны и в том, каким именно образом эти вопросы должны решаться... С точки зрения Аристотеля, все это делало политику «царской наукой» — наукой, с помощью которой можно улучшить жизнь и создать достойное общество. Политика, следовательно, — это прежде всего и главным образом общественная деятельность. Это всегда диалог — и никогда не монолог. Пусть отдельно взятые индивиды вроде Робинзона Крузо способны на многое — создать свое хозяйство, произвести предмет искусства и так далее; чего они не могут, так это заниматься политикой. Ибо политика, образно говоря, начинается лишь тогда, когда появляется Пятница». Вот так симпатично начинает профессор Хейвуд разговор о «царской науке», в котором профессор выступит, конечно же, многознающим «Робинзоном Крузо», а читатель — его верным и внимательным «Пятницей». Эта, сдобренная юмором, интонация доверительности, какого-то удивительного интеллектуального уюта не покинет вас до последних страниц книги.

Текст учебника лаконичен и вместе с тем полон. Автор не упускает ни одной существенной тонкости политической теории. Он успевает сказать все.

Он расскажет вам вначале о сути дела, а потом поставит вопросы. Вопросы нестандартные, поиск ответов на которые позволит вам глубже и многостороннее понять существо проблем. Вопросы — не столько для повторения и заучивания, сколько для дальнейшего, самостоятельного продумывания идей, изложенных учителем. Вот он рассказал, что такое политика. А затем просит подумать: «Если политика по сути своей социальна, почему не вся общественная деятельность политична? Почему представления о политике столь часто несли и несут в себе негативные ассоциации? Что можно сказать в защиту политики как деятельности вполне благородной и достойной? Возможен ли «конец политики»? Почему идея научного подхода к изучению политики всегда была столь популярной? Можно ли изучать политику объективно и без какой бы то ни было предвзятости?». Хорошие вопросы, не правда ли? Есть над чем поломать голову!

А после того, как вы, опираясь на материалы учебника, покрутитесь вокруг этих вопросов, автор — для закрепления прочитанного — на полях книги, в рамочке, зафиксирует самое главное для данной темы: важнейшие определения понятий, их взаимосвязи, начертит схемы, диаграммы, таблицы, *наглядно* демонстрирующие содержание проблем.

Полноте и доверительности бесед будет содействовать и то, что профессор пояснит вам, что политика это не просто законы, формулы, схемы, — это живая деятельность живых, реальных людей, а политическая теория — это одновременно и судьбы, и жизни людей, ее создающих. Вы поймете тогда, что морально-политическая теория Сократа — это не просто его взгляды, это — его поступки, это — вся его жизнь. Вы сможете не просто узнать, какие классификации политических режимов предложили Платон и Аристотель, но и вглядеться в их лица на публикуемых в книге портретах, узнать некоторые подробности их судеб из точных и лаконичных справок, даваемых автором учебника. Так строгие политические формулы обретают эмоциональную, человеческую окраску.

И самое, пожалуй, ценное здесь, что мыслители прошлого в изображении профессора Хейвуда не какие-то древние, «ископаемые» фигуры, имеющие разве что архивный, исторический интерес для читателя, а наши, по сути, *современники.* Ибо они, как нам показывает автор, сумели поставить, сумели сформулировать многие из тех проблем, над которыми размышляет современная политическая теория, и предложили некоторые важные «ключи» для их решения. Платон, Аристотель, Гоббс, Локк — не «прошлое» политической теории, а самое что ни на есть «настоящее», а кое в чем и ее «будущее». Один очень проницательный философ как-то сказал: «Вся западная философия — не более, чем комментарий к Платону». Этот, как, наверное, и всякий другой афоризм, содержит в себе некоторое преувеличение. Но в «преувеличении» этого афоризма — весьма высокая доля истины. И это мастерски выявляет в своей книге Эндрю Хейвуд.

Вместе с тем, представляемая в учебнике история проблем политической мысли не имеет самодовлеющего характера. История тут не самоцель. История здесь служит введением в *современность.* В центре внимания автора — *современное* состояние политической теории. *Самое современное.* Перед нами, в полном смысле этого слова, — учебник XXI века. Более того, все его содержание устремлено в *будущее.* Показательно, что многие рассматриваемые в книге понятия начинаются словечком «*пост*»: *пост*модернизм, *пост*материализм, *пост*фордизм, *пост*социализм, *пост*индустриализм и т. п. Это «словечко» — символ рождения новой эпохи — эпохи после («пост») XX столетия. Это «словечко» — свидетельство того, что старая реальность уходит, а новая еще не сложилась, не определилась до конца и потому еще не обрела собственных, адекватных новому содержанию наименований. Профессор Хейвуд как бы приоткрывает дверь в будущее, в мир новых социально-политических реальностей, в мир, который он именует post-world («постмир»). Из мира устоявшихся явлений и отстоявшихся знаний он стремится ввести чита-

теля в мир, еще мало изученный, в мир еще не до конца осмысленных и не до конца еще решенных проблем. Он, таким образом, выводит читателя на передний край научного знания, за которым — пространство неоткрытого и неизведанного. Он тем самым готовит читателя к дальнейшему, самостоятельному поиску. Готовит к творчеству.

С этим связана еще одна важная особенность предлагаемого учебника. Автор постоянно подчеркивает: политика — это не только и не просто Наука, это еще и Искусство, это — Творчество. Потому и написанный им учебник — лишь *предпосылка* такой творческой деятельности. Учебник дает лишь общее описание закономерностей, лишь общую характеристику связей и взаимоотношений социальных и политических институтов. Он знакомит с «арифметикой» (ну, если хотите, с «высшей математикой») политики. *Применение* же этих «математических» формул к конкретным условиям деятельности людей — процесс Творчества. Его не загонишь в схемы, таблицы, матрицы и шаблоны. И Творчеству тоже нужно (и можно) обучаться, но уже не по учебникам. Учебник необходим, но совершенно недостаточен. Об этом тоже предупреждает профессор Хейвуд. «Учиться» Творчеству — значит изучать опыт деятельности конкретных политиков, субъектов политического действия, внимательно анализируя соотношение их целей, намерений и получаемых результатов, извлекая из этого для себя соответствующие уроки. Учиться Творчеству — значит обращаться к произведениям классиков политической мысли, в которых наиболее адекватно отражен и осмыслен прошедший опыт социальной деятельности людей. Профессор Хейвуд дает отсылки к такого рода произведениям. Это по сути предлагаемая им программа дальнейшего проникновения в сущность политической теории, в глубины политического Искусства.

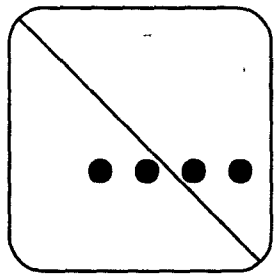
И еще одна грань педагогического мастерства Эндрю Хейвуда. Как мы уже отмечали, политика, политическая теория — это сферы столкновения интересов и борьбы идей. Великое искусство — адекватно отразить содержание этой борьбы, не превращаясь в адвоката какой-либо из борющихся сторон, сохранить научную объективность изложения. В общем — дать полную и объективную картину, а не идеологически заостренный трактат. Написать так, чтобы ваши личные симпатии и антипатии не довлели над вашим описанием явлений, событий и теорий.

Подобным искусством в полной мере владеет профессор Хейвуд. Это особенно заметно в его описании такой сложной для объективного анализа темы, как «Современные политические идеологии». Тут трудно уйти от своих симпатий и антипатий. Эндрю Хейвуду это удается. Образец этого — его анализ взаимоотношения идеологий «либерализма» и «социализма», под знаком острой конкуренции которых прошел весь XX век. Профессор Хейвуд с громадным уважением излагает фундаментальные положения социалистической теории Маркса и с не меньшим уважением — базисные идеи либерализма Джона Локка и их последователей. Он отмечает сильные и слабые стороны соперничающих идеологий. Он прослеживает, как в ходе исторического и теоретического развития эти идеологии преодолевали свои ограниченности, отказывались от крайностей, как постепенно отпадали от них наиболее примитивные и, в силу этого, наиболее воинственные течения и концепции. Он констатирует, что наиболее глубокие, наиболее серьезные формы этих идеологий идут навстречу друг другу, заимствуя друг у друга полезные идеи и гуманистические ценности. И в итоге все больше выкристаллизовывается идея «третьего пути» — пути, на котором происходит конвергенция ценностей либерального и социалистического толка. И современные либеральные концепции (Джона Роулса, Исайи Берлина), включающие в ядро своих теорий категорию «равенство» (центральную для социалистических теорий), превращаются в особый тип либерализма — социальный либерализм. И этот современный тип либерализма сближается с рядом форм современного социализма, включающих в ткань своей идеологии центральную категорию либеральных концепций — «свободу». В высшей степени плодотворная констатация!

Разумеется, предлагаемый вам учебник — не единственный в нашей учебно-педагогической литературе. Сегодня в любом книжном магазине вы найдете изрядное количество самых разнообразных учебников по политологии, созданных нашими, отечественными авторами. Среди них (назову лучшие, на мой взгляд) — «Введение в политологию» В.П. Пугачева и А.И. Соловьева (М., 2001), «Политология. Справочник студента» В.П. Пугачева (М., 2001) и, в особенности, — «Политология», учебник, подготовленный в 2004 г. авторским коллективом факультета Политологии МГИМО (У) под руководством проф. А.Ю. Мельвиля. Как бы ни был хорош учебник проф. Хейвуда, он не в состоянии заменить отечественных учебных пособий. В нем нет того, что есть в наших учебниках и что является важнейшей частью политологического образования россиянина, — в нем нет политического видения истории России, современных проблем российского социально-политического развития, нет той социальной и духовной атмосферы, в которой все мы, россияне, живем. Книга Эндрю Хейвуда — хорошее *дополнение* к нашей учебной литературе. Она доносит да нас дыхание и биение пульса современной западной политической мысли. И все же, знакомясь с талантливым произведением западного автора, мы будем держать в уме полный глубокого смысла девиз, сформулированный еще А.С. Пушкиным: «Войти в Европу и остаться Россией!»

ГРИГОРИЙ ВОДОЛАЗОВ,
доктор философских наук, профессор,
Вице-президент Академии политической науки

Предисловие автора к английскому изданию



Цель этой книги — дать читателю по возможности максимально полное введение в проблематику современной политики и политологии. С самого начала она писалась как подспорье для студентов, изучающих те или иные разделы политической науки. Автор, однако, при этом постоянно имел в виду и тех, для кого работа может представлять интерес самого общего характера.

Политика упорно не стоит на месте: впрочем, наверное, в этом заключается и прелесть политологии. Ощущение того, что история «ускоряется», отнюдь не было симптомом тех тревожных настроений, что всегда сопутствуют «концу эпохи»: во многих отношениях история *действительно* ускоряется. В последние десятилетия XX века мир стал свидетелем крушения коммунизма, конца «холодной войны», становления глобальной экономики, технологической революции в производстве и коммуникациях, подъема исламизма. Мы вдруг оказались в каком-то «постмире»: концепции постмодернизма, постматериализма, постфордизма, постсоциализма и постиндустриализма, как при вращении калейдоскопа, образуют все новые и новые сочетания, за которыми подчас уже и не разглядишь той реальности, которую мы знали с детства. Но при этом ведь и не скажешь того, что все вокруг перевернулось с ног на голову. Да, темп перемен ускорился, но в нашей общественной жизни, в нашем политическом ландшафте, на удивление, весьма многое никаких перемен не претерпело. Вот почему эта книга, в полной мере уделяя внимание новейшим явлениям — глобализации, движению феминизма и «зеленых», подъему этнонационализма, возникновению целого ряда новых общественных движений – сохранила в себе и традиционные подходы к дисциплине, включая и многое из того, что некогда внесли в нее классики политической мысли, будь то Платон или Аристотель, Маркс или Милль.

Это второе издание книги: ряд проблем в ней дан подробнее, появились новые врезки и схемы. Более детально представлены такие темы, как глобализация, средства массовой информации, новые формы политической коммуникации, идеология «третьего пути», регионализация, демократизация и общий сдвиг от принципа государственного управления к макроуправлению обществом. Автор при этом стремился осветить все аспекты политического анализа, более всего старясь не упустить из виду тех проблем, которые при изучении дисциплины, может быть, представляются наиболее сложными. Дабы преодолеть традиционный разрыв между политической философией и политологией, в книге основательнее прописаны связи между нормативными концепциями и эмпирикой политологии, а многие проблемы даны в международной перспективе, а не по принципу «от страны к стране» и от «системы к системе».

В книге пять основных тем, данных как части. В части I – «Что такое политика?» – исследуются концептуальные и методологические вопросы политологии, служащие своего

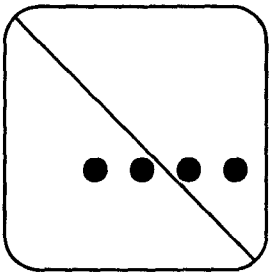
рода введением ко всему тому, что далее рассматривается в книге. В части II — «Нации и глобализация» обсуждаются роль и значение нации государства, особенно в свете процессов интернационализации и становления глобальной политики. Часть III — «Политическое взаимодействие» анализирует связи между политическими и неполитическими факторами общества, каналы коммуникации между теми, «кто управляет», и теми, «кем управляют». В части IV — «Механизмы государственного управления» — рассматриваются институциональные и политические процессы, воздействующие на государственное управление. Наконец, часть V — «Политика и функционирование политических систем» — исследует, "как делается политика" и по каким критериям можно оценивать функционирование политических систем, что возвращает читателя к тем теоретическим и идеологическим проблемам, что рассматривались в части I.

Каждая глава открывается общим взглядом на ее основные вопросы и темы. В конце главы даны выводы и перечень основных вопросов для обсуждения. По тексту главы приводится дополнительный материал в виде определений тех или иных терминов, а также врезок; приведены также краткие биографии политических мыслителей и политиков. Врезки «К понятийному аппарату» специально выделяют тот или иной термин или концепцию. Врезки «Обратим внимание» предлагают более углубленный взгляд на соответствующие теории и подходы, а также дискуссии и точки зрения. В конце книги читатель найдет словарь основных терминов и понятий. Новым во втором издании является и то, что оно обеспечено своим вебсайтом — www.palgrave.com/foundations/heywood. Сайт содержит необходимые адреса, материал к главам, вопросы (с ответами) и дополнительный материал.

Хотелось бы выразить искреннюю признательность рецензентам, взявшим на себя труд прочитать первые варианты этой работы, в особенности Джону Гринэвэю (John Greenaway), Уину Гранту (Wyn Grant), Крису Брауну (Chris Brown) и Джерри Стокеру (Gerry Stoker). Их советы и критические замечания носили самый конструктивный характер и немало содействовали улучшению книги. Многие идеи книги прошли через дискуссии с коллегами и друзьями, из которых особо хотелось бы выделить Карон и Дага Вудвордов (Karon and Doug Woodward). Постоянным источником поддержки и вдохновения, сдобренных изрядной долей терпения, для меня были мои издатели — Фрэнсис Арнольд (Frances Arnold), Стивен Кеннеди (Steven Kennedy) и Сюзанна Беривуд (Suzannah Burywood). Но самая сердечная моя благодарность — конечно же моей жене Джин. Она не только вынесла на себе все тяготы подготовки рукописи к изданию, — ее всегдашняя готовность помочь советом в отношении стиля и содержания были особенны ценны в те моменты, когда казалось, что логическая нить работы вот-вот оборвется. Книга посвящена моим сыновьям — Марку и Робину.

Эндрю Хейвуд, 2002

Предисловие автора к русскому изданию

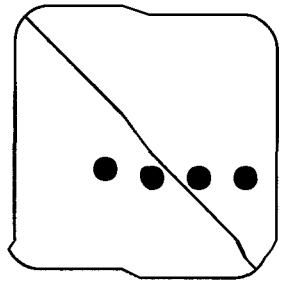


Сегодня Россия приковывает к себе внимание всего мира, и это дает мне надежду на то, что в каких-то отношениях книга может оказаться весьма полезной для российского читателя. Крах коммунизма повлек за собой великое множество экономических, социальных, политических и идеологических последствий, и на сегодняшний день они, эти последствия, еще далеко не исчерпали себя. Как «новая демократия» Россия представляет собой замечательно интересный пример политической системы, находящейся в стадии перехода. Здесь особо важны такие явления и процессы, как: становление президентской системы в рамках российского федерализма; эволюция Федерального Собрания; возникновение многопартийной системы, отражающей более глубинный процесс развития политически активного гражданского общества в стране, — и все это на фоне интенсивного развития рыночной экономики в стране и формирования здесь новой политической культуры с такими важнейшими ее элементами, как плюрализм, гражданские свободы, власть закона.

Распад СССР породил еще одну серьезную проблему в стране — проблему ее национальной идентичности, сегодня сопровождающуюся поиском новой «русской идеи». В связи с этим возникает целый ряд вопросов — как сохранить целостность федеративного государства, как здесь должны развиваться национальные отношения (особенно сложной и важной представляется проблема исламского фактора), как молодому государству отвечать на те вызовы, что несет с собой националистический сепаратизм. Но и это еще не все: перед новой Россией стоит еще и задача определить свое место между Западом и Востоком — решить для себя вопрос о том, является ли она частью «Европы». В известном смысле можно сказать, что политика в России только нарождается — или, может быть, возрождается. Как я пишу об этом в книге, политика существует потому, что людям свойственно не соглашаться друг с другом, — но как раз поэтому им и следует искать «политические» решения для своих разногласий. Да, политика, как мы знаем, не всегда, увы, делается в белых перчатках, внутри нее самой скрывается великое множество проблем, но лучших способов разрешать свои разногласия человечество, согласимся, пока еще не придумало.

Эндрю Хейвуд, 2004.

Список врезок



К понятийному аппарату

Laissez-faire 230
Абсолютизм 32
Авторитаризм 47
Администрация 446
Антисемитизм 144
Билль о правах 368
Бюрократия 441
Ведомственность 449
Власть (авторитет) 4
Власть закона 377
Война 465
Гегемония 253
Гендер 246
Глобализация 174
Государство 109
Государственное управление 30
Гражданская свобода 470
Гражданское неповиновение 350
Гражданское общество 9
Гражданство 504
Группа интересов 337
Деволюция 211
Демократизация 100
Диктатура 468
Задат 41
Идеальный тип 22
Идеология 52
Империализм 163
Интернационализм 159
Исполнительная власть 411
Классовое сознание 272
Коалиция 329
Коллективная безопасность 194
Колониализм 146
Коммунизм 42
Коммунитаризм 218
Конвенция 361
Консенсус 11
Конституционализм 365
Конституция 360
Конфуцианство 44
Корпоративизм 341
Коррупция 448
Космополитизм 140
Культ личности 432
Культурный национализм 134
Легитимность 265
Лидерство 429
Лобби 349
Мандат 284
Макроуправление 6
Масс-медиа 255
Межгосударственность 186
Международное право 195
Милитаризм 467
Министерская ответственность 458
Наука, сциентизм 19
Нации 132
Нация-государство 152
Нейтралитет 378
Неомарксизм 115
Неоплюрализм 112
Новое общественное управление 450
«Новые левые» 352
Общественное движение 351
Общественныи интерес 299
Общественный класс 239
Община, коммуна 217
Омбудсмен 459
Ответственность 393
Парадигма 25
Парламентарная демократия 95
Парламентская система государственного управления 387
Парламентскии суверенитет 372
Партииная демократия 319
Партия и фракция 310
Партийное правительство 325
Патриархия 118
Патриотизм 142
Первичные выборы 316
Пересмотр законов 379
Планирование 233
Плебисцитарная демократия 88
Плюрализм 98
Плюралистическая демократия 97
Полиархия 38
Политкультурализм 149
Политическая культура 252
Политическая партия 309
Политические сообщества 495
Политическое равенство 85
Популизм 435
Постматериализм 264
Постмодернизм 79
Права человека 375
Представительство 280
Президентская система государственного управления 416
Пропорциональное представительство 289
Равенство 503
Разделение властей 388
Раса 244
Расовая теория, расизм 145
Революция 271
Релятивизм 500

Рынок 224
Свобода 370
Свободная торговля 188
Социальный капитал 261
Социальный рынок 228
Статус 240
Субсидиарность 192
Суверенитет 161
Теократия 45
Теория общественного выбора 342
Терроризм 469
Тоталитаризм 33
Традиция 265
«Третий путь» 72
Утилитаризм 490
Утопия 31
Федерализм 202
Фордизм, постфордизм 241
Фундаментализм 78
Харизма 266
«Холодная война» 165
Экология, экологизм 77
Элита, элитизм 99
Эрозия отношений «класс-партия» 303
Эрозия партий 301
Этатизм 123
Этничность 212
Этноцентризм 493
Ядро исполнительной власти 427

Обратим внимание

Глава государства 412
Глобальное управление экономикой 193
Группы интересов за и против 343
Гуманитарная интервенция 169
Двухпалатная система за и против 343
Двухпалатная система. сильные и слабые стороны 397
Дилемма заключенных 18
Европейская интеграция за и против 190
Железный закон олигархии 318
Избирательные системы система простого большинства 291
Избирательные системы система второго тура 292
Избирательные системы система альтернативного голосования 293
Избирательные системы система партийных списков 298
Избирательные системы система переходных голосов 295
Избирательная система смешанная система 294
Институт премьер-министра 423
Кабинет министров сильные и слабые стороны 426
Кванго плюсы и минусы 452
Кодифицированная конституция сильные и слабые стороны 362
Комитеты преимущества и недостатки 399
Механизм работы Европейского Союза 187
Модель центр-периферия 215
Общественный договор 110
Открытое правительство за и против 498
Политический спектр 313
Проблема социального обеспечения 501
«Противостояние Север-Юг» 176
Прямая демократия и представительная демократия 86
Региональные экономические блоки 181
Референдумы за и против 283
Спор о монархии 423

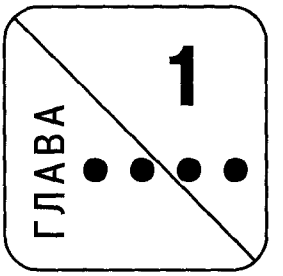
Политические фигуры

Ханна Арендт 10
Аристотель 7
Иеремия Бентам 89
Эдмонд Берк 57
Исайя Берлин 150
Эдуард Бернштейн 70
Макс Вебер 267
Мэри Воллстоункрафт 76
Александр Гамильтон 203
Маркус Гарви 214
Георг Вильгельм Фридрих Гегель 108
Иоганн Готфрид Гердер 133
Адольф Гитлер 74
Томас Гоббс 374
Антонио Грамши 256
Джон Кеннет Гэлбрейт 242
Роберт Даль 340
Томас Джефферсон 330
Иммануил Кант 158
Джон Мэйнард Кейнс 231
Наоми Кляйн 353
Владимир Ильич Ленин 93
Джон Локк 55
Джузеппе Мадзини 139
Никколо Макиавелли 8
Мао Цзэдун 273
Карл Маркс 66
Герберт Маркузе 69
Джон Стюарт Милль 56
Жан Моне 183
Шарль-Луи Монтескье 386
Джеймс Мэдисон 396
Фридрих Ницше 430
Роберт Нозик 120
Майкл Оукшотт 263
Томас Пейн 282
Платон 15
Пьер-Жозеф Прудон 201
Роберт Путнам 262
Джон Роулс 71
Жан-Жак Руссо 92
Адам Смит 225
Иосиф Сталин 68
Алексис де Токвиль 274
Лев Троцкий 443
Бетти Фриден 354
Милтон Фридман 232
Фрэнсис Фукуяма 37
Юрген Хабермас 269
Фридрих фон Хайек 61
Самюэл Хантингтон 182
Наум Хомски 168
Э Ф Шумахер 237
Иосиф Шумпетер 286



Политические теории

Что такое политика?



Человек по своей природе
есть существо политическое

Аристотель. *Политика, 1*

Политика есть интереснейшее дело, ибо все мы очень разные. Среди нас нет согласия в отношении того, как надлежит жить, кто и что должен получать от общества, кто достоин власти, как вообще должны быть распределены общественные ресурсы и что, наконец, лежит в основе общественной жизни — сотрудничество или конфликт. Люди чаще всего не согласны и в том, каким именно образом эти вопросы должны разрешаться — как должны вырабатываться коллективные решения, кто и как при этом должен высказываться, как вообще человек может влиять на общественную жизнь и так далее. С точки зрения Аристотеля, все это делало политику «царской наукой» — наукой, с помощью которой можно улучшить жизнь и создать достойное общество. Политика, следовательно, — это прежде всего и главным образом общественная деятельность. Это всегда диалог — и никогда не монолог. Пусть отдельно взятые индивиды, вроде Робинзона Крузо, способны на многое — создать свое хозяйство, произвести предмет искусства и так далее; чего они не могут, так это заниматься политикой. Ибо политика, образно говоря, начинается лишь тогда, когда появляется Пятница.

Разноголосица, лежащая в основе политики, естественно проявляется и в вопросе о том, как именно надлежит изучать этот предмет. Здесь мы опять-таки столкнемся с разным пониманием того, что именно делает ту или иную общественную проблему «политической», как следует анализировать политическую деятельность, как лучше объяснять ее.

Содержание

Определение политики **3**

Политика как искусство государственного управления 5

Политика как публичный процесс 8

Политика как компромисс и консенсус 11

Политика как власть 12

Изучение политики **14**

Подходы к изучению политики 14

Может ли изучение политики быть научным? 20

Понятия, модели и теории 21

Выводы **26**

Вопросы для обсуждения **27**

В данной главе мы рассмотрим следующие вопросы.

Основные вопросы

- Каковы определяющие черты политики как специфического вида деятельности?
- Как различные мыслители и традиции трактовали «сферу политического»?
- Являются ли ареной политики все общественные институты вообще или лишь некоторые из них?
- Какие существуют подходы к изучению политики как научной дисциплины?
- Может ли изучение политики носить научный характер?
- Какую роль в политическом анализе играют концепции, модели и теории?

Определение политики

В наиболее общем смысле политика есть процесс, в рамках которого люди создают, сохраняют и обогащают нормы собственного общежития. Политика поэтому неразрывным образом связана с такими явлениями, как **конфликт** (conflict) и **сотрудничество** (cooperation). Это именно так, потому что, с одной стороны, существующие в обществе расхождения во мнениях, потребностях и интересах неизбежно оборачиваются разногласиями и в отношении общих норм общежития, с другой, — все понимают, что для изменения этих правил или хотя бы для их сохранения, необходимо сотрудничать. Отсюда, скажем, предлагаемое Ханной Арендт (см. с.10) определение политической власти как «со-деятельности». По всем этим причинам суть политики часто усматривают в процессе разрешения конфликтов — процессе, так или иначе примиряющем расхождения во мнениях и интересах. Следует, однако, заметить, что и при таком, предельно широком, подходе политику все же лучше всего понимать не столько как разрешение конфликтов, сколько как поиск путей к их разрешению, поскольку, понятно, отнюдь не все конфликты в обществе разрешаются или могут быть разрешены. Следовательно, при неизбежности, с одной стороны — общественного разнообразия (мы все не похожи друг на друга), а с другой — дефицитности общественных ресурсов (всего на всех никогда не хватает), политика всегда будет неотъемлемой частью человеческого общества.

Однако любая попытка точнее раскрыть смысл понятия «политика» предполагает решение двух проблем. Первая из них — это великое множество ассоциаций, связанных с повседневным употреблением термина «политика», является чрезвычайно многозначным, даже «перегруженным» понятием! При том, что, скажем, к экономике, географии, истории или биологии люди в большинстве случаев относятся как к сугубо научным дисциплинам, в разговорах о политике мало кто не имеет «собственного мнения». Часто можно услышать, что изучение политики есть занятие отнюдь не беспристрастное, что этот предмет невозможно изучать без чисто личных предпочтений. Хуже того, в глазах многих людей политика есть занятие заведомо «со-

Конфликт — соперничество между противоборствующими сторонами, отражающее различия в их взглядах, предпочтениях, потребностях или интересах.

Сотрудничество — совместная деятельность, достижение цели путем коллективных усилий.

◆ К понятийному аппарату

Власть (авторитет) Следует различать два вида власти — власть, исходящую от авторитета, и власть, исходящую от силы[2]. «Власть—авторитет» лучше всего понимать как «признанную власть». Если «власть—сила» предполагает *способность* определять поведение других, то «власть—авторитет» — *право* на это. «Власть—авторитет» поэтому зиждется на добровольно принимаемой обязанности выполнять определенные требования, а не на принуждении или обмане (манипуляции). В этом смысле «власть—авторитет» представляет собой, образно говоря, силу, облаченную в справедливость.

Вебер различал три вида такой власти: власть *традиционного* характера, укорененную в истории, *харизматическую* власть, исходящую от *личности* ее носителя, и *рационально-правовую* власть, зиждущуюся на формализованных правилах (см. раздел легитимация власти).

мнительное», а то и попросту «грязное», вечно связанное с делами самого сомнительного свойства, с насилием, махинациями, лицемерием, а то и прямой ложью. Что ж, нужно сказать, что в таких ассоциациях нет ничего нового. Еще в 1775 г., например, Самуэль Джонсон[1] говорил, что политика — это «всего лишь средство сделать карьеру в этом мире», а в XIX в. американский историк Генри Адамс отзывался о том же предмете как об «упорядоченной системе ненависти». Любая попытка определить политику должна поэтому прежде всего очистить проблему от ассоциаций такого рода. Для начала здесь достаточно сказать хотя бы то, что у политики всегда была и другая, совершенно противоположная по смыслу репутация, — репутация необходимого, важного и, более того, почетного в глазах общества дела.

Вторая и при этом еще более сложная проблема состоит в том, что и самые большие авторитеты по сей день не сходятся во мнениях о том, что, собственно говоря, является предметом политической науки. Политику определяют различными способами — как отправление власти, как принятие коллективных решений, как распределение дефицитных ресурсов, как систему манипуляции и т.д. Преимуществом определения, предлагаемого в нашей работе, — *политика как создание, сохранение и обогащение наиболее общих правил общежития* — представляется то, что оно достаточно широко, чтобы охватить большинство (если не все) из данных выше толкований. Но всех проблем не решает и широкий подход, ибо стоит «распаковать» данное нами определение или попытаться уточнить те или иные его аспекты, как возникают новые вопросы. Скажем, относится ли политика к какому-то конкретному способу выработки, сохранения и обогащения норм и правил общежития (например, происходит ли это мирным путем — через политические дебаты или общественную дискуссию) или вообще ко всем из возможных для данного случая способов; является ли сферой осуществления политики общество в целом или только отдельные области его жизнедеятельности (система правительственного управления или, скажем шире, сфера публичной политики)?

Понятие политики, следовательно, чрезвычайно многозначно (см. с. 21), в нем заложено множество вполне приемлемых и законных значений. Нельзя, кроме того, исключать и того, что различные определения, в том числе и данные выше, на самом деле отражают всего лишь разные аспекты одного и того же (возможно, не

[1] Самуэль Джонсон (1709—1784) — английский поэт, влиятельный критик, историк литературы и лексикограф. (*Прим. пер.*)

[2] В английском языке для обозначения этих двух типов власти употребляются два разных слова — *authority* и *power*. В русском языке эта дифференциация отсутствует: и то и другое переводится как «власть». В данном случае речь идет о той власти, которая в английском языке обозначается словом *authority*. (*Прим. пер.*)

до конца еще ясного) явления. Как бы то ни было, стоит продолжить рассмотрение того, «что такое политика», поскольку в любом случае здесь мы имеем дело с самыми что ни есть глубокими интеллектуальными и идеологическими разногласиями между теми, кто изучал и изучает этот предмет. Далее мы рассмотрим следующие взгляды на политику:

- политика как искусство государственного управления
- политика как публичный процесс
- политика как компромисс и консенсус
- политика как власть и распределение ресурсов

Политика как искусство государственного управления

«Политика не наука — это искусство», — в свое время заявил, если верить легенде, канцлер Германии Бисмарк. Искусство, которое имел в виду Бисмарк, есть искусство государственного управления, осуществление государственного контроля над обществом, как это происходит через принятие и исполнение коллективных решений, — наверное, классическое понимание политики, восходящее к первоначальному значению этого слова у древних греков.

Термин «политика» происходит от слова ***полис*** (polis), буквально означающего «город-государство». Древняя Греция, мы помним, была разделена на множество независимых городов-государств, каждое из которых имело свои органы управления. Самым большим и наиболее влиятельным из этих полисов были Афины, по праву считающиеся исторической колыбелью демократии. В свете истории, следовательно, под политикой следует понимать все то, что имеет отношение к делам *полиса*, буквально — это то, «что касается *полиса*». Современная форма такого определения — «то, что касается государства» (см. с. 108). Данное понимание политики чаще всего и проявляется в повседневном языке: так, о человеке, который занял ту или иную государственную или, шире, публичную должность, мы говорим «пошел в политику». Из такого же понимания термина изначально исходила и политическая философия.

Сегодня отождествление политики с тем, «что касается государства», представляет собой, кажется, несколько устаревшее понимание предмета, отражающее давнюю склонность академической науки концентрировать свое внимание на том, кто и как работает в органах власти. При таком подходе изучать политику означает по сути изучать правительство или более широко — отправление власти. Эта традиция, в частности, проводится в работах влиятельного американского политолога Дэвида Истона (David Easton, 1979, 1981), определяющего политику как «распределение ценностей, осуществляемое властными структурами». Здесь предполагается, что политика охватывает только те процессы, посредством которых правительство, реагируя на давление общества, осуществляет распределение благ и ценностей или, напротив, прибегает к мерам негативного характера, а под ценностями

Полис — город-государство; в классической традиции — наиболее оптимальная форма общественного устройства.

понимаются такие блага, которые приняты обществом и признаны им в качестве обязательных. Политика здесь ближе всего подходит к англоязычному понятию «policy», то есть совокупности официальных решений, которыми орган власти предписывает обществу ту или иную программу или направление деятельности.

Явно видимый недостаток такого подхода — его узость. Получается, что политика сводится лишь к тому, что происходит внутри **политии** (polity) — той системы организаций общества, что концентрируются вокруг аппарата власти. В таком понимании политика и совершается-то лишь в кабинетах, законодательных палатах, правительственных ведомствах, а вершат ее очень малые и особые группы людей — политики, чиновники, лоббисты. Большинство людей, большая часть институтов и видов общественной деятельности здесь заведомо выводятся за пределы политики. Бизнес, всевозможные местные сообщества, семья, школа и другие образовательные институты — все это в данном случае понимается как структуры «неполитические», никак не связанные с «управлением страной». Мало того, отождествление политики с государственным аппаратом означает и то, что за скобками остаются и факторы международного порядка, включая те глобально действующие силы, что сегодня в возрастающей степени воздействуют на нашу жизнь — трансграничные технологии и транснациональные корпорации. Такой подход, следовательно, есть попросту отзвук тех времен, когда на международной арене действовали исключительно внутренне замкнутые национальные государства. Все это вступает в прямое противоречие с нынешним положением вещей, где все более и более сложные общества становятся объектом управления со стороны не столько правительства, сколько целой сети органов общественного и частного секторов, и где говорят, что настало время сам термин «правительство» заменить на «макроуправление».

Полития — общество, зиждущееся на отправлении власти политического характера; по Аристотелю, правление многих в интересах всех.

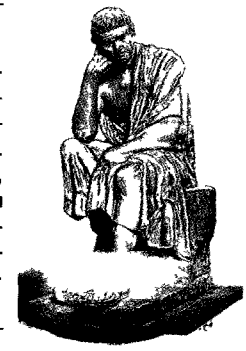
◆ К понятийному аппарату

Макроуправление[1] — это по смыслу более широкое понятие, чем государственное управление (см. с. 30). Хотя устоявшегося значения у него пока еще нет, термин относится ко всей совокупности управленческих отношений, которые существуют в обществе. В этой связи можно сказать, что правительство — да и государство в целом — есть лишь один из институтов, участвующих в общественном макроуправлении; возможно даже «макроуправление без правительства» (Роудз, 1996). Основой общественного макроуправления выступают рынки, различного рода иерархические структуры, всевозможные сети отношений. Речь, кроме того, идет о том, что на современном уровне развития человеческой цивилизации стираются прежние границы между государством и обществом: развиваются новые формы общественного менеджмента, расширяется сфера сотрудничества между общественным и частным секторами, возникают новые сети политических отношений, все более важное значение приобретают как наднациональные, так и субнациональные организации («многоуровневое управление»). Вокруг данного явления идут дискуссии: одни исследователи связывают феномен макроуправления с отходом от традиционных контрольных и распорядительных механизмов государства в сторону консультаций и «торгов», другие полагают, что в нем по-своему отражается идеология «меньше правительства — больше свободного рынка».

[1] В оригинале проводится различие между двумя понятиями, в английском языке выражаемыми терминами «government» (государство, правительство) и «governance» (управление как универсальный атрибут общества, управление вообще). Главная идея врезки и заключается в том, что ныне традиционные формы политического управления обществом — «government» — уступают место неким новым управленческим отношениям. (*Прим. пер.*)

Аристотель (384—322 до н.э.)

Древнегреческий философ, ученик Платона и воспитатель юного Александра Македонского. В 335 г. до н.э основал в Афинах собственную философскую школу, получившую название школы «перипатетиков» (названную так из-за привычки Аристотеля прогуливаться во время разговоров). Сохранились 22 его трактата по самым разным предметам — от логики, физики, метафизики и астрономии до метеорологии, биологии, этики и политической науки. В Средние века работы Аристотеля глубоко воздействовали на исламскую философию, а позднее были включены и в христианскую теологию. Его самое известное произведение о политике — «Политика», исследование идеальной для государства конституции.



Проблема представленного выше подхода еще и в том, что по сути дела он несет в себе даже еще более узкую тенденцию — ставить знак равенства между политикой во всей ее целостности и тем, что называется партийной политикой. Другими словами, область «политического» здесь сводится к отдельным лицам, имеющим определенные идеологические установки и стремящимся претворить их в жизнь через деятельность в официальных организациях — политических партиях. Именно в этой связи деятелей партий относят к «политической», а государственных служащих к «неполитической» категории (до тех пор, разумеется, пока последние действуют нейтральным и сугубо профессиональным образом). Аналогичным образом судьи также рассматриваются как «неполитические» фигуры, чья задача интерпретировать законы беспристрастно и в строгом соответствии с фактами, — но их же могут обвинить и в «политиканстве», если на их решения воздействуют личные предпочтения или любая иная тенденция.

Привычка отождествлять политику с государством объясняет и то, почему в глазах общества политическая деятельность столь часто предстает в сугубо негативном свете, а о политиках высказываются подчас весьма и весьма непочтительно. Происходит это как раз потому, что повседневное сознание склонно ставить знак равенства между сферой политики и делами тех или иных государственных деятелей. Всем нам знаком образ жадного до власти политика-лицемера, у которого за разговорами об общественном долге и идеологических убеждениях не стоит ровным счетом ничего, кроме собственных амбиций. Сегодня этот образ даже более типичен, чем когда-либо прежде, поскольку современным средствам массовой информации стало куда как легче привлекать внимание общества к фактам коррумпированности и нечестности в правительстве. От глубоко укоренившихся ассоциаций с чем-то вечно эгоистичным, двуличным и беспринципным идет стойкое неприятие «политической кухни» и людей, участвующих в ней: обо всем этом говорят как о «политиканстве» и «бюрократах, засевших в своих креслах». Создается почва для **антиполитики** (antipolitics). Часто в этой связи упоминают труды Никколо Макиавелли, который в книге «Государь» (1531) дал чрезвычайно реалистичную картину коварства, жестокости и хитрости правителей своего времени.

Антиполитика — разочарование в официальной политике, в традиционных механизмах политического процесса, со стороны общества выражается в установках на «неучастие», в поддержке партий, выступающих против «системы», наконец, во всякого рода «прямых политических действиях».

Никколо Макиавелли (1469—1527)



Итальянский политик и писатель. Сын юриста, Макиавелли с детства наблюдал все перипетии политической жизни Флоренции и потому до тонкостей изучил общество своего времени. Находился на должности Второго канцлера (1498—1512) Флоренции; в этот период его неоднократно направляли с поручениями во Францию, немецкие земли и итальянские государства. Какое-то время провел в тюремном заключении; с восстановлением власти Медичи предался литературной деятельности. Основной его труд — «Государь», изданный в 1531 г. Книга во многом основывалась на личных впечатлениях автора от правления Чезаре Борджиа. Труд писался как руководство, адресованное будущему правителю объединенной Италии. Слово «макиавеллизм» со временем стало означать политику, отмеченную «хитростью» и «двуличием».

Негативный образ политики подпитывается и со стороны либеральной философии: поскольку индивиду в этой философии всегда приписывается та или иная заинтересованность сугубо личного свойства, политическая власть, получается, заведомо портит человека, ибо те, кто «у власти», всегда будут использовать свое место в собственных видах и за счет других людей. Свое наиболее знаменитое выражение это представление получило в афоризме лорда Актона (1834—1902): «Всякая власть развращает, — абсолютная власть развращает абсолютно». Что ж, на это можно и возразить: никто, включая и сторонников данного взгляда, не станет отрицать «неизбежности» и необходимости политики в общественной жизни. Можно сколь угодно долго говорить о вероломности и злобном коварстве политиков, — общество, пусть и неохотно, в конце концов согласится с тем, что без них не обойтись. Без какого-то механизма распределения ресурсов и благ начнется «гражданская война всех против всех», как о том писали еще первые теоретики «общественного договора» (см. с. 111). Дело, следовательно, не в том, чтобы «избавиться от политиков» и «отменить политику», а в том, чтобы ввести все это в рамки общественного контроля, дабы никто не злоупотреблял правительственной властью.

Политика как публичный процесс

Вторая и несколько более широкая концепция политики выводит ее за пределы правительственного управления в ту область, что называется «общественная жизнь», или «общественное дело». Согласно этому подходу, различие между «политическим» и «неполитическим» совпадает с различием между *публичной (общественной)* и *частной* сферами жизни. Такой взгляд на политику восходит к работам знаменитого греческого философа Аристотеля. В своей «Политике» он постулировал, что «человек по своей природе есть существо политическое» и «достойную жизнь» люди могут вести только в том обществе, где есть политика, — в политическом сообществе. Политика здесь предстает в своем преимущественно этическом аспекте: это то, что связано с созданием «справедливого общества», то, что Аристотель назвал «царской наукой».

Вопрос здесь заключается в одном — где именно проходит граница между «публичной» и «частной» жизнью? Обычно говорят, что она совпадает с разделением между государством и гражданским обществом. Институты государства (аппарат правительства, суды, полиция, армия, система социальной защиты и т.д.) мы рассматриваем как «публичные», ибо они отвечают за коллективную организацию жизни общества и при этом финансируются за счет общества — через налогообложение. Гражданское же общество состоит из «малых ячеек», как их называл Эдмунд Бёрк (см. с. 56), то есть таких институтов, как семья, кровнородственные сообщества, частные предприятия, профсоюзы, клубы, местные сообщества и другие подобные структуры. Они являются «частными» в том смысле, что создаются и поддерживаются частными гражданами в своих собственных интересах и не более того. Отталкиваясь от деления на публичное и частное, политику в данной традиции понимают как деятельность государства и других публичных структур. Здесь мы, следовательно, снова сталкиваемся с тем, что те виды деятельности, где люди могут обходиться и обходятся собственными силами (в экономической, социальной, бытовой, личной, культурной сферах и так далее), предстают как заведомо «неполитические».

◆ К понятийному аппарату

Термин «гражданское общество» понимали и понимают по-разному. Первоначально он означал «политическое сообщество», — общество, управляемое силой закона и властью государства. Чаще всего, однако, его используют в противовес «государству»: в этом смысле термин относится к «частным» институтам, которые не зависят от государства и создаются людьми для достижения своих собственных целей, — к таким автономным группам и ассоциациям, как структуры частного предпринимательства, группы интересов, клубы, семья и так далее. Гегель (см. с.107), однако, проводил границу между семьей и гражданским обществом, усматривая в семье сферу сугубо личных — «эгоистических» — интересов человека.

Вариантом разделения на публичное и частное выступает более тонкое деление на «политическое» и «личное» (рис. 1.1). При всех своих отличиях от государства

Общественное	Личное
Государство: аппарат государственного управления	**Гражданское общество: независимые институты: частнопредпринимательские структуры, профсоюзы, клубы, семьи и т.д.**

Общественное	Личное
Сфера общественной жизни: политика, торговля, труд, искусство, культура и т.д.	**Сфера личной жизни: семья и дом**

Рис. 1.1. **Два понимания общественного и личного**

гражданское общество все же всегда заключает в себе ряд институтов, которые можно рассматривать как «публичные» в том смысле, что они представляют собой открытые структуры, действуют вполне публично и у общества всегда есть доступ к ним. Таковы, скажем, экономические институты. Важнейший момент здесь заключается в том, что перевод экономики из частной в публичную сферу значительно расширяет наше понимание «политического». Мы ведь и по опыту знаем, что в той



Ханна Арендт (1906—1975)

Немецкий политический мыслитель и философ. Выросла в еврейской семье среднего достатка В 1933 г бежала из Германии от нацистского режима и в конце концов обосновалась в США, где написала основную часть своих работ. На ее разностороннюю, очень своеобразную манеру письма повлиял экзистенциализм Хайдеггера (1889—1969) и Ясперса (1883—1969); сама она об этом говорила как о «мышлении без барьеров». Ее главные работы — «Истоки тоталитаризма» (1959), «О человеческом существовании» (1958), «О революции» (1963) и «Эйхманн в Иерусалиме» (1963): тему последней она определила как «банальность зла».

или иной форме политика присутствует везде — вплоть до нашей работы, до нашего рабочего места. При всем том, хотя рассматриваемый нами подход справедливо трактует такие институты, как частные предприятия, сообщества, всевозможные ассоциации и профсоюзы как «публичные», и он тоже остается ограниченной концепцией политики. Дело в том, что эта традиция стоит на том, что политика никоим образом не влияет и не должна влиять на чисто «личные» дела и отношения. Но вот появился феминизм, и его теоретики сумели доказать, что на самом-то деле политика отнюдь не прекращается «у порога дома»; она затрагивает и семью, и быт, и личные отношения. Или другая иллюстрация к данной традиции — склонность иных политиков стеной отделять свое поведение в профессиональной сфере от личных и бытовых отношений: еще один шаг и получится, что можно обманывать соседей или дурно обращаться с детьми, и все это не выйдет за рамки чисто «личного», никак не связанного с публичным имиджем политика.

Концепция политики как общественной деятельности, естественно, всегда имела и сторонников и противников. В традиции, восходящей к Аристотелю, политическая деятельность рассматривается как благородное и просвещенное занятие именно по причине своего «публичного» характера. Много позже эта традиция была продолжена Ханной Арендт, которая в работе «Условия человеческого существования» (*The Human Condition*, 1958) писала о том, что политика является наиболее важной формой человеческой деятельности, потому что здесь мы имеем дело с отношениями свободных и равных граждан, — она является чем-то таким, что утверждает уникальность каждого человека и дает ему смысл жизни. Схожие мысли высказывали и такие мыслители, как Жан-Жак Руссо (см. с. 92) и Джон Стюарт Милль (см. с. 55), которые также утверждали, что участие в политической жизни уже само по себе есть достоинство и благо человека. Руссо считал, что только через прямое и непрекращающееся участие всех граждан в политической жизни государство может служить общему благу или тому, что он называл «общей волей». По мнению Милля, участие в публичных делах есть своего рода просвещение человека, содействующее его нравственному и умственному развитию.

Этому противостоит другой взгляд, которому публичная политика представляется злостной формой непрошенного вмешательства в жизнь человека. Речь здесь идет, в частности, о теоретиках крайнего либерализма, всегда ставивших гражданское общество выше государства на том основании, что «частная» жизнь есть сфера выбора, личной свободы и личной же ответственности. Сегодня эта ориентация чаще всего выражается в призывах ограничить сферу «политического» и «держать

◆ К понятийному аппарату

«Консенсус» означает согласие или соглашение, но обычно употребляется по отношению к вполне определенному виду согласия. Речь, во-первых, идет о том предельно общем согласии между людьми и группами людей, что существует в обществе. Во-вторых, термин относится к идее соглашения по поводу тех или иных основополагающих принципов, но, скажем, не к конкретным формулировкам: в этом случае консенсус отнюдь не исключает расхождения во мнениях или несогласие относительно деталей. Понятие «консенсусная политика» употребляется в двух значениях. *«Процедурный консенсус»* предполагает готовность сторон добиваться решения путем переговоров и согласования позиций, идет ли речь о политических партиях или об отношениях государства с теми или иными группами интересов. *«Сущностный консенсус»* означает совпадение идеологических позиций между двумя или более сторонами (партиями) относительно главных целей политического развития. В этом смысле говорят, например, о социал-демократическом консенсусе в Великобритании после Второй мировой войны или о социально-рыночном консенсусе в Германии.

политику подальше» от таких видов частной деятельности, как, скажем, бизнес, спорт или семейная жизнь. Поскольку политика-таки вмешивается в то, как компании ведут свой бизнес, как и с кем мы занимаемся спортивными развлечениями и как мы воспитываем детей, для сторонников крайнего либерализма и речи быть не может, чтобы признать ее хоть каким-то «благом».

Политика как компромисс и консенсус

Третья концепция политики относится не столько к тому, в какой области она осуществляется, сколько к тому, каким способом здесь принимаются решения. Политика рассматривается как способ разрешения конфликтов через компромисс, переговоры, любые иные меры согласительного характера — через все то, что противостоит применению силы или голой власти. Именно эту концепцию имеют в виду, когда говорят, что «политика есть искусство возможного». Такое представление присутствует и в повседневном словоупотреблении. Скажем, когда говорят о «политическом» решении проблемы, имеют в виду мирные переговоры в противоположность «силовым» или «военным» решениям. Как и многие другие, и эта традиция восходит к Аристотелю — к тому его постулату, что идеальной системой управления является «полития», — «смешанная» форма, объединяющая в себе как аристократические, так и демократические элементы. Один из ведущих сторонников этой традиции в наше время — Бернард Крик (Bernard Crick). В своей классической работе «В защиту политики» (*In Defence of Politics*) он, например, пишет:

> Политика — это деятельность, в которой при заданной системе правил конфликт интересов разрешается посредством того, что каждой стороне конфликта передается та часть власти или ресурсов, которая соответствует значимости этой стороны для благополучия или выживания всего сообщества.

Ключевым элементом политики в данном случае является своего рода рассредоточение власти (силы), — и чем оно шире, тем лучше. Исходя из того, что конфликт интересов неискореним, Б. Крик показывает, что согласительный процесс происходит лишь тогда, когда стороны конфликта обладают какой-то силой или властью, иначе одна из них может быть попросту подавлена. Политика в этой связи

определяется, как «такое решение проблемы, при котором выбор осуществляется скорее в пользу согласия и примирения, нежели насилия и принуждения». Здесь мы видим стойкую приверженность либерально-рационалистическим принципам и веру в действенность общественной дискуссии, равно как и в то, что общество расположено скорее к солидарности и согласию, нежели к конфликту. Если в нем и возникают какие-то конфликты, их можно разрешить, не прибегая к насилию или угрозе насилия. Тем не менее у Б. Крика нашлись и критики, справедливо указавшие на то, что он дал себе увлечься опытом западных плюралистических демократий и в сущности отождествил политику с такими явлениями, как электоральный процесс и партийное соперничество; что до однопартийных государств или, скажем, военных диктатур, здесь его позиция мало что проясняет.

Ставя во главу угла компромисс и консенсус, данная концепция, как легко заметить, трактует политику в сугубо положительном свете. Нет, она не рассматривается как «утопически» идеальное решение всех проблем (ведь и компромисс, собственно говоря, означает, что коль скоро на уступки идут все стороны, каждая из них что-то теряет), но как бы то ни было, это куда предпочтительнее всех прочих альтернатив, всегда чреватых насилием и кровопролитием. Политика здесь предстает как цивилизованная и цивилизующая сила, побуждающая граждан к политическому участию и достойная самого что ни есть положительного отношения с их стороны. Однако Б. Крик указывает, что и в такой политике идет своя борьба, где главная угроза — в «стремлении водворить ясность и определенность любой ценой», проявляется ли это в слепой приверженности демократии, в соблазнительной, но ложной ясности политических идеологий, в оголтелом национализме или, наконец, в претензиях науки на обладание конечными истинами.

Политика как власть

Четвертая концепция является одновременно и наиболее широкой и наиболее радикальной. Политике здесь не отводится какой-либо конкретной сферы, будь то правительство, государство или «публичная» жизнь, — постулируется, что она присутствует во всех областях общественной деятельности, более того, «на каждом углу». Как утверждает Адриан Лефтвич (Adrian Leftwich) в работе «Что такое политика? Политическая деятельность и ее изучение» (*What is Politics? The Activity and Its Study,* 1984), «политика находится в центре общественной деятельности как таковой — официальной и неофициальной, публичной и частной, она присутствует во *всех* социальных группах, институтах и обществах»; ее мы видим во *всех* общественных отношениях, будь то семья, малая группа, компания друзей или, с другой стороны, нация и глобальное сообщество. Сам собой, следовательно, здесь напрашивается вопрос: что же тогда отличает политическую деятельность от других видов деятельности человека, в чем ее специфика?

Этот вопрос данная традиция решает так. Политикой здесь является все то, что связано с производством, распределением и использованием ресурсов для жизнеобеспечения общества, речь же по большей части идет о власти — способности «получить свое» теми или иными, подчас вообще любыми, средствами. Идея эта прекрасно резюмирована, скажем, в названии книги Гарольда Лассуэлла «Политика: Кто получает что, когда и как?» (Harold Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, How?*

Обратим внимание на...

«Лики» власти

Можно сказать, что власть проявляется в том случае, когда А вынуждает Б делать что-то, чего Б в любом ином случае предпочел бы не делать. При этом А может воздействовать на Б разными способами. Это позволяет говорить о разных видах или «ликах» власти:

▶ **Власть как принятие решений.** Этот «лик» власти определяется целенаправленными действиями, которые так или иначе определяют существо принимаемых решений. Классическое описание этой формы власти можно найти в работе Роберта Даля «Кто управляет? Демократия и власть в американском городе» (1961), где автор задался целью выяснить, кому принадлежит власть, из анализа решений и предпочтений самых различных социальных групп. Но на решения людей тоже можно воздействовать различными способами. В книге «Три лика власти» (1989) Кит Боулдинг в этой связи выделил такие методы, как использование силы или устрашение («кнут»); различные формы взаимовыгодных отношений («сделка») и отношения, основанные на взаимных обязательствах, симпатии и тому подобном («пряник»).

▶ **Власть как определение политической повестки дня.** Второй «лик» власти, как полагают Бахрах и Барац (1962), отражает способность той или иной политической силы воспрепятствовать принятию решений. Здесь речь идет о том, кто контролирует политическую повестку дня, — кто изначально решает, какие вопросы будут обсуждаться, а какие — нет. В этой связи можно сказать, что некая частная корпорация может осуществлять свою власть, во-первых, выступая, скажем, против закона о защите прав потребителя («первый лик власти»), но также делая все, чтобы партии и политики вообще не выносили этого вопроса на публичное обсуждение («второй лик власти»).

▶ **Власть как контроль над сознанием.** Третий «лик» власти — это способность влиять на других людей, воздействуя на их мысли, желания и потребности. (Лукс, 1974). Эта власть выражается в психологическом контроле или в том, что называется «идеологической промывкой мозгов». Здесь примером могла бы послужить индустрия рекламы, убеждающая общество в ненужности нового закона о защите прав потребителя по той причине, что корпорации уже позаботились о решении такой-то и такой-то проблемы. В политической жизни эта форма власти проявляется в использовании пропаганды и вообще в методах идеологического воздействия.

1936). В общественной жизни эта традиция усматривает прежде всего несовпадение и даже извечный конфликт интересов, но главное — дефицитность ресурсов, проистекающую из того простого обстоятельства, что человеческие желания и потребности безграничны, а возможности их удовлетворения всегда ограничены. Политика поэтому здесь понимается как соперничество за ограниченные ресурсы, а власть — как главный инструмент в этом соперничестве. Среди сторонников этого подхода феминистки и марксисты. Современный феминизм к идее «политического» питает совершенно особый интерес, идущий от того, что политика в ее традиционном понимании в общем-то до сих пор исключает женщину из политической жизни, оставляя ее в той «частной» сфере жизни, что выстраивается вокруг семьи и семейно-бытовых обязанностей, — мужчина же продолжает господствовать как в политике, так и в других сферах «публичной» жизни. Теоретики радикального феминизма поэтому всегда критиковали самое деление на публичное и частное в обществе, выдвигая в противовес лозунг «частное есть политическое», в котором, как в капле воды, отражена вся философия радикального феминизма — идея о том, что все происходящее в семейной, бытовой и личной жизни суть следствие и отражение традиционных политических отношений, более того, всем этим политика начинается и заканчивается. Естественно, из этой философии вытекает и куда более радикальное, чем обычно, понимание сущности самой политики. Так, Кэйт Миллет в книге «Политика

полов» (Kate Millett, *Sexual Politics*, 1969) определяет политику, как «основанные на власти отношения, позволяющие одним людям держать под контролем других». Феминизм поэтому определил для себя очень своеобразную нишу — «политику повседневности». Здесь отношения в семье, отношения между мужьями и женами, родителями и детьми абсолютно столь же «политичны», как и отношения между работодателями и работниками или между правительствами и гражданами.

Марксизм говорит о политике применительно к двум уровням общества — «надстройке» и «базису». Сам Маркс (см. с. 66) первоначально понимал политику классическим образом, увязывая ее с аппаратом государства: так, в «Коммунистическом манифесте» (*Communist Manifesto*, 1848) он пишет о политической власти как «об организованной власти одного класса для подавления другого». Позже, развивая свою теорию, он отнес политические отношения вместе с правовыми и культурными к «надстройке», возвышающейся над экономическим «базисом» — подлинной основой общества. По Марксу, экономический «базис» и «надстройка» связаны: «надстройка» вырастает из «базиса» и отражает его.

Следующий шаг сделал Ленин (см. с. 93), постулировав более глубокую связь политической власти с классовой системой общества, по сути с его «базисом»: как он сам писал об этом, «политика есть концентрированное выражение экономики». Согласно марксизму, «экономика — это уже политика», а ареной политической борьбы является, собственно говоря, все гражданское общество, пронизанное классовыми противоречиями, — резкое отличие от всех тех подходов, что сводят политический фактор к государству или неизбежно узкой частной сфере жизни.

В подходах, рассмотренных выше, политика рисуется по преимуществу как сила, враждебная человеку, — это всегда что-то такое, что связано с угнетением и подчинением одних людей другим. Для радикального феминизма это то, что увековечивает «политический патриархат», где женщине суждено оставаться под пятой у мужчины; для марксизма — то, что в капиталистическом обществе делает возможным эксплуатацию пролетариата со стороны буржуазии. В тех же теориях, правда, политике приписывается не только негативное, но и потенциально позитивное значение — как инструменту преодоления общественного неравенства. По Марксу, например, пролетарская революция должна навсегда положить конец неравенству классов; феминисты призывают к коренной перестройке отношений между полами. В любом случае политика в этих течениях отнюдь не предстает неизбежной частью общественного бытия. Феминисты призывают покончить с «политикой сексизма» и построить такое общество, в котором людей будут ценить не по полу, а по личным качествам. Марксисты убеждены в том, что с установлением бесклассового коммунистического общества «классовая политика» станет достоянием истории, а это в свою очередь приведет к «отмиранию государства» и прекращению политики в классическом ее понимании.

Изучение политики

Подходы к изучению политики

При наличии столь большого числа точек зрения на суть политики вполне естественно, что широко различаются и взгляды на природу и статус политологии.



Платон (427—347 до н.э.)

Древнегреческий философ. Происходил из аристократического рода. В юности Платон стал учеником Сократа, который становится затем основным персонажем в его диалогах об этике и философии. После смерти Сократа в 399 г. до н.э. Платон основал собственную академию, чтобы обучать будущих правителей Афин. Платон учил, что материальный мир состоит из несовершенных отражений абстрактных и вечных «идей». Суть его политической философии, развернутой в таких произведениях, как «Республика» и «Законы», заключалась в попытке обрисовать идеальное государство с точки зрения доктрины справедливости. Работы Платона оказали значительное влияние на христианство и европейскую культуру в целом.

Будучи одной из старейших областей интеллектуальной деятельности, наука о политике первоначально была частью философии, истории или права. Ее главной целью было обосновать наиболее общие принципы построения человеческого общества. С конца XIX в. этот чисто философский подход постепенно сменился попытками превратить политическую науку в самостоятельную научную дисциплину. Это движение достигло апогея в 1950—1960-е годы, когда классическое наследие политической мысли стало восприниматься как бессмысленная метафизика, о которой можно забыть. Сегодня, однако, энтузиазм по поводу возможностей строго научного изучения политики заметно поубавился, — вновь пришло понимание непреходящей ценности основных политических принципов и нормативных концепций.

Если «традиционный» поиск универсальных ценностей, приемлемых для всех и каждого, был оставлен, оставили и идею о том, что наука и одна лишь наука способна дать средства к обнаружению истины. В результате мы сегодня имеем дисциплину, которая и более плодотворна, и более интересна, поскольку охватывает множество теоретических подходов и школ анализа.

Философская традиция

Истоки политической мысли берут свое начало в Древней Греции: именно здесь зародилось то, что мы сегодня называем политической философией. То была философия, которую более всего интересовало не «сущее», а «должное» — не «что существует», а «что надлежит делать», — и потому она носила по большей части этический, предписательный, или, как мы сегодня говорим, **нормативный,** характер. Основателями этой философии считают Платона и Аристотеля. Платона, например, более всего занимала мысль об идеальном обществе: для него самого таковым была бы просвещенная диктатура во главе с монархом-философом. В Средние века идеи нормативной философии получили развитие в трудах таких мыслителей, как Августин Блаженный (354—430) и Фома Аквинский (1225—1274).

Так сложились первоосновы того, что называется «традиционным» подходом к изучению политики. Сегодняшние теоретики этого направления работают по большей части над осмыслением классического наследия политической философии.

Норматив — предписание тех или иных ценностей и норм поведения, то, что «должно быть», в противовес тому, «что есть».

Это, по сути, история политической мысли в лице ее наиболее выдающихся представителей (скажем, от Платона до Маркса) с анализом их работ. Главный метод здесь — критический анализ литературных источников, а задача — уяснить основные идеи тех *или иных мыслителей, проследить развитие их взглядов, обрисовать ту общую интеллектуальную* атмосферу, в которой они работали. Часто это очень скрупулезная работа. Другое дело, что с научной точки зрения она не носит **объективного** характера, поскольку имеет дело с чисто нормативным аспектом политической науки — вопросами вроде «Почему я должен подчиняться государству?», «Как должны распределяться блага в обществе?», «Каковы пределы личной свободы в обществе?».

Эмпирическая традиция

Хотя эмпирическая, или, как ее еще называют, дескриптивная, традиция имеет более позднее происхождение, чем традиция теоретическая, она также восходит к первоистокам политической мысли. Ее элементы мы видим у Аристотеля в его попытках дать типологию государственных устройств, у Макиавелли в его скрупулезной передаче деталей и реалий государственного управления, у Монтескьё в его социологической теории управления и права. Во многих отношениях эти работы составляют основу того, что сегодня называют сравнительным государствоведением. В центре внимания здесь — политические институты. В США и Великобритании, к примеру, это стало доминирующим направлением в политологии. Для этого подхода всегда были характерны попытки дать беспристрастную и объективную картину политической реальности. Это подход «дескриптивный» в том смысле, что он стремится анализировать и объяснять, тогда как нормативный подход носит «предписательный» характер в том смысле, что он вырабатывает суждения и предлагает рекомендации.

Дескриптивный политический анализ в свое время получил серьезную философскую поддержку со стороны эмпиризма, распространившегося с середины XVII в., начиная с работ таких философов, как Джон Локк (см. с. 55) и Давид Юм (1711—1776). Доктрина эмпиризма выдвинула положение о том, что только опыт может быть единственной основой знания, а все гипотезы и теории должны проходить проверку наблюдением. К началу XIX в. идеи такого рода вылились в позитивизм — интеллектуальное течение, наиболее ярким представителем которого стал Огюст Конт (1798—1857). Эмпиризм провозгласил, что все социальные науки, в том числе все формы философского знания, должны наистрожайшим образом придерживаться методов естественных наук. Как только наука была провозглашена единственно надежным средством раскрытия истины вообще, началось самое широкое движение за создание и политической науки.

Научная традиция

Первым теоретиком, попытавшимся описать политику в научных категориях, стал Карл Маркс. Используя свою концепцию так называемого исторического материализма, Маркс попытался вскрыть движущие силы исторического развития, а также сделать прогнозы относительно будущего, опираясь на «законы», имевшие, по его мнению, такой же научный статус, как и законы в естественных науках. Мода на научный анализ распространи-

Объективное — существующее вне сознания и независимо от него, видимое или осязаемое; свободное от субъективных ощущений или ценностей

лась по всем общественным наукам. В 1870-х годах курсы «политической науки» были введены в университетах Оксфорда, Парижа и Колумбийском, а в 1906 г. началось издание *American Political Science Review*. Наивысшей точки энтузиазм в пользу политической науки достиг в 1950—1980-х годах, когда повсеместно, но более всего в США, сложилась форма политического анализа, исходившего из **бихевиоризма**. Впервые это дало политологии надежный научный статус, поскольку обеспечило то, чего не было раньше — объективность и количественно проверяемые данные, на основе которых можно было проверять любые гипотезы. Такие политологи, как Давид Истон, провозгласили, что политическая наука теперь может принять методологию естественных наук, и это дало подъем распространению исследований, более всего отвечающих принципам количественного анализа, таких, как поведение при голосовании, поведение в законодательной сфере, поведение муниципальных политиков и лоббистов.

Однако начиная с 1960-х годов бихевиоризм стал сталкиваться с растущим сопротивлением. Послышались заявления, что он существенно сузил границы политического анализа, мешая ему выйти за пределы непосредственно наблюдаемого. Хотя бихевиоризм в политологии, вне сомнения, произвел и продолжает давать ценные результаты в таких областях, как электоральное поведение, одержимость количественными методами угрожает свести политологию не более чем к анализу этих узких проблем. Что еще хуже, бихевиоризм склонил целое поколение политологов к отходу от традиции нормативной политической мысли. От концепций «свободы», «равенства», «справедливости», «прав человека» попросту стали отмахиваться как от бессмысленных, поскольку никакой **эмпирической** проверке они заведомо не подлежат. С разочарованием в бихевиоризме в 1970-х годах возрастал интерес к нормативной проблематике, что отражено в работах таких теоретиков, как Джон Роулс (John Rauls (см. с. 71) и Роберт Нозик (Robert Nozick) (см. с. 120).

Более того, под вопросом оказались научные основания бихевиоризма. Основой для заявлений в том духе, что бихевиоризм объективен и надежен, является претензия на то, что он «свободен от ценностей», то есть не искажен какими-либо этическими или нормативными убеждениями и представлениями. Все дело, однако, в том, что стоит сделать фокусом анализа наблюдаемое поведение, трудно осуществить что-либо большее чем описать существующие политические отношения и учреждения, в чем внутренне заложено одобрение политического *статус-кво*. Эта консервативная тенденция была продемонстрирована в том, что «демократия», в сущности, была переосмыслена в терминах наблюдаемого поведения. Таким образом, вместо того чтобы означать «*народное* самоуправление», демократия стала пониматься как борьба элит за завоевание власти через механизм выборов. Другими словами, демократия стала означать то, что происходит в так называемых демократических политических системах развитого Запада.

Бихевиоризм — направление в психологии, постулирующее, что социологические теории должны строиться исключительно на изучении поведения, поддающегося наблюдению и дающего количественно измеримые данные.

Эмпирический — основанный на наблюдении и экспериментах; источниками эмпирического знания служат ощущения и опыт

Новейшие тенденции

Среди новейших теоретических подходов к политике — то, что называется формальная политическая теория, известная также как «политическая экономия», «тео-

Обратим внимание на...

Дилемма заключенных

Два преступника, содержащихся в одиночных камерах, поставлены перед выбором – свидетельствовать или не свидетельствовать друг против друга. Если лишь один признается в содеянном, но при этом представит показания, достаточные для осуждения другого, он будет освобожден без всякого обвинения, в то время как вся вина ляжет на его партнера и тот, по условиям задачи, будет осужден на десять лет. Если в содеянном признаются оба, они получат по шесть лет тюремного заключения. Если оба не признаются, им будет предъявлено обвинение в незначительном преступлении, и каждый получит по году тюрьмы. Варианты показаны на рис 1.2.

Поставленные перед таким выбором, оба преступника скорее всего признаются в совершенном преступлении: каждый попросту будет опасаться того, что, если не признается он, показания на него даст его напарник, и они, следовательно, получат максимальный срок. Задача, таким образом, демонстрирует, что по видимости, рациональное поведение может обернуться наименее благоприятным результатом. Так потому, что два преступника попросту лишены возможности договориться друг с другом и друг в друга не верят. На все это, возможно, лишь одно возражение: если задачу повторить несколько раз, преступники скорее всего поймут, что им выгоднее всего сотрудничать, и оба откажутся от признания.

		Преступник B	
		Признается	Не признается
Преступник A	Признается	**A: B:** 6, 6	**A: B:** 0, 10
	Не признается	**A: B:** 10, 0	**A: B:** 1, 1

Рис. 1.2. **Варианты выхода из дилеммы заключенных**

рия общественного выбора» и «теория рационального выбора». Этот подход многое заимствует из современной экономической теории, особенно концепций рационального экономического поведения индивидов. Тверже всего укоренившись в США и будучи связанной в особенности с так называемой Виргинской школой[1], формальная политическая теория по крайней мере дает полезный аналитический инструмент, что может пролить свет на поведение избирателей, лоббистов, чиновников и политиков, а также поведение государств в рамках международной системы. Этот подход имеет свое самое широкое воздействие на политический анализ в форме того, что называется институциональная теория общественного выбора. Использование этой концепции такими авторами, как Энтони Даунз (Anthony Downs), Манкур Олсен (Mancur Olsen) и Вильям Нисканен (William Niskanen) в исследованиях соперничества партий, поведения групп интересов и политического влияния чиновничества

[1] Виргинская школа — в 1963 в городке Шарлоттсвиле (штат Виржиния) была проведена первая конференция экономистов, выбравших политические решения и государственные решения объектом своего анализа с 1969 по 1982 гг. Центр изучения общественного мнения находился в Виржинском политехническом институте. (*Прим. пер.*)

обсуждается в последующих главах. Подход также используется в виде теории игр, что пришло сюда из области математики. Наиболее известный пример из теории игр — это «дилемма заключенных» (см. рис. 1.2.)

Однако нельзя сказать, что теория рационального выбора получила повсеместное признание. Ее сторонники, разумеется, утверждали, что она принесла с собой целый ряд новых возможностей в исследование политических явлений, но нашлись и критики, поставившие под сомнение самые базовые ее предпосылки и указавшие, что она, возможно, переоценивает роль рационального начала в поведении человека и игнорирует то, что люди редко имеют ясно осознаваемый набор целей, а еще реже — полную и точную информацию для принятия решений. Более того, со временем стало ясно и то, что при своем абстрактном понимании человека теория рационального выбора недостаточно учитывает общественные и исторические факторы политики — то, что интересы человека зачастую носят социально обусловленный, а не произвольно индивидуальный характер.

◆ К понятийному аппарату

Наука, сциентизм — это область деятельности и знания, целью которой является объяснение мира на основе наблюдения, эксперимента и логического мышления. Главным инструментом получения объективной истины здесь выступает так называемый «научный метод», предполагающий верификацию (проверку на истинность) наших предположений путем их соотнесения с доступными данными опыта. Карл Поппер (1902—1994), однако, утверждал, что наука способна не верифицировать, а лишь «фальсифицировать» (демонстрировать неистинность) наши предположения, поскольку любые «факты» всегда могут быть опровергнуты последующими экспериментами. Сциентизм (от лат. scientia — знание) — это мировоззренческая позиция, согласно которой научный метод должен быть принят как единственный источник достоверного знания, и в качестве такового должен применяться не только в естественных науках, но и в таких областях знания, как философия, история и политология. Такие учения, как марксизм, утилитаризм и расизм, в этом смысле являются сциентистскими.

Как следствие всех этих процессов политолог в своей работе сегодня волен использовать самые разные методы, что придает политическому анализу как глубину, так и разнообразие. В последнюю четверть XX в. к нормативным, институциональным и бихевиористским подходам, ставшим уже классикой, добавились не только методы формально-политического анализа, но и целый спектр уже совершенно новых идей и тем. С 1970-х годов развивается феминистское направление, существенно обогащающее наше понимание гендерных различий в обществе и вынуждающее нас переосмысливать самое понятие «политического». Тем временем сложился так называемый «новый институционализм», где центр внимания переместился от формальных и структурных качеств **общественных институтов** к их более широкому общественному значению и их действительной роли в политическом процессе. Движение «зеленых» выступило с отказом от антропоцентризма традиционной социально-политической теории, настаивая на целостном, холистическом, подходе к политическому и социальному анализу. Социально-критическая теория неомарксизма (см. с.115), вышедшая из созданной еще в 1923 г. Франкфуртской школы, подвергла основательной критике все виды социальной практики, опираясь при этом на достижения самых разных мыслителей — от З. Фрейда до М. Вебера. В лоне постмодернизма (см. с. 79), поставившего под вопрос достижимость той абсолютной истины, что приемлема для всех и каждого, зародилась теория **дискурса**. Общим и чрезвы-

Общественный институт — элемент социальной структуры со своей специфической ролью и статусом; в более широком смысле — свод установлений и правил, обеспечивающих правильное и предсказуемое поведение, «правила игры».

Дискурс — речевое взаимодействие между людьми; рассуждение, беседа, коммуникация. Может отражать распределение власти между людьми.

чайно важным итогом всего этого стало, наконец, то, что политическая философия и политическая наука уже не воспринимаются как разные и при этом соперничающие дисциплины: сегодня это очень близкие друг другу способы постижения политической реальности.

Может ли изучение политики быть научным?

Разумеется, сегодня никто не станет оспаривать того, что исследование политических явлений должно носить научный характер как минимум в широком понимании научной деятельности, то есть быть аналитичным, строгим и последовательным в своих выводах. К этой области знания, как мы это видели выше, не раз предъявлялось и требование стать наукой в более узком смысле слова, то есть использовать более строгую, близкую к естественно-научной, методологию. Некогда это требование было выдвинуто марксизмом и позитивистской ветвью философии, и оно же было главным лозунгом той «бихевиористской революции», что охватила политический анализ в 1950-х годах. Идея, что и говорить, привлекательная. С такой политологией мы сразу же получили бы самые верные средства отсеять истинное от ложного, факты (эмпирические данные) — от ценностей (нормативных или этических представлений), объективное от субъективного, знания — от мнений — и весь мир политики оказался бы у нас как на ладони!

Вся загвоздка здесь в нескольких трудностях. Первая связана с проблемой информации. К сожалению, или, лучше сказать, к счастью, люди — это не лягушки, которых можно принести в лабораторию и там долго рассматривать под микроскопом. Нам не дано «заглянуть» в человека или провести серию повторяющихся экспериментов над его поведением, — мы в данном случае располагаем лишь тем, что, как говорится, «лежит на поверхностности». Провести «тестирование» наших гипотез при отсутствии достоверно точной информации невозможно. Обойти эту проблему можно лишь одним путем — игнорируя сложность и непредсказуемость мыслящего субъекта в духе доктрины **детерминизма**. Примером именно такого подхода является бихевиорализм (не путать с бихевиоризмом) — школа психологии, связанная с именами Джона В. Ватсона (1878—1958) и Б.Ф. Скиннера (1904—1990) и постулирующая, что поведение человека в конечном итоге всегда детерминировано условными реакциями или рефлексами[1]. (Элементы детерминизма, и это второй пример, прослеживаются и в той версии диалектического материализма, что была принята в СССР.)

Детерминизм — учение, согласно которому действия людей, их выбор, жестко предопределены внешними факторами; предполагает отрицание свободы воли.

Другая трудность проистекает из проблемы «скрытых ценностей». Можно сколь угодно много говорить о том, что те или иные концепции и теории политики свободны от ценностей, — при ближайшем рассмотрении всегда обнаруживается, что это не так. Зачастую ценности до такой

[1] Бихевиорализм (от англ. behaviour) — поведенческий подход в политологии, рассматривающий политические явления через поведение конкретных индивидов. Ряд западных политологов предпочитают использовать этот термин, в то время как в психологии и философии используется термин «бихевиоризм». (*Прим. пер.*)

степени слиты с фактами, что отделить их друг от друга и рассмотреть по отдельности просто невозможно. Концепции и теории всегда формулируются на основе тех или иных исходных представлений о человеке, обществе, государстве и так далее, — и во всем этом, как ни смотри, всегда скрыто присутствует тот или иной политический или идеологический подтекст. Так, в бихевиоризме, теории рационального выбора и теории систем всегда можно различить элементы консервативных ценностей — **предубеждений** (bias), так же как в политических воззрениях феминистов — присущие только этому течению представления о сути и значении гендерных различий в обществе.

Наконец, приходится признать, что мифом является само представление о нейтральности в общественных науках. Это только в естествознании возможно такое, что исследователь рассматривает свой предмет объективно, бесстрастно и без каких-либо заранее сформированных ожиданий, — в политологии такое бывает редко или не бывает вообще. Как бы мы ни определяли политику, она в любом случае связана с вопросами относительно структуры и жизнедеятельности общества, в котором мы выросли и живем. У каждого из нас свой семейный и социальный опыт, свое экономическое положение, свои личные симпатии, — и все это накладывает самый резкий отпечаток на то, как мы воспринимаем политику и вообще окружающий мир. Это значит, что научная объективность в смысле абсолютной беспристрастности и нейтральности для политологии остаются недостижимой целью, как бы мы ни совершенствовали свои исследовательские методы. И скажем еще вот что: может быть, для развития нашей науки наибольшую опасность представляет не тенденциозность как таковая, а нежелание признать эту тенденциозность — позиция, то и дело проявляющаяся в ложных притязаниях на политическую нейтральность.

Понятия, модели и теории

Понятия, модели и теории суть инструменты политического анализа. Но как и со многими другими вещами в политике обращаться с ними надо со всяческой осторожностью. Рассмотрим для начала понятия. Понятие — это общая идея о чем-то, выраженная обычно одним словом или предложением. Но это нечто большее, либо чем имя собственное или имя нарицательное. Есть, например, разница между тем, говорим ли мы о коте (конкретном и единичном коте) или рассматриваем понятие «кот» (идею кота). Понятие кота — это не материальный объект, это «идея», составленная из различных атрибутов, вообще присущих котам: «пушистое существо», «домашнее животное», «небольшое по размерам», «охотится на крыс и мышей» и так далее. Аналогичным образом понятие «равенство» представляет собой принцип или идеал. Мы совсем не имеем его в виду, скажем, когда говорим, что спортсмен показал время, «равное» мировому рекорду или что наследство было поделено на «равные» части между двумя братьями. Соответственно и понятие «президентство» относится не к конкретному президенту, а к совокупности идей относительно организации исполнительной власти.

В чем же значение понятий? Понятия, как мы уже сказали, суть инструменты, позволяющие нам думать, критиковать, доказывать, объяс-

Предубеждение — симпатии, антипатии и предрассудки (нередко бессознательные), влияющие на суждения людей и искажающие действительное положение дел.

◆К понятийному аппарату

Идеальный тип (в литературе иногда «чистый тип») – умозрительная конструкция, позволяющая извлечь максимум смысла из бесконечно сложных явлений мира, выявить их предельно общее логическое ядро. Впервые стали использоваться для экономического анализа, – например, для описания того, что есть совершенная конкуренция. Сторонником более широкого распространения этой методологии в общественных науках выступил Макс Вебер. У него идеальный тип – это инструмент объяснения действительности, но отнюдь не ее отражение; идеальные типы «не исчерпывают реальности» и не предлагают какого-либо нравственного идеала. Идеальные типы у Вебера включают в себя типы власти и бюрократии.

нять и анализировать. Простое наблюдение еще не дает нам знания о внешнем мире. Чтобы извлечь из окружающего какой-то смысл, нам нужно, так сказать, «наложить на него какое-то значение», а это мы делаем через понятия. Выразимся по-иному: чтобы воспринять кота именно как кота, мы вначале должны иметь какое-то понятие о том, что такое кот. Кроме того, понятия помогают нам узнавать объекты, усматривая в них те или иные схожие формы или свойства: кота, например, мы узнаем, потому что он есть представитель вида «котов». Понятия поэтому суть своего рода «обобщения»: в них отражается ряд объектов или единичный объект, если он соответствует определенным характеристикам этого ряда. Все это имеет прямое отношение и к миру политики: здесь мы также получаем знания, формируя и обогащая понятия, позволяющие нам извлечь смысл из безграничного мира явлений. Понятия и концепции, следовательно, являются своего рода кирпичиками человеческого знания.

Но надо, однако, понимать, что наши понятия могут оказать нам и дурную услугу. Начнем с того, что политическая действительность, к постижению которой мы стремимся, постоянно изменяется и усложняется. Здесь всегда есть опасность того, что такие понятия, например, как «демократия», «права человека» и «капитализм», дадут нам уж слишком обманчивую ясность там, где в действительности все отнюдь не так ясно. Это затруднение в свое время пытался преодолеть Макс Вебер, квалифицируя отдельные понятия как «идеальные типы», т.е. как такие понятия, в которых вычленены лишь самые главные, фундаментальные, черты того или иного явления, а все иные его свойства отодвинуты на второй план. В этой связи скажем, к примеру, что понятие «революция» является идеальным типом, когда в нем акцентирован момент фундаментальных и, как правило, насильственно осуществляемых политических изменений: используя его, мы поймем то общее, что объединяет Французскую революцию 1789 г. и восточноевропейские революции 1989—1991 годов. Но и в данном случае нам отнюдь не помешает осторожность, ибо за понятием «революция» могут скрываться какие-то очень важные различия между явлениями, например, в том, что касается идеологического и социального содержания этих революций. О понятиях и идеальных типах, следовательно, лучше всего говорить не как об «истинных» или «ложных», а попросту как о более или менее «полезных».

Еще одна проблема состоит в том, что политические понятия часто становятся предметом острых идеологических споров. Политика ведь отчасти и есть соперничество вокруг того, кто вернее понимает истинный смысл слов и понятий. Противоборствующие стороны могут спорить, враждовать, даже воевать, — при этом, возможно, каждая будет утверждать, что она «защищает свободу», «поддерживает демократию» и «борется за правое дело». Проблема в том, что слова «свобода»,

«демократия» и «правое дело» для разных людей означают разные вещи. Как нам определить, что такое «истинная демократия», «действительная свобода» и «по-настоящему правое дело»? Ясно, что это невозможно. Выше мы пытались дать определение политики, понятия многозначного, — нужно сказать, что столь же многозначны и внутренне противоречивы многие другие политические понятия. Такого рода понятия лучше всего квалифицировать как «заведомо спорные»: разногласия по их поводу могут заходить столь далеко, что определить их каким-либо нейтральным или общеприемлемым способом в принципе невозможно. Фактически за одним и тем же термином могут скрываться несколько друг другу противоречащих понятий, — и ни одно из них не будет «истинным» значением этого термина. Вспомним, к примеру, что политику с равным успехом можно понимать и как «то, что касается государства», и как управление публичной жизнью, и как распределение власти и ресурсов.

Модели и теории шире понятий; они охватывают ряд идей, а не одну идею. Под **моделью** (model) традиционно понимается нечто, что передает объект в меньшем масштабе, — кукольный домик или игрушечный самолет. Функция модели — как можно более точное воссоздание объекта-оригинала. Но концептуальные модели никоим образом не воссоздают объект. Было бы нелепо, например, говорить, что компьютерная модель экономики должна иметь физическое сходство с самой экономикой. Концептуальные модели — это скорее аналитические инструменты; смысл их в том, что они суть конструкции, позволяющие «приписать значение» тому, что иначе было бы необъяснимым и беспорядочным набором фактов. Все очень просто: факты отнюдь не говорят сами за себя, их нужно организовать и истолковать. Модели как раз и помогают в решении этой задачи, поскольку в них заложены определенные взаимоотношения, так или иначе освещающие смысл и значение соответствующих эмпирических данных. Легче всего понять это с помощью примера. Одной из лучших моделей в политическом анализе является модель политической системы, разработанная Дэвидом Истоном (David Easton, 1979, 1981) и представленная на рис. 1.3.

Эта модель имела перед собой довольно амбициозную задачу объяснить на основе того, что называется системный анализ, весь политический процесс вообще, включая деятельность ведущих политических акторов. Система есть организованное или сложноструктурированное целое, совокупность взаимосвязанных и взаимозависимых частей, образующих единое целое. В политической системе существует связь между тем, что Истон определил как «ввод» и «вывод» (или «вход» и «выход»). «Ввод» в политическую систему представляет собой требования и проявления поддержки со стороны общества. Требования варьируются от призывов поднять жизненный уровень, улучшить ситуацию с занятостью, увеличить выплаты по социальным пособиям до лозунгов защиты меньшинств и прав человека. Формы поддержки, с другой стороны, — это те способы, которыми общество вносит свой вклад в политическую систему: уплачивая налоги, соглашаясь с тем или иным государственным начинанием и вообще участвуя в политической жизни. «Вывод» представляет решения и действия правительства, включая те или иные программы, принятие законов, решения о налогообложении и распределение общественных средств. Легко понять, что «вывод» порож-

Модель — теоретическое представление эмпирических данных, акцентирующее наиболее значимые взаимосвязи и взаимодействия и тем самым содействующее общему пониманию проблемы.

дает обратную связь, снова формирующую новые требования и формы поддержки. Главная идея модели Истона заключается в том, что политическая система всегда стремится к долгосрочному равновесию (для данного случая к политической ста-

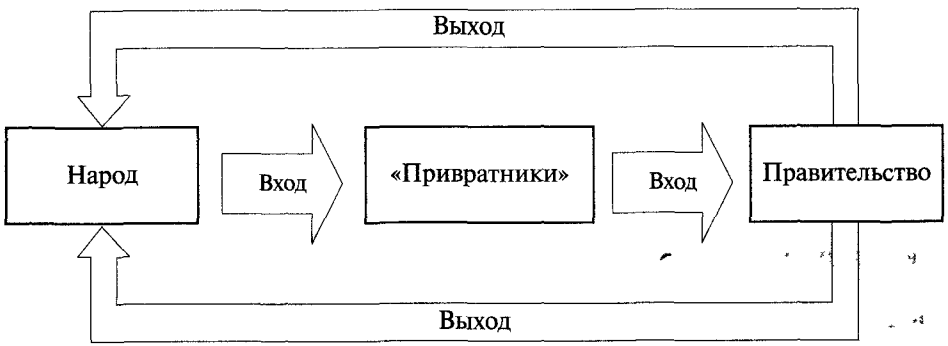


Рис. 1.3 **Политическая система**

бильности), и стабильность этой системы зависит от того, насколько «вывод» уравновешен по отношению к «вводу».

Важно вместе с тем помнить, что концептуальные модели всегда упрощают ту действительность, которую они объясняют. Это просто конструкции, облегчающие понимание: само по себе это еще не знание. В модели Истона, например, политические партии и группы интересов представлены как «привратники», главная задача которых — регулировать поток «ввода» в политическую систему. Возможно, что это вполне допустимое понимание, — нужно только помнить, что партии и политические группы также управляют общественными настроениями и тем самым содействуют более четкому оформлению общественных требований. Словом, в действительности это куда более интересные и сложные институты, чем они представлены в модели. Точно так же модель Истона лучше объясняет то, как и почему политическая система реагирует на общественное давление, чем то, почему она прибегает к репрессиям и принуждению, как в той или иной степени это происходит во всех политических системах.

Термины «**теория**» и «модель» часто употребляются как взаимозаменяемые. И то и другое суть концептуальные конструкции, инструменты политического анализа. Вместе с тем теории, строго говоря, несут в себе систематическое объяснение больших массивов эмпирических данных, тогда как модель является просто объяснительной конструкцией или гипотезой, которая подлежит еще проверке. В этой связи политолог скажет, что теория может быть более или менее истинной, модель же — более или менее «полезной». При этом очевидно, что теории и модели часто взаимосвязаны, а сложные политические теории могут иллюстрироваться рядом моделей. Например, теорию плюрализма (см. главы 4 и 5) можно объяснить с использованием модели государства, модели электорального процесса, модели групповой политики и так далее.

Теория — систематическое объяснение эмпирических данных, представляемое, в отличие от гипотезы, как достоверное знание.

Следует, далее, понимать то, что в сущности все концептуальные конструкции, теории и модели несут в себе скрытые ценности или внут-

ренние допущения. По этой причине трудно сформулировать теории, которые были бы сугубо эмпиричными: избежать влияния ценностей или идей нормативного характера не удается. Иллюстрацией здесь может служить обыкновение людей употреблять понятия как заведомо либо положительные (например, такие «ура!-слова», как «демократия», «свобода» и «справедливость»), либо отрицательные («конфликт», «анархия», «идеология» и даже «политика»). Модели и теории, кроме того, изначально «нагружены» теми или иными тенденциями. Теории рационального выбора, например (см. выше), никак не являются ценностно-нейтральными, ибо они основаны на предположении о том, что люди по природе своей эгоистичны и корыстны, а из этого вытекают политические выводы заведомо консервативного характера. Точно так же марксистские теории классовой политики отталкиваются от более широких концепций истории и общества и зависят, следовательно, от того, насколько эти концепции адекватны по отношению к исторической реальности.

◆ К понятийному аппарату

Парадигма. В самом общем смысле под парадигмой понимается образец, пример решения задачи, модель — нечто такое, что позволяет, как и в случае с «идеальным типом», вычленить наиболее важные черты такого или иного явления. Однако Кун (1962) предложил под парадигмой понимать некую систему взаимосвязанных ценностей, теорий и допущений, в рамках которой осуществляется поиск нового знания. По Куну, есть «нормальная» наука, функционирующая в старой, сложившейся, интеллектуальной системе, и «революционная» наука, в которой происходит замена старой парадигмы на новую. Главная идея этой теории заключается в том, что невозможно с полной уверенностью определить, что «истинно» и что «ложно»: все это лишь общие допущения существующей на данной момент парадигмы, на смену которой неизбежно придет новая парадигма.

Можно поэтому сказать, что модели и микротеории создаются на основе более широких теорий — макротеорий. Это наиболее важные теоретические инструменты политического анализа, в центре которых находится проблематика власти и государства: плюрализм (см. с. 98), элитизм (см. с. 99), классовый анализ и так далее.

Эти теории мы рассмотрим в главах 4 и 5. Здесь остается сказать лишь то, что со своей стороны, и на еще более глубоком уровне, макротеории могут отражать идеи и представления той или иной идеологической традиции, традиции же выступают как то, что Томас Кун (Thomas Kuhn) в своей книге «Структура научных революций» (*The Structure of Scientific Revolutions*, 1962) назвал парадигмами. Парадигма — это набор взаимосвязанных принципов, доктрин и теорий, позволяющий структурировать процесс познания. Фактически это рамка, в которой протекает поиск знаний. В экономике, например, мы видим смену парадигм в вытеснении кейнсианства монетаризмом (возможно, с последующим переходом к неокейнсианству), в системе транспортной политики — подъем «зеленого» движения.

По Куну, в естествознании в каждый данный момент времени господствует одна парадигма, наука же в целом развивается через «революции», в ходе которых старая парадигма сменяется новой. К политическому исследованию, однако, эти выводы не всегда применимы, поскольку в политике часто противоборствуют несколько парадигм. Парадигмы эти принимают формы широких социальных философий, обычно называемых идеологиями, — либерализма, консерватизма, социализма, фашизма, феминизма и так далее. Каждая из них по-своему отражает социальное бытие, каждая несет в себе свою собственную картину мира. Но говорить об этих идеологиях как о

теоретических парадигмах совсем, конечно, не значит подразумевать, что политический анализ неизбежно идеологичен и лишь обслуживает интересы определенной группы или класса, — нет, речь идет только от том, что он осуществляется на основе определенной идеологической традиции. Академическая политология, например, по большей части развивалась на основе либерально-рационалистических принципов и потому несет на себе явственный отпечаток своего либерального прошлого.

Различные уровни концептуального анализа схематично представлены на рис. 1.4.

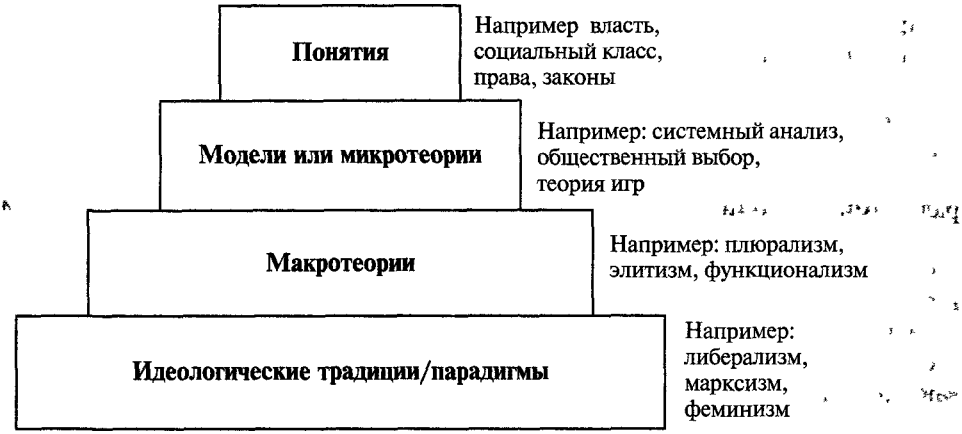


Рис. 1.4. **Уровни концептуального анализа**

Выводы

♦ Политика есть деятельность, в рамках которой люди создают, сохраняют и обогащают общие правила, по которым они живут. Как таковая, это общественная деятельность, неразрывно связанная, с одной стороны, с наличием разнообразия и конфликта, а с другой — со стремлением сотрудничать и действовать совместно. Политику лучше понимать как поиск путей разрешения конфликта, чем как достижение такого состояния, поскольку не все конфликты разрешимы или могут быть разрешены.

♦ В разных традициях и разными мыслителями политика понималась по-разному. Ее рассматривали как искусство управления государством и сферой публичной жизни, как разрешение общественных конфликтов через дискуссию и компромисс и как производство, распределение и использование ресурсов в ходе общественной жизни.

♦ Одна из самых спорных проблем политологии — какой круг общественных отношений охватывается сферой «политического». При традиционном взгляде на вещи к этой сфере относят только институты и тех акторов, что действуют в «публичной сфере» общества. Если, однако, понимать политику как область властных отношений, к ней следует относить и отдельные стороны «частной сферы» жизни.

♦ Свои подходы сложились в изучении политики — в политологии. Среди них мы видим политическую философию, изучающую нормативные аспекты проблемы, эмпи-

рическую традицию, связанную с изучением институтов, бихевиоральный анализ, ряд современных подходов, включая использование теории рационального выбора.

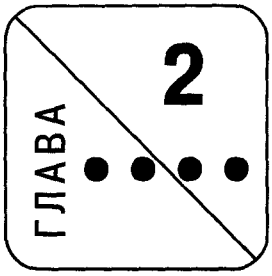
♦ Изучение политики носит научный характер постольку, поскольку возможно получить объективное знание о мире политики, отделяя факты от ценностей. Сделать это тем не менее не всегда легко из-за дефицита информации, влияния ценностей, всегда присутствующих в политических моделях и теориях, и, наконец, тех тенденций и пристрастий, которым подвержен исследователь

♦ Концепции, модели и теории следует понимать как инструменты политического анализа, с помощью которых мы извлекаем элементы знания из бесконечной и сложной реальности. В конечном же итоге то или иное понимание общества и политики осуществляется в рамках более широкой интеллектуальной конструкции — идеологической парадигмы.

Вопросы для обсуждения

- Если политика по сути своей социальна, почему не вся общественная деятельность политична?
- Почему представления о политике столь часто несли и несут в себе негативные ассоциации?
- Что можно сказать в защиту политики как деятельности вполне благородной и достойной?
- Возможен ли «конец политики»?
- Почему идея научного похода к изучению политики всегда была столь популярной?
- Можно ли изучать политику объективно и без какой бы то ни было предвзятости?

Правительства, системы и режимы



Лучше всего то правительство,
которое не правит.

Генри Д. Торо.
Гражданское неповиновение (1849)

Политические мыслители издревле размышляли над тем, что отличает одну форму правления от другой. Еще в IV в. до н.э. Аристотель предпринял первую из известных нам попыток охарактеризовать политические режимы с помощью таких понятий, как «демократия», «олигархия» и «тирания», — терминов, широко используемых и поныне. К началу XVIII в. вошло в обыкновение подразделять государства на монархии и республики, автократические и конституционные режимы. В XX в. появились новые и еще более специфические классификации. Так, во времена «холодной войны» политическая карта планеты была поделена на «три мира» — возникла картина мировой политики, сведенная к противоборству между демократией и тоталитаризмом. Сегодня и эта классификация кажется устаревшей на фоне таких явлений, как крах коммунизма, подъем Восточной Азии и становление политического ислама. Пусть сегодня пока еще и не ясно, что именно означают эти изменения — мировой триумф западной либеральной демократии, как думают одни, или дальнейшую политическую фрагментацию современного мира, как полагают другие.

Содержание

Традиционные системы классификации 29
Зачем классифицировать политические системы? 30
Классические типологии 31
Типология «трех миров» 34
Режимы современного мира 36
Западные полиархии 39
Новые демократии 42
Восточноазиатские режимы 44
Исламские режимы 46
Военные режимы 47
Выводы 48
Вопросы для обсуждения 49

В этой главе мы рассмотрим следующие основные проблемы.

Основные вопросы

- Каковы различия между правительствами, политическими системами и режимами?
- Какова цель классификации правительственных систем?
- На какой основе должны классифицироваться режимы?
- Каковы главные режимы современного мира?
- Состоялся ли мировой триумф западной либеральной демократии?

Традиционные системы классификации

Прежде чем перейти к вопросу о существующих классификациях систем государственного управления, подумаем над тем, что именно подлежит классификации и зачем это нужно. Первый вопрос здесь — что такое «правительство» и чем правительства отличаются от «политических систем», или «режимов». Термин «правительство» относится к институтам и процессам, в рамках которых обычно принимаются коллективные и при том, как правило, обязательные к исполнению решения; различные институты этой системы мы рассмотрим в части IV этой книги. **Политическая система** (political system), или режим[1], выступает более широким понятием, охватывающим не только механизмы власти и институты государства, но также структуры и процессы, через которые государство взаимодействует с обществом.

Политическая система выступает подсистемой более широкой общественной системы. «Системой» она является потому, что в ней имеет место взаимодействие частей внутри единого целого, «политической» — потому, что это взаимодействие происходит по поводу распределения власти, богатства и ресурсов в обществе (в известном смысле, организация экономической жизни характеризует политическую систему столь же определенно, как и действующие в этой системе механизмы правительственной власти). Режим, таким образом, есть такая «система правления», которая сохраняется при всех и всяких сменах правительства. Правительства могут сменяться в результате выборов, смены династий, государственных переворотов и т.д., режимы изменяются вследствие либо военного вмешательства извне, либо революционного переворота изнутри.

Политическая система — система отношений, посредством которой государство реагирует на те или иные воздействия со стороны общества (в теории систем это называется «вводом» или «входом» в систему) соответствующими решениями, политическими программами и направлениями политики («выход»).

[1] В отечественной политологической традиции сложилось прямо противоположное понимание термина «режим» — как более узкого понятия, отражающего то или иное состояние, исторически непродолжительное, политической системы. (*Прим. пер.*)

◆ К понятийному аппарату

Государственное управление Под государством можно понимать любой механизм или институт, управляющий обществом, поддерживающий в нем установленный порядок, обладающий способностью вырабатывать коллективные решения и осуществлять их В известном смысле подобный механизм управления мы обнаруживаем почти во всех социальных институтах — в семье, школе, деловых структурах, профсоюзах и т д Термин «государственное управление» обычно относят к тем официальным и институциональным процессам, посредством которых на национальным уровне поддерживаются закон и порядок, осуществляются действия коллективного характера Центральными функциями государства являются выработка и принятие законов (законодательство), их претворение в жизнь (механизмы исполнительной власти) и их толкование (судебная система)

Зачем классифицировать политические системы?

Классификация политических систем для нас интересна и важна по двум причинам. Первая причина — она существенно облегчает понимание политики и государственного управления. Ведь в политологии, как и в других общественных науках, познание идет главным образом через сравнение: методы экспериментального характера здесь неприменимы. Мы не можем, скажем, поставить эксперимент, чтобы проверить, не легче ли правительству США будет разрешать тот или иной **правительственный кризис** (government gridlock), если здесь откажутся от принципа разделения властей, или сохранилась бы в СССР социалистическая система, будь реформа в стране начата поколением раньше. Нам, следовательно, остается прибегать к сопоставлению явлений: замечая черты сходства и различий между ними, мы яснее видим предмет исследования, отсеиваем существенное от несущественного и вообще вносим какой-то порядок в то, что иначе было бы простым собранием непонятных фактов. Параллельно политолог может формулировать какие-то свои гипотезы, концепции, теории и даже в какой-то степени проверять их на фактическом материале Словом, как выразился Алексис де Токвилль (см. с. 274), «не сопоставляя явлений, разум не знает, куда ему направляться». Что касается классификации систем управления, то это просто способ сделать нашу операцию сравнения более методичной и последовательной.

Вторая причина — классификация облегчает не только анализ, но и *оценку* явлений. Ведь со времен Аристотеля политические мыслители стремились не только понять, но и усовершенствовать власть. Дескриптивные элементы в философии всегда соседствуют с нормативными — вопросы о том, *что есть*, с вопросами о том, *что должно быть*. В истории даже не раз предпринимались величественные попытки нарисовать картины идеальной системы правления — по сути утопии: примеры — «Республика» Платона, «Утопия» Томаса Мора (1516), «Поля, фабрики и мастерские» Петра Кропоткина (1912) и др. Как бы то ни было, сравнивая политические явления между собой, мы получаем возможность дать им ту или иную качественную характеристику, оценку. Только в рамках сравнительного подхода, например, можно вынести какие-то суждения в вопросах вроде «Следует ли приветствовать и поощ-

Правительственный кризис — ситуация паралича власти, вызванная соперничеством государственных институтов или попытками государства удовлетворить противоречащие друг другу требования общества

рять переход России и других бывших социалистических стран к либеральной демократии?», «Должна ли Индия отказаться от федерализма в пользу унитарной системы или независимости регионов?» и «Следует ли Великобритании принять «писаную» конституцию?».

У всех систем классификации, однако, есть свои недостатки. (1) Как и остальные аналитические методы, они несут в себе опасность упрощения. Классификация режимов под одной рубрикой, скажем, привлекает внимание к их совпадающим характеристикам, но вполне возможно, что за скобками останутся какие-то вполне существенные различия между ними. Велика опасность не заметить и того, что одно и то же явление в разных условиях может иметь существенно неодинаковый смысл. Например, «государство», существующее в Японии и во всей Восточной Азии, по типу и самой своей сущности может весьма и весьма сильно отличаться от «государства», как его понимают на Западе. Поэтому проводя сравнительный анализ, нужно постоянно иметь в виду опасность **этноцентризма** (ethnocentrism). (2) Классификации могут быть искажены теми или иными ценностными влияниями. Было время, например, когда политологи объединяли коммунистические и фашистские режимы под одной рубрикой «тоталитарные», — возникала картина, что в годы «холодной войны» западные либеральные демократии воевали, по существу, с тем же врагом, что и во Второй мировой войне. (3) Всем нашим системам классификации присущ еще один недостаток — во главу угла они ставят государство, а страны рассматривают как целостные и самодовлеющие системы. Уж очень большой ошибкой это не назовешь, хотя в эпоху глобализации такой подход уже недостаточен.

◆ К понятийному аппарату

Утопия, утопизм (от греч *outopia* — нигде или *eutopia* — благая земля) – идеальное или совершенное общество Хотя человечество выработало множество утопий, всех их объединяют такие идеи, как преодоление нужды, отсутствие конфликтов, насилия и угнетения. Утопизм — это своеобразный стиль философствования, отрицающий существующее общественное устройство и противопоставляющий ей некий образ совершенного будущего. В качестве наиболее характерных примеров можно указать на марксизм и анархизм. Утопические теории обычно основаны на вере в безграничные возможности человека. Термин «утопизм» обычно используется уничижительно: им характеризуют заблуждения, благие фантазии, пропаганду нереальных и недостижимых целей.

Классические типологии

Исторически наиболее авторитетной системой классификации систем правления всегда была та, которую в IV в. до н. э. разработал Аристотель, — материалом для нее стали 158 греческих полисов, существовавших на тот момент. После Аристотеля эта система господствовала в политической философии еще 2500 лет. Аристотель полагал, что правительства отличаются друг от друга по двум критериям: «кто правит» и «в чьих это интересах». Власть может находиться в руках одного человека, кучки людей или многих граждан, — и в каждом из этих случаев она может служить либо узким, подчас даже откровенно эгоистическим интересам самих правителей либо интересам всего сообщества. Так Аристотель выделил шесть форм правления (рис. 2.1).

Этноцентризм — свойство этнического сознания приписывать иным народам ценности и идеи собственной культуры; предполагает наличие предубеждений в отношении иных этносов и групп.

◆ К понятийному аппарату

Абсолютизм — это теория и практика правления, традиционно ассоциируемые с абсолютной монархией Правление в такой системе носит «абсолютный» характер постольку, поскольку власть всецело и неограниченно принадлежит монарху На практике, однако, абсолютистский принцип проявляется скорее в *притязаниях* на неограниченное право власти (как, например, в доктрине *богоданности власти монарха*), чем в реальном *осуществлении* такой власти Существовали теории абсолютной власти, которые постулировали, что лишь такая власть способна обеспечить порядок и стабильность в обществе Абсолютизм следует отличать от автократии (самодержавия) и диктатуры главное отличие здесь как раз и заключается в том, что в основе абсолютизма лежит *принцип* обоснования власти монарха, носит ли это обоснование религиозный или рационалистический характер, но не практика деспотичной и не знающих никаких ограничений власти

Кто пользуется благами правления?	Кто правит? Один человек	Меньшинство	Большинство
Правители	Тирания	Олигархия	Демократия
Все	Монархия	Аристократия	Полития

Рис. 2.1. **Шесть форм правления по Аристотелю**

Сам Аристотель стремился по достоинству оценить каждую форму правления, дабы определить наилучшую среди них. К худшим, испорченным, формам он отнес тиранию, олигархию и демократию: здесь, по его воззрению, соответственно один человек, кучка людей и массы народа властвовали в своих собственных интересах и потому в ущерб другим людям. Более совершенными формами перед ним предстали монархия, аристократия и полития: в этих системах соответственно один человек, класс людей и широкие слои общества управляли в интересах всех. Наихудшей формой правления Аристотель, разумеется, провозгласил тиранию, ибо она низводит граждан до положения рабов. Кроме того, в монархии и аристократии он усмотрел ту слабость, что здесь уж очень многое зависело от того, найдут ли в себе правители «богоподобное желание» поставить благо сообщества над своим собственным. Наиболее же совершенной и при этом устойчивой формой правления была признана полития — власть многих в интересах всех. Однако у Аристотеля нашлись и слова критики для народного правления в том смысле (и эта аргументация сохранится до XX в.), — что массы здесь, если их увлечет зависть по отноше-

нию к богатым согражданам, с легкостью подпадают под влияние **демагогов** (demagogue). Философ поэтому отдавал предпочтение «смешанной» форме правления, которая объединяла бы в себе элементы демократии и аристократии, а власть находилась бы в руках «средних классов» — не богатых и не бедных.

В дальнейшем система Аристотеля была развита такими мыслителями, как Томас Гоббс (Thomas Hobbes) и Жан Боден (Jean Bodin 1530—1596), особенно основательно разрабатывавшими принцип суверенитета, — по их воззрению, основы стабильности всех и всяких государств. Суверенитет эти мыслители трактовали как «высшую и неизменную власть» — власть, которая одна только и способна гарантировать упорядоченное правление. В работе «Шесть принципов общего блага» (*The Six Books of the Commonweal*, 1576) Боден самым подробным образом рассматривал вопрос о том, кто является носителем («вместилищем») власти в государствах, как древних, так и современных. В итоге он пришел к заключению, что наиболее предпочтительной формой правления следует признать абсолютизм, ибо носителем власти здесь является правитель, имеющий свободу диктовать закон, но сам никаким законом не связанный. Когда власть находится в руках одного человека, государство, по Бодену, получает все выгоды единого и неделимого суверенитета: оно в этом случае, можно сказать, говорит одним голосом. Вместе с тем и монарх ограничен в своей воле — божественным законом или естественным правом людей. Гоббс, в свою очередь, трактовал суверенитет как исключительное право на принудительную власть: в его книге «Левиафан» (*Leviathan*, 1651) правитель выступает носителем вообще ничем не ограниченной власти.

Позже с радикальным пересмотром этих идей выступили такие представители раннелиберальной мысли, как Джон Локк (см. с. 55) и Монтескьё (см. с. 312), — идеологи конституционного правления. Локк в «Двух трактатах о правительстве» (*Two Treatises of Government*, 1690) выдвинул положение о том, что суверенитет «помещается» не в монархе, а в народе, власть правительства же должна быть ограничена во имя естественных прав человека — в особенности права на жизнь, свободу и собственность.

◆ К понятийному аппарату

Тоталитаризм — форма политического режима, предполагающая полный (тотальный) контроль государства над жизнью общества; чаще всего сопровождается всеобъемлющей идеологической манипуляцией, открытым террором и насилием. Тоталитаризм отличается от автократии (самодержавия) и авторитаризма тем, что устанавливает именно «тотальную власть» режима, политизируя все и всякие стороны жизни общества и индивида. Автократические и авторитарные режимы в этом смысле преследуют куда более скромные цели — обеспечить себе политическую монополию на власть, удерживая массы в стороне от политики, тогда как тоталитаризм предполагает полное уничтожение **гражданского общества** — всей сферы «частной жизни». В качестве признаков тоталитарных режимов можно использовать так называемый «синдром шести показателей» (Фридрих и Бжезинский, 1963), включающий в себя:

- официальную идеологию
- однопартийное государство с всемогущим лидером
- террор, «полицейское государство»
- государственную монополию на средства массовой информации
- государственную монополию на вооружения
- контроль государства над всеми аспектами экономической жизни

Демагог — политик, привлекающий на свою сторону массы обещаниями, специально рассчитанными на то, чтобы вызвать повышенный энтузиазм толпы.

Гражданское общество — сфера существования независимых от государства групп и ассоциаций; частная сфера жизни, не зависимая от публичной власти.

Монтескьё в своем знаменитом «Духе законов» (*The Spirit of the Laws*, 1734) сделал попытку «подлинно научного исследования» общества, дабы обнаружить в самом его устройстве наиболее благоприятные для свободы человека условия. Именно Монтескьё, непримиримый критик абсолютизма и энтузиаст английской парламентарной традиции, первым предложил идею сдержек и противовесов в виде «разделения власти» между исполнительной, законодательной и судебной институтами. Позже этот принцип был воплощен в американской конституции (1787), а затем и вовсе стал определяющей чертой либерального демократического правительства.

С конца XVIII в. развитие современных конституционных систем все яснее показывало, что классическая типология политических систем, идущая от Аристотеля, устаревает. Система конституционного **республиканизма** (republicanism), сформировавшаяся в США после войны за независимость 1775—1783 гг., якобинский период Французской революции 1789 г., та специфическая форма парламентарной демократии, что постепенно определилась в Великобритании — все это каждый раз приносило с собой что-то такое, чего попросту не могли предвидеть мыслители более раннего времени. Классические схемы все шире вытеснялись растущим интересом к конституционным и институциональным аспектам власти. Основой процесса стало учение Монтескьё: все больше внимания стали уделять взаимоотношениям между ветвями власти. Так в конце концов утвердилась новая типология с подразделением на монархии и республики, парламентские и президентские системы, системы унитарные и федеративные.

Типология «трех миров»

В XX в. ход истории еще раз изменил критерии политических типологий. Между двумя мировыми войнами возникли новые формы авторитаризма — в сталинской России, фашистской Италии и нацистской Германии; в глазах многих людей мир оказался разделенным на две системы — демократических и тоталитарных государств. Хотя во Второй мировой войне фашизм был разбит, контраст между демократией и тоталитаризмом был столь разительным, что для сознания многих политологов именно это разделение стало главным на два десятилетия вперед. Со временем, однако, стали понимать, что такой взгляд, по сути, всего лишь отражает антагонизмы либо Второй мировой, либо «холодной войны». Начался поиск такой системы классификации, которая была бы более объективной и ценностно-нейтральной. Со временем популярность приобрела так называемая концепция «трех миров» — идея о том, что политически мир может быть поделен на три блока:

- капиталистический «первый мир»
- коммунистический «второй мир»
- развивающийся «третий мир»

У этой классификации есть свои экономические, идеологические, политические и военно-стратегические измерения. Западные индустриальные режимы были провозглашены «первым миром» по экономическим соображениям: их население имеет самый высокий уровень жизни. В 1983 г. эти страны, имея

Республиканизм — принцип, согласно которому власть исходит исключительно от общества; теоретическое и практическое отрицание принципов монархии или наследственной власти.

всего лишь 15% мирового населения, производили 63% мирового **валового внутреннего продукта** (ВВП) (по данным Всемирного банка на 1985 г.). Коммунистические режимы были «вторыми» в том смысле, что они в целом прошли процесс индустриализации и были способны удовлетворить по крайней мере основные материальные потребности своего населения; имея 33% населения мира, эти страны производили 19% мирового ВВП. Менее развитые страны Азии, Африки и Латинской Америки объявлялись «третьим миром» из тех соображений, что они экономически зависимы и поражены массовой бедностью: здесь на 52% мирового населения приходилось 18% мирового ВВП.

Между «первым» и «вторым» миром шла ожесточенная идеологическая борьба. «Первый мир» исповедовал чисто капиталистические принципы — свободу частного предпринимательства и рынка, «второй мир» — коммунистические ценности социального равенства, коллективного труда и централизованного планирования. Идеологические антагонизмы находили соответствующую форму и в области политики. «Первый мир» держался либерально-демократической политики, основанной на принципе партийного соперничества за власть на выборах. Режимы «второго мира» были однопартийными государствами, где безраздельно господствовали «правящие» коммунистические партии. «Третий мир» являл собой пеструю картину авторитарных режимов самого разного типа — монархий, диктатур, прямого военного правления. И все это представало на фоне биполярного мирового порядка, где Запад во главе с США противостоял Востоку во главе с СССР, — порядка, закрепленного противостоянием военных блоков — НАТО и Варшавского договора. Что до «третьего мира», пытавшегося проводить политику «неприсоединения», он то и дело становился полем борьбы и геополитического соперничества — фактор, который со своей стороны закреплял и усиливал политическую и экономическую зависимость этих стран.

Однако с конца 1970-х годов данная система классификации становилась все менее и менее адекватной. Используя новые стратегии экономического развития, многие страны «третьего мира» — нефтяные государства Ближнего Востока, новые индустриальные страны Азии и, пусть и в меньшей степени, Латинской Америки, — осуществили настоящий прорыв к процветанию. Другие из них, наоборот, стали еще беднее: таков обширный регион к югу от Сахары, ныне относимый к тому, что стало называться «четвертым миром». Кроме того, расширение процессов демократизации в Азии, Африке и Латинской Америке, особенно интенсивно шедшее в 1980—1990-х годах, показало, что режимы «третьего мира» уже невозможно все без разбора объединять под рубрикой «авторитарные». Наконец, недовольство у многих вызывает уже сама фраза «третий мир», несущая в себе что-то уничижительное, — сегодня поэтому предпочитают говорить о «развивающемся мире».

Но самый сокрушительный удар по концепции «трех миров» нанесли, конечно, восточноевропейские революции 1989—1991 годов. Их результатом стал крах ортодоксального коммунизма в СССР и других странах бывшего социалистического лагеря, начало политической либерализации и рыночных реформ. Френсис Фукуяма в этой связи даже заявил, что все это означает «конец истории» (Fukuyama, 1989), ибо все и всякие идеологические противоборства завершились-де победой западной либеральной демократии, что до режимов «второго» и «третьего

Валовой внутренний продукт — общее денежное выражение конечного продукта и услуг, произведенных в экономике страны в течение одного года.

◆ К понятийному аппарату

Либеральная демократия — это форма демократического правления, в которой найдено равновесие между принципом ограниченного правительства и принципом участия общества в политике Ее «либеральное» содержание проявляется в наличии целой системы внешних и внутренних «сдержек» власти, призванных гарантировать свободу личности и обеспечить защиту граждан от чрезмерного государственного вмешательства. Ее «демократическое» содержание проявляется в наличии системы регулярных и состязательных выборов, проводимых на основе всеобщего избирательного права и политического равенства (см. с. 69) Вполне выражая собой определенную политическую философию, термин, однако, чаще используется для характеристики соответствующего политического режима. Особенностями такого режима являются:

- конституционно созданная система государственного управления, зиждущаяся на формальных (как правило, правовых) основаниях
- гарантии гражданских свобод и прав личности
- разделение властей, наличие сдержек и противовесов между ними
- регулярно проводимые выборы – по принципу «один человек – один голос»
- состязательные отношения между партиями, политический плюрализм
- наличие в обществе независимых групп интересов
- частнопредпринимательская экономика, организованная на рыночных принципах

мира», то им остается лишь окончательно осознать, что только капиталистический «первый мир» предлагает действительно верную перспективу экономического процветания и политической стабильности.

Режимы современного мира

С конца 1980-х годов в политологии в общем-то не было серьезных попыток предложить что-то новое по части классификации политических систем. От концепции «трех миров» отказались, но какими должны быть новые линии деления на политической карте мира, так до сих пор и не ясно. Идея «конца истории», по сути, оказалась бабочкой-однодневкой, выпорхнувшей на свет лишь по случаю краха коммунизма и волны демократизации конца 1989 — начала 1990-х годов. Сегодня понятно, что настроения триумфа, тогда охватившие Запад, на самом деле были не более чем самолюбованием и «похмельным расслаблением» после «холодной войны». До сих пор, однако, многие не перестают говорить о превосходстве «мира либеральных демократий» и специфически западной модели развития, не вполне, может быть, понимая, что в действительности за этой моделью стоит, собственно говоря, лишь американский опыт, и, возможно, отнюдь не стоит настаивать на универсальной применимости таких ценностей, как индивидуализм, права человека и право выбора. Так или иначе «западноцентристский» менталитет до сих пор мешает многим без предубеждения взглянуть, например, на исламскую и конфуцианскую политические формы: по укоренившейся привычке их подчас и сегодня третируют как то ли «отклонение от нормы», то ли последние очаги сопротивления триумфальному шествию либеральной демократии по всему миру.

Что касается контуров новой системы классификации, нужно видеть еще одну трудность — отсутствие четких критериев. Вообще говоря, ни одна система классификации не базировалась на одном-единственном основании, пусть даже самом



Френсис Фукуяма (Francis Fukuyama, p. 1952)

Американский социальный философ и политолог. Родился в Чикаго, США, в семье протестантского священника. Был членом Отдела планирования политики Государственного департамента США, консультантом «Rand Corporation». Стойкий приверженец позиций Республиканской партии США, Фукуяма приобрел международную известность своей статьей «Конец истории?» (1989), ставшей затем основой монографии «Конец истории и последний человек» (1992) Здесь он утверждал, что история идей, в сущности, закончилась, ибо мир признал либеральную демократию в качестве «окончательной формы правления». Темой других его работ «Доверие» (1996) и «Великий разлом» (1999) — связи и взаимоотношения между экономическим развитием и внутренней солидарностью, единством общества. Его идеи оказали большое воздействие на философию «новых правых».

серьезном. Всегда какие-то критерии в них были более, а какие-то менее важными. Как правило, при выборе критериев следует ответить на следующие вопросы:

- Кому, собственно, принадлежит власть? Ограничивается ли политическое участие верхами общества либо оно охватывает все население?
- Как достигается общественное согласие или подчинение — через применение силы или угрозы силой, через переговорный процесс и «торг», через компромисс?
- Носит ли правительственное управление централизованный или децентрализованный характер? Какие сдержки и противовесы действуют в политической системе?
- Как происходит завоевание и передача власти? Является ли система открытой и соревновательной или она закрыта для конкуренции политических сил?
- Каковы отношения между государством и индивидом? Как распределяются права и обязанности между правительством и гражданами?
- Каков уровень экономического развития страны? Каков в ней уровень жизни, насколько ровно в ней распределено материальное богатство?
- Как организована экономическая жизнь? Ориентирована ли экономика на рынок или на централизованное планирование, какова экономическая роль правительства?
- Насколько стабильна система? Сколь долгую историю имеет данный режим, обладает ли он способностью реагировать на новые требования и вызовы?

В XIX—начале XX в. в классификациях преобладал *конституционно-институциональный* подход, шедший от классических типологий. В центре внимания здесь были, скажем, различия между писаными и неписаными конституциями, парламентскими и президентскими режимами, федеральными и унитарными системами. В 1950—1960-х годах получил развитие *структурно-функциональный* подход, сформировавшийся под влиянием системной теории. В этом подходе основное внимание уделяли уже не институтам, а реальному функционированию политических систем, в особенности тому, как воздействия на ее «входе» преобразуются в результаты на «выходе». В концепции «трех миров» был заложен *экономико-политический*

◆ К понятийному аппарату

Термин «**полиархия**» (букв. «правление многих») в основном относится к институтам и процессам в механизме современной представительной демократии. Как особый режим полиархию можно отделить от всех недемократических систем и систем со слаборазвитой демократией, основанных на классической, или афинской, модели прямого участия. Наиболее точно полиархию можно определить как грубое подобие демократии, так как она функционирует благодаря институтам, принуждающим правителей принимать во внимание интересы и пожелания электората. Основными чертами полиархии являются следующие (Даль, 1989):

- правительство состоит из избираемых чиновников;
- выборы свободны и открыты;
- практически все достигшие совершеннолетия имеют право голосовать;
- право избираться на государственный пост не ограничено,
- наличие свободы слова и права на критику и протесты;
- у граждан есть доступ к независимым источникам информации;
- группы и сообщества получают по меньшей мере относительную независимость от правительства

(идеологический) подход, главным критерием в котором был уровень экономического развития системы и ее общая политическая и идеологическая ориентация. Подход, предлагаемый в этой книге, в том или ином отношении отличается от каждого из данных выше. Будем учитывать три основные характеристики режима — его политический, экономический и культурный аспекты. Центральная идея нашего подхода состоит в том, что системы различаются не столько по своим конкретным политическим, экономическим или культурным параметрам, сколько по тому, как эти параметры воздействуют друг на друга и переплетаются между собой в реальной жизни (см. рис. 2.2).



Рис. 2.2. **Основные характеристики режима**

Предлагаемый подход, и это представляется его достоинством, заостряет внимание на том, что политические и экономические институты могут функционировать совершенно по-разному в зависимости от своего культурного контекста: например, многопартийные выборы и рыночная экономика в либеральной культуре западных обществ — это одно, в культуре незападных обществ — нечто иное. При этом нужно понимать, что на фоне глубочайших политических переворотов конца XX в. любая классификация будет носить временный характер. Сами политические системы сегодня изменяются столь быстро, что классифицировать их в высшей степени сложно: это вечная гонка за постоянно изменяющейся политической реальностью.

Однако в современном мире можно выделить пять основных типов режимов:

- западные полиархии (western polyarchies)
- новые демократии (new democracies)
- восточноазиатские режимы (East Asian regimes)
- исламские режимы (Islamic regimes)
- военные режимы (military regimes)

Западные полиархии

Понятие «западные полиархии» фактически относится к тем системам, о которых раньше говорили как о либеральных демократиях или просто демократиях. Это системы, изначальным географическим ареалом которых были Северная Америка, Западная Европа и Австралия. Хантингтон (Huntington, см. с. 182) усматривал в этих режимах продукт первых двух «волн» демократизации, из которых первая пришлась на период между 1828 и 1926 годами и такие страны, как США, Франция и Великобритания, а вторая — на 1943—1962 годы, захватив Западную Германию, Италию, Японию и Индию. Хотя процесс становления этих систем шел через демократизацию и **либерализацию** (liberalization), термин «полиархия» в данном случае все же представляется более предпочтительным, чем «либеральная демократия», и на то есть две причины. Во-первых, в понятии «либеральная демократия» очень многое скорее от политического идеала, нежели от действительности: так или иначе в этот термин подчас вкладывается уж очень широкое значение. Во-вторых, говоря «полиархия», мы подразумеваем, что означаемые этим термином системы в чем-то существенно важном пока еще не достигли этого демократического идеала.

Для описания политических систем понятие «полиархия» было введено Далем (см. с. 340) и Линдбломом (Lindblom) в работе «Политика, экономика и благосостояние» (*Politics, Economics, and Welfare*, 1953), а затем было развито Далем в работе «Полиархия: участие и оппозиция» (*Polyarchy: Participation and Opposition*, 1971). По мнению этих авторов, полиархические режимы отличаются той или иной комбинацией двух главных факторов. (1) В них достигнут относительно высокий уровень толерантности к оппозиции, достаточный для того, чтобы общество тем самым могло удерживать власть от поползновений к произволу. На практике это обеспечивается состязательной партийной системой, конституционно гарантированными и надежно защищенными гражданскими свободами, энергичным и здоровым гражданским обществом. (2) Полиархии предоставляют обществу достаточно широкие возможности для участия в политической жизни, — здесь высок уровень политической активности. Достигается это через четко отработанную избирательную систему, позволяющую гражданам контролировать и, если необходимо, смещать неугодных политиков. В этом смысле полиархии близки к той форме демократического элитизма, которую Иосиф Шумпетер (Joseph Schumpeter) (см. с. 286) описал в работе «Капитализм, социализм и демократия» (*Capitalism, Socialism and Democracy*,

Либерализация — введение внутренних и внешних ограничений власти правительства и / или движение по направлению к частному предпринимательству и рынку.

1942). Однако и Линдблом (1977), и Даль (1985) признавали тот факт, что полиархии находятся под чрезмерным влиянием больших корпораций. Поэтому сами они иногда предпочитали говорить о «деформированной полиархии».

В этом последнем варианте понятие «полиархия» может быть использовано для описания все более увеличивающегося числа режимов по всему миру. Вообще какие-то полиархические черты присущи всем государствам, практикующим многопартийные выборы. При этом западные полиархии отличаются явно выраженной спецификой — не только представительной демократией и капиталистической экономической организацией, но также культурной и идеологической ориентацией, по большей части проистекающей из западного либерализма. Главное в этом наследии — глубоко укоренившаяся приверженность принципу индивидуализма. Философия индивидуализма, наиболее характерная для Запада ценность, исходит из уникальности каждого человека и утверждает, что общество должно быть организовано так, чтобы наилучшим образом отвечать интересам и потребностям составляющих его индивидов. На политическую культуру западных полиархий эта философия оказала множественное воздействие. Мы и по сей день видим ее проявления и в том совершенно особом внимании, которое здесь уделяется проблеме прав человека (возможно даже к умалению его обязанностей), и во всеобщей вере в спасительность конкуренции и свободы выбора как в экономике, так и в политике, и в обыкновении с недоверием и опаской относиться ко всякой власти как к возможной угрозе свободе индивида.

Однако нельзя сказать, что западные полиархии скроены на один манер. Одни из них тяготеют к централизации и мажоритарному правлению, другие — к фрагментации и рассредоточению власти. В этой связи Лиспхарт (Lisphart, 1990, 1999) писал о необходимости различать «мажоритарные» и «консенсусные демократии». Мажоритарные демократии организованы на принципах парламентаризма в соответствии с так называемой **вестминстерской моделью** (Westminster model). Самый яркий пример здесь — это, конечно же, Великобритания, но многие черты этой модели мы также видим в политических системах Новой Зеландии, Австралии, Канады, Израиля и Индии. Мажоритарные системы обычно ассоциируются с любым или всеми из следующих принципов:

- однопартийным правительством
- неполным разделением власти между исполнительной и законодательной ветвями
- однопалатным парламентом либо парламентом с ограниченными прерогативами верхней палаты
- двухпартийной системой
- электоральной системой одномандатных округов, в которых претенденту достаточно набрать простое большинство голосов
- унитарным или централизованным правительством
- неписаной или слабокодифицированной конституцией и принципом парламентского суверенитета.

В отличие от этой модели другим западным полиархиям присуще рассредоточение власти по всему спектру правительственных и партийных институтов. В США система правления зиждется на строгом распределении власти между институтами государства, совершенно четко про-

Вестминстерская модель — государственное устройство, в котором исполнительная власть исходит от парламента (собрания) и (теоретически) подотчетна ему

писанном в соответствующих статьях конституции. В других странах, особенно в континентальной Европе, за конечным политическим консенсусом стоят отношения между партиями — с их переговорами, «торгом» и «дележом власти». В Бельгии, Австрии и Швейцарии получила развитие система **согласительной демократии** (consociational democracy), более всего подходящая для обществ с глубокими религиозными, идеологическими, культурными, региональными и другими различиями. Консенсусные или плюралистические тенденции часто ассоциируются со следующими принципами:

- коалиционным правительством
- разделением власти между исполнительной и законодательной властью
- парламентом с четко выраженной двухпалатной системой
- многопартийной системой
- пропорциональным представительством
- федерализмом или широкой передачей власти на места
- кодифицированной («писаной») конституцией и биллем о правах.

◆ К понятийному аппарату

У термина «**Запад**» два частично совпадающих значения. В общем смысле это понятие относится к культурному и философскому наследию Европы, нередко «экспортировавшемуся» в ходе миграции и колониальной политики. Это наследие уходит корнями в иудейско-христианскую религиозную традицию и классический греко-римский комплекс знаний, видоизменившиеся в Новое время под воздействием идей и ценностей либерализма. Понятие «Восток» относится к Азии в целом и к населению континента в частности. В более узком смысле, который был широко распространен во время «холодной» войны, под «Западом» подразумевался блок капиталистических государств, возглавляемый США и направленный против Востока, где господствовал Советский Союз. Хотя Восточная Европа более не относится к Востоку, всегда было неясно, должна ли Россия быть причисляема к Западу в широком смысле этого понятия.

Как ни классифицировать политические системы, нужно понимать, что вообще-то каждый полиархический режим, а на самом деле всякий режим вообще, — уникален и потому единичен и исключителен. Американская **исключительность** (exceptionalism), например, во многом идет о того, что у страны не было своего феодализма, но был опыт миграции, расширения границ и устройства поселений. Все это и объясняет нам, почему политическая культура США столь индивидуалистична, почему (уникальный момент среди западных полиархий) страна продемонстрировала такой иммунитет в отношении социалистического или любого другого движения такого же типа. В США также самый высокий среди западных систем уровень религиозности среди населения, и это единственная политическая система, в которой христианский фундаментализм стал серьезной политической силой.

Еще более сложный случай представляет собой Индия. В культурном, религиозном и философском отношении страну никак невозможно отнести к Западу. В отличие от «развитых» полиархий Европы и Северной Америки это преимущественно аграрная страна с уровнем грамотности, едва превышающем 50% населения. Получив независимость в 1947 г., Индия являла собой типичную полиархию, которая достаточно легко пережила даже «чрезвычайное положение», введенное Индирой Ганди в конце 1970-х годов. Политическая стабильность Индии, очевидно, объясняется общекастовой по-

Согласительная демократия — демократия, функционирующая на основе распределения власти и тесном сотрудничестве между партиями или политическими группировками.

Концепция исключительности — черты отдельно взятой политической системы, характерные исключительно для нее одной, которые, таким образом, ограничивают применимость к данной системе общих категорий.

◆ К понятийному аппарату

Коммунизм — общественный строй, основой которого является общественная собственность на средства производства. Как теория чаще всего ассоциируется с учением Маркса, который под коммунизмом понимал бесклассовое общество, где производство ориентировано на потребности людей, государство «отмирает», а всем людям предоставлены возможности свободного саморазвития. Этот термин также употребляется по отношению к обществам, которые следовали марксизму в том его варианте, что был разработан Лениным и Сталиным. Основные признаки ортодоксального коммунизма как политического режима:

- официальная идеология — марксизм-ленинизм
- неограниченная власть коммунистической партии, организованной по принципу демократического централизма
- коммунистическая партия «находится у власти» в том смысле, что она контролирует государственный механизм, порождая тем самым смешанный государственно-партийный аппарат
- коммунистическая партия — руководящая и направляющая сила в обществе, также в экономике, образовании и культуре
- основа экономики — государственная собственность и принцип централизованного планирования.

литикой Индийского Национального Конгресса[1] и той, можно сказать, «мистикой», что всегда окружала династию Неру—Ганди: сегодня, когда обоих этих факторов уже нет, Индия эволюционирует, можно полагать, к модели согласительной демократии.

Новые демократии

Новая волна демократизации в мире, согласно Хантингтону, началась в 1994 г. свержением правых правительств в Греции, Португалии и Испании, затем выразилась в заметном ослаблении позиций военных диктаторов в Латинской Америке и завершилась, самое главное, крахом коммунизма. Восточноевропейские революции 1989—1991 годов вызвали к жизни процессы демократизации, в ходе которых многое заимствовалось от западной либеральной модели. Главным здесь было введение многопартийных выборов в политике и начало рыночных реформ в экономике. Можно утверждать, что многие, чтобы не сказать все, прежние коммунистические режимы претерпевают переходный период, который со временем выведет их на модель западных полиархий. На сегодняшний день, однако, эти системы лучше относить к какому-то особому, промежуточному, типу. Прежде всего, нужно сказать, что бремя коммунистического прошлого невозможно изжить, образно говоря, за ночь, особенно в случае с Россией, где коммунистическая система существовала свыше 70 лет. Кроме того, сам переходный период в этих странах принес новые проблемы, не имеющие ничего общего с проблемами западных обществ.

[1] Индийский Национальный Конгресс (ИНК) — политическая партия Индии, основана в 1885 г. От лояльной оппозиции английскому колониальному режиму перешла в 20-х годах XX в. к активной борьбе за национальную независимость, превратившись в массовую партию. Основа программы ИНК — философия Ганди. После завоевания Индией независимости ИНК стал правящей партией. (*Прим. пер.*)

Эти режимы, следовательно, лучше всего квалифицировать как **новые демократии** (new democracies) или **полудемократии** (semi-democracies).

Особенность посткоммунистических режимов сегодня заключается в том, что им приходится иметь дело с политико-культурными последствиями коммунистического правления вплоть до не изжитого еще наследия сталинского тоталитаризма. При той безжалостной цензуре и подавлении инакомыслия, что сопутствовали партийной монополии на власть, здесь не получил развития тот тип гражданской культуры, который предполагает политическое участие, переговоры («торг») и консенсус. Как результат сегодня в России мы видим слабую и раздробленную партийную систему, очевидно не способную выражать подлинные интересы общества. Парадоксально, но зачастую идею стабильности в этих системах несут коммунистические или бывшие коммунистические партии. В Румынии и Болгарии, например, многие институты коммунистического общества благополучно перекочевали в посткоммунистическую эпоху, а в Венгрии, Польше и России коммунистические партии, перешедшие, непонятно лишь, по принципиальным или конъюнктурным соображениям, на социал-демократические позиции, вновь идут на выборы.

Еще один ряд проблем связан с процессом экономической перестройки. «Шоковая терапия», сопровождавшая по рецептам Международного валютного фонда переход от центрального планирования к свободному капитализму, из-за роста безработицы и инфляции существенно ухудшила положение многих слоев общества и усилила социальное неравенство. Сравнительно с бурными временами начала 90-х годов темпы экономической либерализации сегодня резко замедлились — во многом из-за отрицательной реакции общества на рыночные реформы, выражающейся и в поддержке коммунистических или националистических по своей окраске партий. Наконец, еще один круг проблем здесь связан со слабостью государственной власти, особенно заметной перед лицом центробежных сил, в коммунистические времена подавлявшихся. Сегодня это воочию видно в повсеместном возрождении этнических и национальных противоречий. Крах коммунизма в СССР сопровождался и распадом прежней советской империи: среди тех пятнадцати независимых государств, что пришли ей на смену, в нескольких, включая Россию, национальные проблемы стоят самым острым образом. В 1992 г. перестала существовать Чехословакия, разделившись на Республику Чехия и Словакию. Но наиболее драматичные формы национально-этнический конфликт принял в Югославии, где он вызвал самую настоящую войну между Сербией и Хорватией в 1991 г. и гражданскую войну в Боснии в 1992—1996 годах.

Посткоммунистические режимы, разумеется, тоже неодинаковы. Главные различия здесь пролегают между индустриально развитыми и живущими «по-западному» странами Центральной Европы — Чехией, Венгрией и Польшей, с одной стороны, и более отсталыми «восточными» странами — Румынией, Болгарией и в каких-то отношениях Россией. В первой группе рыночные реформы прошли быстро и относительно гладко; во второй они были неполными, шли с большими трениями и в конце концов вызвали серьезные политические противоречия. Первая группа государств, кроме того, стремится как можно скорее вступить в Европейский Союз — свидетельство и шаг к дальнейшей консолидации демократии у них. Другая граница —

Новые демократии — политические режимы, в которых еще не завершены процессы демократической консолидации; при которых «дело не ограничивается демократией» (Пжеворский, 1991)

Полудемократия — политический режим, при котором демократические и авторитарные тенденции уживаются друг с другом и составляют стабильную основу.

◆ К понятийному аппарату

Конфуцианство — это нравственный кодекс, сформулированный Конфуцием (551—479 до н. э.) и его учениками и впервые записанный в сборнике «Беседы и суждения» Конфуцианское учение занималось широким кругом вопросов человеческих отношений и самосовершенствования человека Обычно считалось, что особое внимание к «рен» (человечность или любовь) подразумевает верность традиционным идеалам и ценностям, а именно почтительное отношение к родителям, уважение, верность и благожелательность. Значимость же «хунцзы» (добродетельная личность) кроется в способности человека развиваться Возможности самосовершенствования могут быть реализованы, в частности, через образование Конфуцианство рассматривалось наряду с учением дао и буддизмом как одна из трех основных китайских систем взглядов, хотя многие полагают, что идеи конфуцианства являются первоосновой всей китайской цивилизации

между государствами, которым коммунизм в конце Второй мировой войны был «навязан» военной силой, и теми, кто до того был частью СССР. Если не считать прибалтийские государства (Эстонию, Латвию и Литву), бывшие советские республики имеют историческую специфику. они дольше находились под коммунистическим правлением и входили в состав Российской империи еще до 1917 г. Наконец, нельзя забывать и об уникальности самой России, проистекающей из ее имперского прошлого, склонности российской государственности принимать авторитарные и экспансионистские формы, и из того, наконец, обстоятельства, что со времен Петра Великого здесь противостояли западнические и славянофильские ориентации и потому сегодня ей, возможно, непросто определиться в своих культурных и политических судьбах.

Восточноазиатские режимы

Совершенно нельзя исключать того, что начавшийся на исходе XX в. подъем Восточной Азии в конце концов может оказаться даже куда более важным глобально-историческим процессом, чем крах коммунизма. За это время центр мировой экономики заметно сдвинулся с Запада на Восток. Уже в последние два десятилетия XX в. показатели экономического роста на западной «окраине» Тихоокеанского региона в два-четыре раза превышали показатели развитых экономик Европы и Северной Америки. Это известно. Куда меньше говорят об особой восточноазиатской политической системе. В былые времена думали, что модернизация равнозначна вестернизации. В переводе на политический язык это означало идею о том, промышленный капитализм и либеральная демократия всегда идут нога в ногу. Сторонники этого взгляда указывают, в частности, на политический прогресс в Японии, после того как США ушли отсюда, оставив стране конституцию 1946 г., а также на успешное введение в течение 1980—1990-х годов многопартийных электоральных систем в таких странах, как Таиланд, Южная Корея и Тайвань. Этот подход, однако, не принимает во внимание того, что даже и полиархические институты в Азии функционируют не так, как на Западе: слишком существенны различия между культурами, сформировавшимися под влиянием конфуцианства, и культурами, сформированными западным индивидуализмом. Приходится признать, что особые **азиатские ценности**, резко отличные от западных, все же существуют.

Азиатские ценности — ценности, предположительно отражающие историю, культуру и исторические предпосылки формирования азиатских обществ, в качестве примеров можно привести социальную гармонию, уважение к власти и веру в семейные ценности

В том или ином отношении все восточноазиатские режимы имеют что-то общее. (1) Они всегда организованы в большей степени вокруг экономических, нежели политических целей; их главная задача — содействовать экономическому росту и благосостоянию, а не расширять тот круг индивидуальных прав и свобод, который мы видим на Западе. Этот сугубый прагматизм с очевидностью прослеживается в экономической истории пяти «тигров» Восточной и Юго-Восточной Азии — Южной Кореи, Тайваня, Гонконга, Сингапура и Малайзии. Но его же мы видим и в бурном развитии китайской экономики с конца 1970-х годов, и это при той коммунистической монополии на власть, которая еще существует в Китае. (2) В этих системах укоренена идея «сильного» правительства — уважение к государству и всегда достаточно высокий уровень поддержки правящей в данный момент партии. Хотя из-за невысокого уровня налогов и общественных расходов (обычно не превышающих 30 % ВВП) эти системы не располагают особыми возможностями для реализации модели «государства всеобщего благоденствия», здесь как должное принимается то, что государство наподобие «главы семьи» должно руководить общественными и частными институтами и отвечать за общую стратегию национального развития. (3) Руководитель и лидер здесь в принципе пользуются уважением по конфуцианской традиции лояльности, дисциплины и долга: на западный взгляд, во всем этом даже можно усмотреть какие-то скрытые, а то и открытые, тенденции к тоталитаризму. Наконец, здесь много думают об обществе и социальных связях — семья же является вообще центральным элементом этой традиции. В итоге складывается то, что японцы называют «групповым мышлением» с его закрытостью в отношении таких идей, как индивидуализм и права человека в их западном понимании.

◆ К понятийному аппарату

Теократия (букв. «власть бога») — примат церковной власти над светской, политический режим, в котором власть принадлежит церкви. Идея теократии противостоит идее светского государства, где государство и церковь строго отделены друг от друга. О теократическом правлении невозможно говорить как о либеральном по двум причинам. Во-первых, в нем нарушается разделение между частной и общественной сферами жизни, поскольку в качестве кодекса поведения здесь предлагается свод церковных правил — для сферы как личной, так и политической жизни. Во-вторых, главе теократического государства по логике вещей принадлежит практически неограниченная власть: для этого не требуется ни общественного согласия, ни конституции.

Как и другие системы, восточноазиатские режимы неодинаковы. Здесь проявляются культурные различия между Китаем (вместе с родственными ему Тайванем и Гонконгом), Японией и такими этнически смешанными государствами, как Сингапур и Малайзия. Интересно, что в Сингапуре неудачей закончились попытки внедрения конфуцианских программ в школах — планы эти пришлось оставить из-за опасения вызвать недовольство со стороны малайского и индийского населения. Похожая ситуация имела место и в Малайзии, где также делалось все, чтобы ограничить китайское влияние и еще больше укрепить и без того явно выраженные исламские элементы национальной культуры. Переход Китая на путь капиталистического развития во многом затушевал, но отнюдь не разрешил всех этих противоречий. До сих пор, например, сохраняется резкий контраст между «рыночным сталинизмом» китайского образца и глубоко укоренившейся демократией в Японии. Более того, на фоне той индустриализации и урбанизации, что прошли в других восточноазиатских государствах, Китай до сих пор предстает в общем-то аграрной страной. Здесь сказываются и различия между принятыми стратегиями развития: у Японии и таких «тигров», как Тайвань и Сингапур, экономический рост все после-

днее время базировался на технических инновациях, образовании и профессиональной подготовке работников, тогда как Китай все еще продолжает полагаться на свое громадное сельское население как на громадный рынок дешевого труда.

Исламские режимы

Подъем ислама как политической силы оказал глубочайшее воздействие на сферу политики в Северной Африке, части Азии и на Ближнем Востоке. В отдельных случаях воинствующие мусульманские движения взяли на себя роль рупора интересов городской бедноты из-за повсеместного разочарования в марксизме-ленинизме и именно этим бросили вызов существующим режимам. В других случаях сами режимы создавались или воссоздавались на основе ислама. Чисто исламским государством со времени своего возникновения в 1932 г. является Саудовская Аравия. В Иране революция 1979 г привела к созданию исламской республики во главе с аятоллой Хомейни (1900—1989) — пример, которому позже последовали Судан и Пакистан. Весьма специфичная и даже экстравагантная интерпретация ислама стала основой для политики в такой стране, как Ливия Муамара Каддафи

Ислам, однако, не является и никогда не являлся просто религией. Это скорее целостный образ жизни, определяющий нормы этического, политического и экономического поведения как людей, так и государств. «Путь ислама» основывается на учении пророка Мухаммеда (570—632), как оно изложено в Коране, почитаемом всеми мусульманами в качестве слова Божьего, и также суннах — «проложенном пути», то есть соблюдаемых правоверным мусульманином обычаях, восходящих к жизни самого Пророка.

Политический ислам стремится к созданию теократического государства, в котором политические и всякие иные отношения были бы подчинены «высшим» принципам веры. Однако существуют самые разные его течения, подчас резко отличающиеся друг от друга. от непримиримого фундаментализма до форм, вполне совместимых с политическим плюрализмом.

Фундаменталистская версия ислама обычно ассоциируется с Ираном. Здесь до конца своей жизни во главе клерикального управления обществом стоял аятолла Хомейни, возглавлявший Исламский революционный совет — орган, представлявший пятнадцать высших лиц церковной иерархии страны. Хотя в стране был учрежден и всенародно избираемый парламент в виде Исламской консультативной ассамблеи, все законы подлежали одобрению Совета по защите конституции, следившего за их соответствием принципам ислама. После смерти Хомейни в 1989 г. его преемник Хашеми Рафсанджани перешел к более прагматичной и менее идеологизированной политике, **шариатское право** (Sharia law) здесь до сих остается господствующим правовым и моральным кодексом. С еще большей силой революционный фундаментализм заявил о себе в Афганистане, где режим Талибан в 1997—2001 годах ввел чисто теократическое правление, исключив женщин из образования, экономики и вообще общественной жизни. Не менее важную роль фундаментализм играет в Саудовской Аравии, где он также приобрел абсолютистские оттенки, хотя консервативный суннитский режим страны отличается куда более мягкими формами, нежели революционный популизм шиитского Ирана.

Шариат — исламское право, базирующееся, по убеждению мусульман, на божественном откровении и идущее от Корана, учения Мухаммеда и других источников

Однако сами мусульмане не принимают всех этих оценок исламских режимов как «фундаменталистских», видя в них лишь проявление извечного западного предубеждения против «экзотического» и «деспотичного» Востока. Примером того, что ислам вполне совместим с политическим плюрализмом, служит Малайзия. Хотя ислам здесь является официальной государственной религией и высший правитель страны выступает одновременно главой и государства и церкви, в стране сложилось нечто вроде «направляемой» демократии, где власть в рамках многопартийной системы принадлежит Объединенной национальной организации малайцев во главе с премьер-министром доктором Махатхиром. С 1981 г. правительство Махатхира проводит сложную политику, где принципы ислама сочетаются с поддержкой чисто малайских элементов общества и экономической стратегией японского образца. В 1988 г. у режима тем не менее обозначились авторитарные тенденции, когда после волны арестов и введения жесткой цензуры в стране по существу прекратила действовать независимая система судопроизводства.

◆ К понятийному аппарату

Авторитаризм — это идеология и практика правления, основанного на абсолютном подчинении общества государству, власть при этом осуществляется исключительно «сверху» и действует без какой бы то ни было оглядки на общественное мнение Являет собой прямую противоположность всем видам власти, основывающимся на отношениях легитимности и в этом смысле осуществляемым «снизу». Авторитаризм, однако, следует отличать от тоталитаризма, которому, как показывает история, присуще стремление совершенно стереть все и всякие грани между государством и обществом Авторитарные режимы (абсолютные монархии, некоторые диктатуры и военные режимы), как правило, не идут дальше задач подавления оппозиции В этой связи можно сказать, что авторитаризм допускает ту или иную степень экономических и социальных свобод.

Военные режимы

В то время как большинство политических систем формируется под воздействием той или иной комбинации политических, экономических, культурных и идеологических факторов, в мире остаются и такие режимы, которые опираются на чисто военную силу, систематическое принуждение и репрессии, — военные режимы. Их относят к более широкой категории «авторитарных». Авторитаризм военного образца всегда был распространен в Латинской Америке, на Ближнем Востоке, в Африке и Юго-Восточной Азии. В период после Второй мировой войны военные диктатуры также образовались в Испании, Португалии и Греции. Как правило, в военном режиме власть переходит в руки военных в соответствии с их положением в иерархии военного командования; при этом действие традиционных политических и конституционных учреждений приостанавливается, а все институты, через которые может быть выражена публичная оппозиция, такие, как парламент и пресса, подвергаются ослаблению или запрету.

Хотя все формы военного правления глубоко репрессивны, между ними есть и свои различия. В некоторых диктатурах армия присваивает себе прямой контроль над правительством. Классическим выражением этой разновидности является военная **хунта** (junta). Как показывает история Латинской Америки, это форма коллективного военного правления, где все решается советом командования, обычно представляющего три рода войск (сухопутные, морские и военно-воздуш-

Хунта — буквально, совет, клика (обычно военная), пришедшая к власти в ходе революции или государственного переворота

ные). Подчас для хунт характерно соперничество как между этими родами войск, так и между их представителями, вследствие чего власть часто может переходить из рук в руки.

Другая форма военного режима — это личная диктатура при военной поддержке. В такого рода случаях в хунте или режиме выделяется один человек; часто при этом имеет место культ личности и стремление сформировать власть харизматического толка. Примерами могут служить генерал Пападопулос в Греции периода 1974—1980-х годов, генерал Пиночет в Чили после военного переворота 1973 г. и генерал Абача в Нигерии периода 1993—1998 годов. Наконец, мы видим военные диктатуры, где главным фактором является общая позиция армии, сам же генералитет предпочитает оставаться в тени и лишь «дергать за ниточки». Именно такую картину, к примеру, являла собой Бразилия после Второй мировой войны, где армия, дабы придать системе большую легитимность, предпочла сохранить деление на политические и военные органы власти. (В таких случаях, правда, есть вероятность того, что в обществе зародится стремление вернуться к обычному гражданскому управлению и диктатура в конце концов уступит свои позиции, освобождая место для процессов демократизации). Подробнее природу военных режимов мы рассмотрим в главе 18.

Выводы

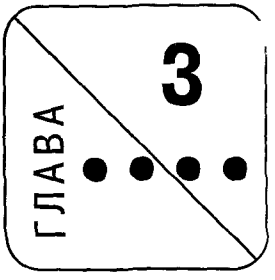
- Правительство следует понимать как любой механизм, через который осуществляется упорядоченное управление; главная его черта — способность выносить коллективные решения и обеспечивать их исполнение. Понятие «политическая система», или «режим», охватывает не только механизмы управления и институты государства, но также структуры и процессы, посредством которых государство взаимодействует с обществом.
- Классификация политических систем служит двум целям: (1) облегчает понимание через сопоставление явлений, через выявление в них моментов подобия и различия; (2) помогает нам дать оценку тем или иным качествам и достоинствам политических систем.
- Исторически существовали разные критерии для классификации режимов. Классические типологии, идущие от Аристотеля, исходили из общего устройства (конституции) и отдельных институтов общества, тогда как концепция «трех миров» отталкивалась от экономических и идеологических различий между теми системами, что существовали в «первом» капиталистическом, «втором» социалистическом и «третьем» развивающемся мире.
- Крах коммунизма и прогресс демократии привнесли серьезнейшие трудности в уяснение политических контуров нового мира. Традиционные системы классификации устарели, тем более что классификации вообще носят временный характер. Тем не менее сегодня политические системы можно классифицировать по тому, как в них взаимодействуют факторы политического, экономического и культурного порядка.
- Теоретики «конца истории» провозгласили, что история кончилась либо скоро закончится с наступлением полной победы принципов западной либеральной демократии. Сегодня мы и впрямь видим, что большинство политических систем современного мира являют собой ту или иную разновидность демократии. Есть, однако, серьезные основания считать, что на самом деле политические системы мира становятся более

сложными и разнообразными, как это и видно из сравнения западных полиархий, новых демократий, восточноазиатских режимов, исламских режимов и военных диктатур.

Вопросы для обсуждения

- Сохранила ли аристотелевская система классификации государств какое-либо значение для современного мира?
- Существует ли на сегодняшний день то, что можно определить как «третий мир»?
- Полностью ли посткоммунистические режимы преодолели свое коммунистическое прошлое?
- Почему либерально-демократические структуры исторически оказались столь эффективными и успешными?
- Насколько демократичны западные полиархии?
- Представляют ли конфуцианство и ислам в качестве основы для современной политической системы серьезную альтернативу западному либерализму?

Политические идеологии



Философы до сих пор лишь по-разному объясняли мир, тогда как задача состоит в том, чтобы изменить его.

Карл Маркс. *Тезисы о Фейербахе (1845)*

Никто из нас не видит мир таким, каким он есть на самом деле. Мы смотрим на него через призму каких-то уже сформировавшихся представлений, предположений и теорий. Поэтому наблюдение и понимание неотделимы друг от друга: глядя на мир, мы одновременно придаем ему тот или иной смысл. Нечто аналогичное происходит и тогда, когда мы воспринимаем политику, — у разных людей здесь могут быть изначально разные аксиомы и заранее сложившиеся представления. Корни всего этого скрываются в тех предельно широких политических традициях, что называются политическими идеологиями. Это безбрежный мир «измов», где можно встретить либерализм, социализм, консерватизм, феминизм, фашизм и так далее; каждый «изм» при этом являет собой какое-то определенное интеллектуальное целое, или парадигму, каждый из них дает свою картину политической действительности — свое мировоззрение. Нечего и говорить, что существует множество воззрений на то, что такое идеология и какую роль она играет в обществе.

Содержание

Что такое политическая идеология? 51

Либерализм 53
Элементы либерализма 53
Классический либерализм 55
Современный либерализм 56

Консерватизм 58
Элементы консерватизма 58
Патерналистский консерватизм 60
«Новые правые» 61

Социализм 63
Элементы социализма 64
Марксизм 65
Социал-демократия 70
Третий путь 72

Другие идеологические традиции 73
Фашизм 73
Анархизм 75
Феминизм 75
Экологизм 77
Религиозный фундаментализм 78

Конец идеологии? 79

Выводы 80

Вопросы для обсуждения 81

В настоящей главе мы рассмотрим следующие основные вопросы.

Основные вопросы

- Что такое политическая идеология?
- Каковы основные темы, теории и принципы каждой из основных идеологий?
- Какие противоборствующие традиции или внутренние противоречия присущи каждой идеологии?
- Как главные идеологии изменялись во времени?
- Как можно объяснить подъем и упадок идеологий?
- Истощилась ли идеология? Возможен ли конец идеологии?

Что такое политическая идеология?

«Идеология» — одно из тех понятий политологии, вокруг которых шли, идут и, конечно же, будут еще идти многие и долгие споры. Хотя сегодня этот термин употребляется в нейтральном значении — как простое обозначение той или иной социальной философии или мировоззрения, исторически же он имел довольно-таки трудную судьбу, ибо были времена, когда ему придавали сугубо отрицательный смысл: назвать взгляды своих политических соперников «идеологией» тогда *означало дать им самую что ни есть уничижительную оценку.*

Само слово «идеология» впервые употребил в 1796 г. французский философ Дестют де Траси (Destutt de Tracy, 1754—1836). У де Траси он означал некую новую «науку об идеях» (буквально идея-логия), которая должна была бы изучить происхождение наших мыслей. Сам философ надеялся, что идеология со временем станет такой же признанной наукой, как зоология или биология. За термином, однако, закрепилось то значение, которое в XIX в. ему придал Карл Маркс (см. с. 65). Маркс понимал идеологию как нечто равнозначное идеям «правящего класса» — идеям, которые, следовательно, освящают сложившееся классовое деление общества и эксплуатацию низших классов. В своей ранней работе «Немецкая идеология» (1846) Маркс и Энгельс писали следующее:

> Идеи правящего класса являются в каждую эпоху правящими идеями, то есть класс, выступающий главной *материальной* силой в обществе, одновременно является его главной *умственной* силой. Класс, владеющий средствами производства, одновременно контролирует производство идей.

Природу идеологии Маркс видел в том, что она представляет собой превратное сознание, имеющее лишь ту цель, чтобы держать в темноте низшие классы и не давать им видеть реальных противоречий, на которых зиждутся все классовые общества. Что касается конкретно капитализма, здесь идеология собственнического класса (буржуазная идеология) навязывает пролетариату «ложное сознание» и всевозможные иллюзии, мешающие ему осознать свое эксплуатируемое положение. При этом Маркс отнюдь не полагал, что все политические взгляды имеют заведомо

идеологический характер; свое собственное исследование капитализма он считал наукой. По Марксу, между наукой и идеологией всегда можно провести четкую линию — грань между истиной и ложью. В работах позднейших марксистов, таких, как Ленин (см. с. 93) и Грамши (Gramsci) (см. с. 256), было уже другое понимание вопроса. Они говорили уже не только о «буржуазной», но также о «социалистической идеологии» и «пролетарской идеологии» — понятиях, которые Маркс счел бы абсурдом.

Либеральная и консервативная традиции по-своему трактовали идеологию. С возникновением тоталитарных диктатур в период между двумя мировыми войнами такие авторы либеральной ориентации, как Карл Поппер (Karl Popper, 1902—1994), Дж. Л. Талмон (J.L. Talmon) и Ханна Арендт (Hannah Arendt) (см. с. 10), стали рассматривать идеологию как инструмент социального контроля, обеспечивающий общественное согласие и подчинение. Работая в период «холодной войны», эти теоретики трактовали идеологии фашизма и коммунизма как два варианта «закрытой» системы мышления — системы, претендующей на монопольное владение истиной и не допускающей никакого инакомыслия. На этом фоне либерализм с его коренной приверженностью принципам свободы личности, а также консерватизм и демократический социализм, поскольку таковые разделяют те же принципы, понимались не как идеологии, а как «открытые» системы — открытые в том смысле, что они допускают свободу мнений, критику и оппозицию, более того, настаивают на них.

◆ К понятийному аппарату

Идеология С научной точки зрения идеология — это более или менее целостный и внутренне связный набор идей, служащий основой для организованных политических действий, будь они нацелены на сохранение, изменение или свержение данной системы власти. Все идеологии поэтому, во-первых, предлагают свой взгляд на существующий политический порядок, — обычно в форме «мировоззрения», во-вторых, выдвигают собственную модель будущего общества и, в-третьих, предлагают свои собственные средства движения к этому будущему Идеологии, однако, не являются герметически закрытыми системами мышления, — напротив, они подвижны и во многом пересекаются между собой На своем наиболее «глубинном» уровне они напоминают политические философии, — на уровне же «действия» приближаются к политическим движениям

Последовательно консервативное понимание «идеологии» было разработано таким мыслителем, как Майкл Оукшотт (Michael Oakeshott) (см. с. 263). Оукшот шел от традиционно консервативного неверия к возможности **рационализма** (rationalism), полагая, что окружающий мир во всей своей сложности не доступен человеческому пониманию. Как он сам выразился на этот счет, в политике «люди плывут по бездонному и бескрайнему морю». С этой точки зрения идеологии рисуются абстрактными «системами мышления» — набором идей, которые скорее искажают политическую реальность, ибо претендуют на объяснение того, что по сути дела необъяснимо. По этим соображениям консерваторы обыкновенно всегда отрицали, что у них есть какая-то идеология, предпочитая вместо этого представлять консерватизм как «умонастроение» или «позицию» и делать главную свою ставку на **прагматизм** (pragmatism), традицию и историю.

Рационализм — философское направление, постулирующее познаваемость — «разумность» — мира и признающее разум основой познания и поведения людей

Прагматизм — теоретическое обоснование или практическое применение учения, для которого главным является принцип пользы и которое ориентировано на практические обстоятельства и цели, предполагает неприятие идей абстрактного порядка

Недостатком всех представленных выше подходов является то, что в них идеология предстает в заведомо негативном свете, а это ограничивает область употребления понятия. Получается, что одни политические доктрины можно отнести к идеологиям, а другие нельзя. Так, Маркс, вспомним, настаивал на том, что его идеи носят научный, а не идеологический характер, либералы отрицают принадлежность своей философии к миру идеологий и, наконец, консерваторы спокон веку утверждали, что они придерживаются прагматической, а не идеологической позиции в политике. Более того, каждый из этих подходов «нагружен» ценностями и установками соответствующих политических доктрин. Требуется нейтральное и всестороннее, применимое ко всем политическим традициям, понимание идеологии, — нужно отказаться от представления, что идеология может быть «хорошей» или «плохой», истинной или ложной, освободительной или порабощающей. Достоинством современного общественно-научного понимания идеологии как раз и является то, что она понимается как ориентированная на действие система убеждений, как целостный набор идей, который тем или иным способом направляет политическое действие.

Либерализм

Любой перечень политических идеологий должен начинаться с либерализма. Потому, что либерализм в сущности является идеологией промышленного Запада; подчас его понимают даже как **метаидеологию** (meta-ideology), способную охватить самый широкий круг взаимопротиворечивых ценностей и взглядов. Хотя как вполне сложившаяся политическая доктрина либерализм утвердился не ранее начала XIX в., отдельные его элементы формировались в течение предшествующих трех столетий. По сути либерализм был продуктом распада феодализма и становления рыночного, или капиталистического, общества. Ранний либерализм, естественно, выражал устремления поднимающегося промышленного среднего класса; с тех пор либерализм и капитализм тесно, если не сказать неразрывно, связаны друг с другом. Первоначально это была чисто политическая доктрина, критиковавшая абсолютизм и феодальные привилегии и противопоставлявшая им конституционное, а позже представительное правление. К началу XIX в. получил развитие экономический либерализм, пропагандировавший свободный (*laissez-faire)* капитализм и осуждавший все и всякие формы государственного вмешательства в экономику. Это и стало краеугольным камнем классического либерализма — либерализма XIX в. В конце XIX в., однако, возникла форма социального либерализма, осознававшего необходимость социальных реформ в интересах низших классов и государственного вмешательства в экономическую жизнь. Этот подход стал характерной темой современного либерализма — либерализма XX века.

Метаидеология — идеология высшего порядка, основа для дискуссий по более частным идеологическим проблемам

Элементы либерализма

• **Индивидуализм** — это святая святых либеральной идеологии. За ним стоит то убеждение, что человек как таковой неизмеримо важнее социальной группы или вооб-

ще любого коллектива. Люди здесь рассматриваются прежде всего и главным образом как индивиды; они уникальны и обладают равным моральным достоинством. Либерализм поэтому стремится создать такое общество, в котором индивиду будет обеспечено развитие и благополучие, а каждый человек получит шанс сполна реализовать свои способности, стремясь к «благу» в том смысле, в каком он (или она) это благо понимает. Иногда в этой связи говорят, что либерализм этически нейтрален: он лишь предписывает правила, по которым индивиду предоставляется принимать свои собственные решения морального характера.

- **Свобода личности** — это также одна их основополагающих ценностей либерализма, имеющая для него более важное значение, чем, скажем, равенство, справедливость или власть. Приверженность принципу индивидуальной свободы естественным образом вытекает из принципа индивидуализма и стремления обеспечить каждому индивиду возможность действовать по собственному усмотрению. Однако в действительности либералы предпочитают говорить о «свободе в рамках закона», ясно осознавая, что свобода одного человека может обернуться угрозой для свободы других людей и вообще выродиться во вседозволенность. Поэтому идеальным разрешением проблемы здесь представляется предоставление индивиду того максимума свободы, который не угрожает свободе других людей.
- **Разум**. Либералы верят в то, что мир имеет умопостигаемую природу. Поэтому они склонны верить в способность индивида самостоятельно принимать вполне здравые решения и вообще быть лучшим судьей по части собственных дел. Отсюда же вытекает вера либералов в **прогресс** (progress) и способность людей разрешать противоречия, если таковые возникают, мирным образом — через дискуссии и переговоры, а не через насилие и войну.
- **Равенство**. Индивидуализм предполагает убеждение в изначальном равенстве людей, то есть в том, что люди «рождаются равными». Отсюда вытекает приверженность либерализма принципу равенства в сфере права («равенство перед законом») и политики («один человек — один избирательный голос: все поданные голоса равноценны»). Поскольку, однако, способности и желание трудиться у людей неодинаковы, либерализм не принимает идеи социального равенства — «равенства результатов», предпочитая вместо этого говорить о «равенстве возможностей», которое позволяет людям реализовать каждому свой потенциал, изначально неравный. Отсюда вытекает и приверженность либерализма принципу **меритократии** (meritocracy), понимаемому, если говорить кратко, как формулу «талант, помноженный на упорный труд».
- **Толерантность.** Либералы убеждены в том, что толерантность (то есть терпимость, признание за другим человеком права думать, говорить и поступать так, как он считает нужным) есть одновременно и гарантия личной свободы и средство культурного, да и всякого иного, обогащения общества. Безошибочным показателем общественного здоровья для данной традиции является *плюрализм*, выражается ли он в культурном или политическом разнообразии, ибо плюрализм благоприятствует обмену взглядов в об-

Прогресс — движение к более высоким ступеням развития, поступательное движение человечества на основе накопления знаний и опыта.

Меритократия — в буквальном значении «правление достойнейших»; принцип, согласно которому распределение благ в обществе должно основываться на заслугах человека.

Джон Локк (1632—1704)



Английский философ и политик Родился в Соммерсете, изучал медицину в Оксфордском университете, пока в 1661 г не стал секретарем А Э Купера, первого графа Шафтсбери Политические взгляды Локка формировались в период между двумя английскими революциями и, как считают исследователи, находились в особо тесной связи с так называемой «Славной революцией» 1688 г , навсегда покончившей с абсолютизмом в стране, установившей конституционную монархию и возведшей на престол Вильгельма Оранского Локк стал одним из первых теоретиков раннего либерализма, обосновав принцип «естественных, дарованных свыше прав человека» — таких, как право на жизнь, свободу и собственность Он также выступил сторонником представительного правительства и принципа веротерпимости Взгляды Локка оказали глубокое влияние на Американскую революцию Его основные политические работы — «Письмо о религиозной терпимости» (1689) и «Два трактата о правительстве» (1690)

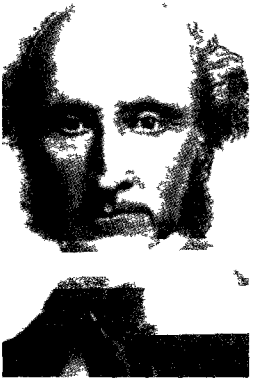
ществе и содействует его развитию, так как только в этих условиях различные точки зрения по-настоящему проверяются на истинность в рамках свободного рынка идей. Более того, либерализм верит в то, что даже и между противоположными интересами есть своя «предустановленная гармония», а потому в обществе нет и не может быть конфликтов, которые нельзя было бы примирить.

- **Общественное согласие, консенсус.** Согласно философии либерализма власть и, шире, публичные отношения должны основываться на общественном согласии и соглашениях сугубо добровольного характера; всякое управление должно зиждиться на «согласии со стороны тех, кем управляют». Именно поэтому либерализм привержен доктрине демократии и политического представительства. То же воззрение распространяется и на общество в целом: организации и объединения здесь возникают в порядке тех договорных отношений, в которые люди, преследуя свои собственные цели, вступают сугубо добровольно. Власть в этой картине всегда «исходит снизу» и потому обладает заведомой легитимностью.
- **Конституционализм.** Хотя государство для либеральной идеологии всегда было жизненно важной гарантией порядка и стабильности в обществе, здесь постоянно присутствует и ощущение той опасности, что власть может выродиться в тиранию (по лорду Актону, «всякая власть развращает»). Следовательно, ее необходимо ограничивать. Эта задача решается разделением государственной власти через систему сдержек и противовесов в отношениях между ее институтами и принятием кодифицированной, или писаной, конституции с биллем о правах, которым определяются отношения между государством и индивидом.

Классический либерализм

Ядром классического либерализма изначально была приверженность крайним формам индивидуализма. Люди в этой традиции рисовались откровенно эгоистическими существами, которые преследуют лишь свои собственные цели и надеют-

Джон Стюарт Милль (1806—1873)



Английский философ, экономист и политик. Милль с детства был приучен своим отцом, теоретиком утилитаризма Джеймсом Миллем (1773–1836), к напряженнейшей работе над собственным образованием, что привело двадцатилетнего юношу к нервному расстройству На формирование первоначальных философских взглядов Милля повлияли немецкие идеалисты и Кольридж. Его основные работы, такие, как «О свободе» (1859), «Замечания о представительном правительстве» (1861) и «Порабощение женщин» (1869), оказали сильнейшее воздействие на развитие либеральной мысли. Многосторонние и глубокие труды Милля во многом проложили дорогу от классического к современному либерализму В своем неприятии государственного вмешательства в жизнь общества Милль для XIX века не был оригинален, но то значение, которое он придавал личности, «индивидуальности», проблемам женщин и трудящихся слоев общества, явно сближает его с XX веком

ся лишь на самих себя. Это в полном смысле слова хозяева своей судьбы, ничем не обязанные ни обществу, ни другим людям. Параллелью к такому **атомистическому** (atomist) воззрению на общество выступала «негативная» свобода — неприятие индивидом какого бы то ни было внешнего вмешательства в его жизнь, его свобода от внешних ограничений. Нечего и говорить, что к государству и всевозможным правительственным регламентациям эта традиция относилась глубочайше враждебным образом.

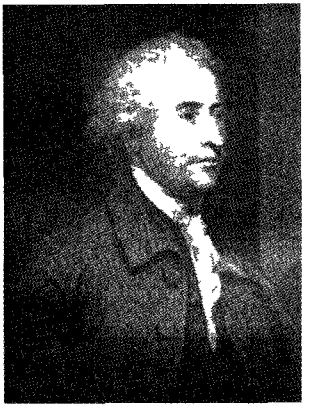
По выражению Тома Пэйна (Tom Paine) (см. с. 282), государство — это «необходимое зло». «Необходимое», поскольку обеспечивает в обществе какой-то порядок, безопасность и соблюдение договорных обязательств, и «зло», поскольку навязывает всем некую коллективную волю, ставя в рамки свободу и ответственность человека. Идеалом классического либерализма поэтому было «предельно малое государство», которое исполняло бы, как тогда выражались, роль «ночного сторожа» — зашиты людей от всевозможных неприятностей со стороны сограждан. В такой своей разновидности, как **экономический либерализм** (economic liberalism), эта позиция сопровождалась безграничной верой в механизмы свободного рынка, — в то, что экономика лучше всего работает тогда, когда правительство вообще оставляет ее в покое. Предполагалось, что свободный капитализм (или, по тогдашнему выражению, капитализм *laissez-faire*) сам собой приведет к процветанию общества, гарантирует людям свободу, поскольку их успех или неудачи в данном случае зависят лишь от них самих, и тем самым обеспечит социальную справедливость.

Атомизм — представление, согласно которому общество состоит из абсолютно разобщенных индивидов, полагающихся лишь на самих себя и ничем не обязанных друг другу.

Экономический либерализм — концепция, согласно которой рынок является саморегулирующимся механизмом, способным сам собой разрешить все проблемы, обеспечить равные возможности и экономическое благополучие для всех.

Современный либерализм

Современный либерализм характеризуется куда более примирительным отношением к государственному вмешательству. В США «либералом» сегодня даже на-



Эдмунд Бёрк (1729—1797)

Английский государственный деятель и политический мыслитель, считающийся основателем англо-американской консервативной традиции. Репутация Берка как убежденного консерватора закрепилась за ним после выхода нескольких его работ, в том числе «Размышлений о Французской революции» (1790), содержавших резкую критику событий во Франции (хотя к Американской революции он отнесся с куда большей симпатией). В особенности Берк не принимал попыток перестроить общество на основе «абстрактных» принципов свободы, равенства и братства· политическая мудрость, утверждал он, коренится не в этом, а в опыте, традиции и истории Он, однако, допускал, что французский абсолютизм во многом сам был виновником своих несчастий, ибо не признавал принципа «измениться, чтобы сохранить» Для государства у Берка были лишь самые пессимистические оценки оно, утверждал он, может разве что предотвратить зло, но никак не содействовать добру и благу. Рыночные силы рассматривались им как сфера действия «естественных законов».

зывают того, кто выступает не за малое, а за **большое правительство** (big goverment). Столь радикальная перемена объясняется широким осознанием того, что промышленный капитализм, оставив людей на произвол рынка, в конце концов породил новые проявления общественной несправедливости. Под влиянием традиции, идущей от Дж. С. Милля (J.S. Mill), так называемые «новые либералы» — Т.Х. Грин (T.H. Green, 1836—1882), Л.Т. Хобхаус (L.T. Hobhouse, 1864—1929) и Дж. А. Гобсон (J.A. Hobson, 1858—1940) — выступили с обоснованием более широкой, «позитивной», концепции свободы. Речь шла не о той ситуации, где тебя попросту оставляют в покое (ибо это ведь может означать и свободу умереть от голода), а о той свободе, что предполагает свободное развитие и самореализацию человека.

Это воззрение стало основой для так называемого социального либерализма или, по другому говоря, либерализма «всеобщего благоденствия». Главной здесь является идея того, что государственное вмешательство, особенно в виде социальных пособий, расширяет общественные пределы свободы тем, что предохраняет человека от порой неизбежных «злоключений судьбы». В Великобритании один из правительственных докладов 1942 г. указывал в этой связи на пять «монстров»: нужду, невежество, незанятость, расточительство и болезнь. По всем этим обстоятельствам современный либерализм отказался от идеала свободного капитализма. Особую роль в этом сыграла теория Дж. М. Кейнса (J.M. Keynes) (см. с. 231) о том, что рост и процветание достигаются лишь в рамках «управляемого», или регулируемого, капитализма, когда основные экономические задачи берет на себя правительство. Однако либералы нового образца готовы поддерживать идею правительственного вмешательства лишь при соблюдении известных условий. Главной их заботой является судьба лишь наиболее слабых и уязвимых слоев общества, которые действительно беспомощны, а целью — помочь этим людям подняться до того уровня, когда они вновь смогут самостоятельно устраивать свою судьбу и располагать в жизни свободным выбором. Наи-

«Большое правительство» — понятие, которым обычно характеризуют правительство, стоящее на принципах широкого вмешательства в общественную жизнь.

более влиятельным теоретиком, предпринявшим попытку примирить принципы либерализма с политикой «всеобщего благоденствия» и практикой **перераспределения** (redistribution) общественных средств, был Джон Роулс (см. с. 71).

Консерватизм

Консервативные идеи и доктрины впервые определились в конце XVIII в. То была реакция против неумолимо ускоряющегося темпа экономических и политических перемен — всего того, символом чего тогда стала Французская революция. Консерватизм в этой ситуации воплощал приверженность старому порядку — ***ancien régime***. Противодействуя тем процессам, что были порождены ростом либерализма, социализма и национализма, консерватизм встал на защиту все более ветшающего традиционного общественного порядка. Однако в самой консервативной мысли с самого начала не было единства. В континентальной Европе возникло течение, главой которого выступил Жозеф де Местр (Joseph de Maistre, 1753—1821). Этот консерватизм носил неприкрыто аристократический и реакционный характер, с порога отвергая любые перемены. В Великобритании и США сложилась более осторожная, гибкая и в конечном итоге жизнеспособная форма консерватизма, воплотившаяся в такой, например, фигуре, как Эдмунд Бёрк (Edmund Burke) с его лозунгом «измениться, чтобы сохранить». Такой подход позволил консерваторам в XIX в. перейти на позиции социального реформирования под патерналистским лозунгом «единой нации». Апогеем этого движения в Великобритании стали 1950-е годы, когда Консервативная партия, наконец, смирилась с послевоенными порядками и выдвинула собственную версию демократии в духе социальной доктрины Кейнса. Но и это движение уже в 1970-х годах столкнулись с консервативной же оппозицией со стороны «новых правых» — направления, которое по своему антиэтатистскому и антипатерналистскому запалу парадоксальным образом вернулось к классическим темам и ценностям раннего либерализма.

Элементы консерватизма

• **Традиция.** Центральная тема консервативной мысли — «сохранить накопленное» — теснейшим образом связана с уважением ко всему тому, что прошло проверку временем — традициям, обычаям и институтам. Традиция здесь — это накопленная мудрость прошлого, которую нужно сохранить для блага живущих и будущих поколений. Все это важно также тем, что укрепляет в обществе отношения стабильности и безопасности, давая людям ощущение общественной и исторической связи времен.

• **Прагматизм.** Консерваторы всегда указывали на ограниченность человеческого разума в сопоставлении с бесконечной сложностью мира.

Перераспределение — сокращение материального неравенства в обществе методами прогрессивного налогообложения и различными программами социального обеспечения и социальной помощи.

Ancien régime (фр) — буквально «старый порядок», термин, обычно применяемый в отношении к абсолютистскому режиму, предшествовавшему Французской революции.

Отсюда их почти инстинктивное недоверие к абстрактным принципам и теориям и, напротив, установка на опыт, историю и, главное, прагматизм — убежденность в том, что действовать нужно сообразно с практическими обстоятельствами и практическими целями, — словом, со всем тем, «что работает» на практике. Свои собственные взгляды они предпочитают определять не как идеологию, а как «умонастроение» или «подход к жизни», при этом совершенно не принимая в свой адрес обвинения, что такой подход равнозначен беспринципному оппортунизму.

- **Несовершенство человека.** Консервативный взгляд на природу человека глубоко пессимистичен: люди здесь суть ограниченные, беспомощные и малодушные существа, которым страшно выйти за пределы того, что тысячи раз испробовано, и которые стремятся лишь к спокойной, упорядоченной жизни; они, сверх того, морально извращены и испорчены эгоизмом, жадностью и неутолимым стремлением к власти. Именно отсюда, а не от общества, идет и преступность и иные общественные проблемы. Для поддержания порядка, следовательно, требуется сильное государство, строгие законы и жесткие наказания.
- **Органицизм.** Государство в зеркале консерватизма предстает не как результат деятельности людей, порождение их ума и фантазии, а как некое органическое целое — как чуть ли не живое существо. Соответственно и общество здесь представляется продуктом естественной необходимости, а различные социальные институты — семья, местные сообщества, нации и т.д. — «живой тканью общества» или чем-то таким, что выполняет роль его органов. Метафора «жизненно важные» прилагается также к культуре и общественным ценностям — «традициям», без которых невозможно поддерживать жизнь сообщества и внутрисоциальные связи в нем.
- **Иерархия.** По убеждению консерваторов, в органическом обществе естественны и неизбежны самые широкие различия в том, что касается социального положения и социального статуса людей. У людей вообще разные роли и обязанности, будь то работодатели и работники, учителя и ученики, родители и дети. Но это неравенство в принципе не несет в себе конфликта, ибо общество скреплено внутренними связями — той сетью взаимных обязательств, что охватывает людей. Особая ответственность при этом ложится на высшие слои общества: коль скоро наше «положение в обществе» по большей части вообще зависит от случая (кто кем родился и кому как повезло), моральным долгом людей остается думать о тех, кому в жизни повезло меньше.
- **Власть и авторитет**. Консерваторы всегда стояли на том, что авторитет и власть в известном смысле исходят не снизу, а сверху: только подлинное лидерство дает обществу направление движения и обеспечивает поддержку тем, кому самим недостает знания, опыта или образования (пример — власть родителей над детьми). Когда-то все это исходило от **«природной аристократии»**, — сегодня авторитет и лидерство даются опытом и образованием. Как бы то ни было, общество, не признающее авторитета и лидерства, не осознает самого себя и теряет то, что его связывает изнутри.
- **Собственность**. Наиважнейшее значение консерватизм придает собственности — тому, что приносит человеку безопасность, обеспечивает ту или иную меру независимости от правительства и заставляет уважать закон и собственность других людей. Кроме того, это своего рода «экстериоризация» человека: индивид ведь в известном смысле всегда от-

«Природная аристократия» — идея о том, что талант и положение в обществе определяются врожденными качествами человека и их невозможно развить самосовершенствованием.

ражается в том, чем владеет, — в своем доме, своей машине и т.д. Собственность, однако, связана не только с правами, но и обязанностями. В известном смысле все мы лишь опекуны собственности, которую унаследовали от предков («фамильное серебро») и должны передать потомкам.

Патерналистский консерватизм

Патерналистская струя консервативной мысли находится в полном соответствии с такими принципами, как органицизм, иерархия и ответственность, и потому в сущности может считаться ответвлением традиционного консерватизма. Основные принципы этого направления были сформулированы еще Бенджаменом Дизраэли (Benjamin Disraeli, 1804—1881). Видя углубляющееся разделение Британии на «две нации — нацию богатых и нацию бедных» и вытекающую отсюда угрозу социальной революции, Дизраэли выступил с призывом к благоразумию правящих классов, дабы те осознали, что «реформа сверху» куда лучше «революции снизу». Но благоразумие было лишь одним из компонентов этой программы, — другим был принцип социальной ответственности, идущий от неофеодального принципа ***noblesse oblige***. Другими словами, ответственность — это цена, которую надо платить за привилегии; во имя единства общества люди, обладающие властью и собственностью, нравственно обязаны заботиться о тех, кто менее благополучен. Сложившийся в результате принцип «единой нации» — краеугольный камень того, что можно определить как доктрину **тори** (tory), — отразил в себе не столько идеал социального равенства, сколько стремление создать некое органическое целое, внутренне связную и стабильную иерархию.

С тех пор традиция «единой нации» воплощает в себе не только готовность консерватизма заниматься проблемами социальных реформ, но и его сугубый прагматизм в подходе к экономике. Все это характерным образом отразилось в идеологии «среднего пути», которая в 1950-х годах была взята на вооружение такими британскими консерваторами, как Гарольд Макмиллан (Harold Macmillan, 1894—1986), Р.А. Батлер (R.A. Butler, 1902—1982) и Иян МакЛеод (Iain Macleod, 1913—1970). Этой идеологии удалось благополучно избежать двух идеологических крайностей в подходе к экономике — свободного капитализма в духе *laissez-faire*, с одной стороны, и какой бы то ни было тенденции к государственному социализму и централизованному планированию, — с другой. Первый принцип был отвергнут потому, что он ведет к совершенно бесконтрольной экономике, разрушающей внутренние связи в обществе и оборачивающейся против его наиболее уязвимых слоев, второй — потому что он чреват опасной бюрократизацией государства и подрывает основы свободного предпринимательства. Поэтому была сделана попытка найти золотую середину между рыночной конкуренцией и государственным регулированием (по лозунгу

Noblesse oblige (фр.) — буквально «благородство обязывает»; в общем смысле — ответственность за судьбы менее удачливых и менее благополучных людей

Торизм — идеологическое течение в рамках консерватизма, для которого характерно особое почитание традиции, социальной иерархии, принципов долга и философии «органического» развития общества.

Фридрих фон Хайек (1899—1992)



Австрийский экономист и политический философ Преподавал в Лондонской школе экономики, университетах Чикаго, Фрайбурга и Зальцбурга, в 1974 г был удостоен Нобелевской премии по экономике Один из ведущих представителей так называемой австрийской школы, Хайек был закоренелым сторонником индивидуализма и свободного рынка, а также непримиримым критиком социализма Его «Путь к рабству» (1948) был одной из первых работ, подвергших всесторонней критике государственное вмешательство в экономику В своих более поздних работах, таких, как «Конституция свободы» (1960) и «Закон, законодательство и свобода» (1979), более широко развивал темы политической философии Оказал большое влияние на становление идеологии «новых правых»

Г. Макмиллана, «частное предпринимательство без эгоизма») — такой сугубо прагматичный подход, при котором баланс отношений между государством и индивидом складывался бы в зависимости от того, «что работает» на практике. К аналогичному подходу пришли после 1945 г. и консерваторы континентальной Европы, взявшие за основу принципы христианской демократии. Это нашло свое наиболее характерное выражение в философии «социального рынка» Христианско-демократического союза (ХДС) Западной Германии — *рыночная* стратегия постольку, поскольку она благоприятствует конкуренции и частному предпринимательству, и *социальное* государство постольку, поскольку произведенный таким образом общественный продукт должен служить более широким интересам общества.

«Новые правые»

Идеология «новых правых» столь заметным образом отклонилась от главного течения консервативной мысли, что это стало своего рода контрреволюцией против всей послевоенной практики государственного вмешательства и распространения либеральных и социально-прогрессистских ценностей. Формирование этой идеологии в 1970-х годах пришлось на тот специфический момент, когда, с одной стороны, оказался исчерпанным потенциал социальной демократии кейнсианского толка, что выразилось в прекращении послевоенного экономического бума, а с другой — обозначились контуры социального кризиса и падения авторитета власти вообще. В Великобритании и США идеи «новых правых» в 1980-х годах нашли свое выражение соответственно в тэтчеризме и рейганизме, но они получили и более широкое, фактически глобальное, распространение и везде привели к общему сдвигу в сторону рыночно-ориентированных форм экономики. Однако идеология «новых правых» стала не столько целостной и систематической философией, сколько попыткой примирить две разные традиции, называемые «неолиберализмом» и «неоконсерватизмом». Хотя между двумя этими течениями есть свои политические и идеологические противоречия, объединяет их лозунг сильного, но малого государства — как выразился Эндрю Гэмбл (Andrew Gamble): «свободная экономика и сильное государство».

Неолиберализм

По сути неолиберализм является обновленным изданием классической политической экономии свободного рынка, как ее в свое время развивали экономисты Фридрих Хайек (Friedrich Hayek) и Мильтон Фридман (Milton Friedman) (см. с. 232), а также философ Роберт Нозик (Robert Nozick) (см. с. 120). Неолиберализм зиждется на двух китах — на рынке и индивиде. Главной целью неолибералов было «отодвинуть границы государства» в расчете на то, что освобожденный от регулирования капиталистический рынок сам собой принесет экономическую эффективность, рост и процветание. «Мертвая рука» государства, утверждают теоретики этой ориентации, душит личную инициативу и предпринимательство; правительство, будь у него даже самые лучшие намерения, неизбежно вредит делам человека. Особое их беспокойство вызывает ситуация с собственностью: частное производство они решительно предпочитают государственному или национализированному, т.е. «все частное хорошо — публичное плохо». Идеи этого рода часто ассоциируются с тем, что получило название «закоренелого индивидуализма», нашедшего, в частности, свое выражение в знаменитой фразе Маргарет Тэтчер: «Нет такой вещи, как общество, — есть только люди и их семьи». Прежнее **государство-нянька** (nanny state), согласно неолиберализму, лишь породило общество зависимости, совершенно изгнав отсюда ту свободу, которую надлежит понимать как свободу выбора на рынке. Этому неолиберализм противопоставляет установку на самодостаточность индивида, его чувство ответственности и предприимчивость. Сегодня эти же идеи пробивают себе дорогу через процессы глобализации, оборачивающейся, по мнению ряда авторов, глобализацией неолиберального образца.

Неоконсерватизм

Неоконсерватизм фактически возрождает социальные принципы консерватизма XIX в. Главной своей целью он полагает прежде всего возродить «авторитет» и традиционные ценности, особенности, связанные с семьей, религией и нацией. Только авторитет, по воззрению неоконсерваторов, гарантирует стабильность в обществе, поскольку он привносит сюда дисциплину и уважение к традициям, которые и обеспечивают целостность общества. Этому противостоит **вседозволенность** (permissiveness), культ собственного Я, привычка «поступать как заблагорассудится» — все то, что, по мнению неоконсерваторов, принесли с собой 1960-е годы. Интересно, что многие из американских неоконсерваторов, — на самом деле бывшие либералы, разочаровавшиеся в реформах эры Кеннеди—Джонсона. Другой аспект неоконсерватизма — обеспокоенность по поводу того, что общество становится все более поликультурным и полирелигиозным, а следовательно, на их взгляд, конфликтным и заведомо нестабильным. Во всем этом присутствует и своеобразный национализм, с подозрением от-

«Государство-нянька» — государство, взявшее на себя особо широкие социальные обязательства; метафора предполагает, что всевозможные социальные программы в конечном счете унизительны для человека.

Вседозволенность — готовность предоставить людям неограниченную свободу нравственного выбора; предполагает отрицание твердых ценностей.

носящийся к поликультурности и росту наднациональных органов вроде ООН и Европейского Союза.

Социализм

Хотя социалистические идеи можно проследить уже у левеллеров[1] и диггеров[2] XVII в., в «Утопии» Томаса Мора (1516) и даже в «Республике» Платона, социализм как политическая доктрина оформился лишь в начале XIX в., став реакцией против роста промышленного капитализма. Первоначально его социальной основой было ремесленничество, вытесняемое фабричным производством, но очень скоро им стал растущий пролетариат — «фабричное мясо» ранней индустриализации. В наиболее ранней своей форме социализм носил фундаменталистский, утопический и революционный характер. Его целью было ликвидировать капиталистическое хозяйство с его рыночным обменом и заменить его качественно новым социалистическим обществом, основанным на общественной собственности. Идеи наиболее авторитетного мыслителя этого направления Карла Маркса стали фундаментом для коммунистической идеологии XX в.

Однако с начала XIX в. в социализме определилась реформистская струя, отразившая факт постепенной интеграции рабочего класса в капитализм через улучшение условий труда, рост его оплаты, усиление профсоюзов и социалистических рабочих партий. Реформизм провозгласил возможность мирного, постепенного и вполне легального с точки зрения права перехода к социализму «парламентским путем». Идеология имела два источника: гуманистическую традицию этического социализма, связанную с такими мыслителями, как Роберт Оуэн (Robert Owen, 1771—1858), Шарль Фурье (Charles Fourier, 1772—1837) и Вильям Моррис (William Morris, 1854—1896), и марксизм **ревизионистского** (revisionist) толка, развиваемый главным образом Эдуардом Бернштейном (Eduard Bernstein) (см. с. 70).

Большую часть XX в. социалистическое движение было разделено на два противоположных лагеря. Социалисты революционного направления, следуя за Лениным и большевиками, в конце концов определили себя как коммунистов. Социал-реформисты, стоявшие на позициях легальной конституционной политики, собрали вокруг себя элементы всего того, что со временем стало называться социал-демократией. Дебаты шли не только о путях перехода к социализму, но и о сути самой социалистической идеи. Социал-демократы решительно отказались от требований радикального характера вроде общественной собственности и государственного планирования, стремясь переосмыслить социализм в категориях «государства всеобщего благоденствия», разумного перераспределения общественных средств и стратегического экономического управления. В конце XX в., однако, оба течения претерпели жесточайший кризис, заставивший многих говорить о

Ревизионизм — пересмотр первоначальных идей, термин предполагает отказ от прежних принципов и убеждений.

[1] Левеллеры (англ. levellers — букв. уравнители) — радикальная политическая партия в период Английской революции XVII в. (*Прим. пер.*)

[2] Диггеры (англ. diggers — букв. копатели) — крайне левое крыло в Английской революции XVII в. (*Прим. пер.*)

«конце социализма». Наиболее драматичным в этом смысле моментом был крах коммунизма, инициированный восточноевропейскими революциями 1989—1991 годов, но имел место и принципиальный отказ части социал-демократии от своих традиций, в силу чего, как полагают некоторые теоретики, она сегодня в сущности неотличима от современного либерализма.

Элементы социализма

- **Общество** (community). Главным в социализме является воззрение на человека как на общественное существо, которое всей своей сутью связано с человечеством в целом. Как сказал поэт Джон Донн (John Donne)[1], «ни один человек не есть остров, каждый из нас часть континента — частичка целого». Сообщество и в самом деле является наиважнейшим фактором развития человека: в значительной степени личность формируется под воздействием общественных отношений, социальных групп и коллективов. Социалисты поэтому склонны объяснять поведение человека в большей степени общественными факторами, чем врожденными качествами.
- **Братство** (fraternity). Социалисты исходят из идеи, что принадлежащие к человечеству люди должны быть связаны между собой отношениями братства. Поэтому эта традиция утверждает приоритет сотрудничества над конкуренцией и коллективизм над индивидуализмом: сотрудничая, люди объединяют свои усилия и укрепляют узы сообщества; конкурируя, они противопоставляют себя друг другу и приходят к соперничеству, враждебности и конфликту.
- **Общественное равенство** (social equality). Равенство также выступает фундаментальной ценностью социализма. Часто социализм вообще понимают как разновидность эгалитаризма, где равенству отводится примат над всеми другими ценностями. Особую роль в этом наборе идей имеет социальное равенство — равенство результатов, а не равенство возможностей. Равенство, поскольку оно благоприятствует идентификации людей друг с другом, здесь понимается также как условие общественной стабильности и внутренней целостности общества, а также как основа для предоставления членам общества соответствующих юридических и политических прав.
- **Потребность** (need). Из принципа равенства в социалистической идеологии вытекает и то, что материальные блага в обществе должны распределяться по потребностям, а не по каким-то иным основаниям. Классическое выражение этого принципа мы находим в марксовой формуле распределения при коммунизме: «от каждого по способностям, каждому по потребностям». Лишь удовлетворив свои первичные потребности (в пище, воде, убежище, безопасности и т.д.), человек в этой философии начинает принимать участие в общественной жизни. Как, однако, достичь того, чтобы факторы морального характера имели перевес над материальными (а именно этого требует доктрина распределения по потребностям), здесь остается неясным.

[1] Джон Донн (1572—1631) — английский поэт, автор философской лирики в духе Возрождения, элегий, сатир. (*Прим. пер.*)

- **Общественный класс** (social class). Социалистическая идеология часто ассоциируют с определенной формой классовой политики. Во-первых, само общество здесь выступает преимущественно со стороны своей классовой структуры, где блага распределяются по классовым основаниям; во-вторых, социализм изначально выражал собственно классовые интересы эксплуатируемого пролетариата, рассматривая его как движущую силу общественного прогресса и социальной революции. С позиций этой идеологии классовые различия носят преходящий характер: задачей социалистов является либо ликвидировать экономическое и социально неравенство либо существенно смягчить его.
- **Общественная собственность** (common ownership). Вопрос о том, как принципиально должна быть разрешена проблема собственности, оказался спорным и для самой социалистической идеологии. Мнения здесь сошлись лишь на том, что общественная собственность на средства производства (по осуществлении полной, как было в СССР, или выборочной национализации, как предполагается в концепциях «смешанной экономики») позволяет поставить материальные ресурсы на службу общему благу, в то время как частная собственность порождает эгоизм, приобретательство и в конце концов раскалывает общество на имущих и неимущих. Сегодняшняя социалистическая мысль, однако, отошла от этой узкой озабоченности проблемой собственности.

Марксизм

Как теоретическая система марксизм всегда был главным оппонентом либерализма, господствовавшего в духовной и культурной жизни Запада в Новое время. Питая международное коммунистическое движение, он одновременно выступал и политической силой, противостоящей мировой системе капитализма, по крайней мере в период 1917—1991 годов. Эта двойственность марксизма создает известную сложность: нужно не упускать из виду различия между социальной философией, идущей от классических работ Карла Маркса и Фридриха Энгельса (1820—1895), и феноменом коммунизма XX в., во многом, кстати сказать, отошедшего от классических принципов марксизма. Крах системы социализма, следовательно, не следует рассматривать как конец марксизма: освободившись от наследия ленинизма и сталинизма, он теперь может даже получить новое дыхание.

Марксизм — сложная система, и эта сложность во многом идет от широты тематики и противоречивости работ самого Маркса: одни из них можно толковать как выражение экономического детерминизма, другие — гуманистического социализма. Поздние его работы существеннейшим образом отличаются от ранних: установилось даже обыкновение противопоставлять «зрелого» Маркса «раннему». Вполне ясным, однако, остается одно: сам Маркс был убежден в том, что им разработано новое направление социализма — система научного социализма, дающая всестороннее понимание общественно-исторического процесса, а не просто критикующая капитализм с этических позиций. Взгляды и идеи Маркса завоевали себе более широкую аудиторию после его смерти, главным образом через труды его соратника Ф. Энгельса, а также лидера немецких социалистов Карла Каутского (Karl Kautsky, 1854—1938) и российского теоретика Георгия Плеханова (1856—1918). Параллель-

Карл Маркс (1818—1883)

Немецкий философ, экономист и политический мыслитель, создатель коммунистической идеологии После краткой карьеры университетского преподавателя Маркс перешел в журналистику и стал деятельным членом социалистического движения В 1843 г он перебрался в Париж, а затем в Лондон, где и прожил до конца жизни, занимаясь научно-журналистской и революционной деятельностью и материально поддерживаемый своим другом и соратником Фридрихом Энгельсом При деятельном участии Маркса в 1864 г был основан Первый Интернационал, распавшийся в 1871 г из-за противоречий между сторонниками Маркса и анархистами во главе с Бакуниным. Хотя большая часть громадного научного наследия Маркса осталась при его жизни не изданной, он все же увидел начало публикации главного своего труда – трехтомного «Капитала» Гораздо более доступной и известной является его работа «Манифест Коммунистической партии» (1848).



но складывался ортодоксальный марксизм, получивший название **диалектического материализма** (dialectical materialism) — термин, введенный не самим Марксом, а Плехановым и в дальнейшем ставший основой теории научного коммунизма советского образца. Это был уже «вульгаризированный» марксизм, дававший куда более механистическое истолкование истории, чем это делал сам Маркс.

Элементы марксизма

- **Исторический материализм** (historical materialism). Краеугольным камнем марксистской философии является то, что Энгельс назвал материалистическим пониманием истории, — концепция, отражающая значение экономики и вообще материальных условий общественного производства и воспроизводства. По Марксу, экономический «базис» с тем или иным характерным для него «способом производства» определяет собой «надстройку» — соответствующую ему систему идеологических и политических отношений; экономические факторы при этом объясняют и общий ход общественно-исторического процесса. В позднейшем марксизме это положение было переистолковано в сугубо механистическом духе — как действие непререкаемо объективных экономических «законов», движущих историю независимо от воли людей.
- **Диалектика** (dialectical change). Следуя за Гегелем (см. с. 108), Маркс полагал, что историческое развитие осуществляется диалектически — через борьбу противоположностей, результатом которой становится переход на более высокую стадию развития. В своем материалистическом истолковании эта идея означала, что история движется противоречиями, внутренне заложенными в «способе производства» и отношениях между классами. Версия этой модели предполагает, что историческое развитие есть следствие внутренних противоречий в «способе

Диалектический материализм – философия марксизма, отмеченная жестким детерминизмом, на государственном уровне была объявлена едва ли не официальной философией в ортодоксально коммунистических странах.

производства», что отражается в антагонизме классов. Позднейший ортодоксальный марксизм опять-таки изображал эту диалектику, детерминирующую собой как природные, так и общественные процессы, как совершенно не зависимую от воли людей силу.

- **Отчуждение** (alienation) — это главное понятие ранних работ Маркса. Речь шла о процессе, в котором капитал низводит рабочую силу до положения простого товара, а процесс труда теряет всякое личное начало — дегуманизируется. Так, по Марксу, происходит потому, что работник отчуждается от продукта своего труда, от процесса труда, от своих товарищей по труду и в конечном итоге от самого себя, переставая быть полноценным творческим и общественным существом. В противоположность этому труд неотчуждаемый является источником развития сил человека и его самореализации.
- **Классовая борьба** (class struggle). Главные противоречия капитализма порождены частной собственностью, ведущей к разделению общества на буржуазию — класс капиталистов, владеющий средствами производства, и пролетариат, лишенный собственности и существующий лишь продажей своего труда — «рабов заработной платы». Буржуазия является «правящим классом» во всех возможных отношениях: владея средствами производства, она обладает экономической властью, через государство осуществляет политическую власть и пользуется всеми преимуществами своей идеологической власти, поскольку ее идеи суть «правящие идеи» своего времени.
- **Прибавочная стоимость** (surplus value). Отношения между буржуазией и пролетариатом суть отношения непримиримого антагонизма — отражение того факта, что при капитализме рабочий класс подвергается неизбежной и постоянной эксплуатации. По Марксу, эксплуатация работника приносит капиталисту прибавочную стоимость, возникающую в самом процессе производства: капиталист извлекает ее, оплачивая труд работника ниже его реальной стоимости. Вывод: поскольку пролетариат не может вечно мириться с этой системой постоянной эксплуатации, капитализм в самом себе несет семена собственной гибели.
- **Пролетарская революция** (proletarian revolution). Капитализм, следовательно, обречен, ибо, по Марксу, в пролетариате он имеет собственного «могильщика». Капитализму, однако, еще предстоит пройти через множество все более и более серьезных кризисов перепроизводства. Тем временем у пролетариата появляется собственное революционное **классовое сознание** (class consciousness). Появляются все причины для пролетарской революции, которая, полагал Маркс, выльется в череду стихийных действий по захвату средств производства. В свои более поздние годы, однако, Маркс не исключал возможности мирного перехода к социализму.
- **Коммунизм** (communism). По Марксу, вслед за пролетарской революцией должен наступить особый «социалистический период», когда для подавления буржуазной контрреволюции потребуется «диктатура пролетариата». По мере преодоления классовых противоречий, однако, начнется становление подлинно коммуни-

Классовое сознание – марксистский термин, означающий всестороннее и точное осознание классом своих собственных интересов, равно как и стремление добиваться их реализации, класс, обладающий таким сознанием, выступает как «класс для себя».

Иосиф Сталин (1879—1953)

Глава СССР с 1924 по 1953 год. Был сыном сапожника. За революционную деятельность был исключен из духовной семинарии, в 1903 г. присоединился к большевикам. В 1922 г. был избран генеральным секретарем Коммунистической партии. После смерти Ленина вышел победителем из борьбы за власть и установил режим жесточайшей тоталитарной диктатуры. Культ личности Сталина был неотъемлемой частью этого режима. Его идеологическое наследие тесно связано с доктриной построения социализма в одной отдельно взятой стране, ставшей теоретическим обоснованием индустриализации и коллективизации как задач, вызванных необходимостью противостоять враждебному капиталистическому окружению. Другим элементом этого наследия было сочетание квазимарксистской идеи непрекращающейся классовой войны и русского национализма



стического общества — процесс, в ходе которого государство постепенно «отомрет». Наступит эпоха бесклассового коммунистического общества: все материальные богатства перейдут в общественную собственность, а на место товарного производства придет производство, удовлетворяющее действительные потребности человека. Этим и закончится «предыстория человека», — люди станут полновластными хозяевами своей собственной судьбы и впредь получат возможность, наконец, свободно развивать свои творческие силы: «свободное развитие каждого станет условием свободного развития всех».

Ортодоксальный марксизм

На практике марксизм оказался неразрывно связан с историей советского коммунизма, и в первую очередь с деятельностью двух советских лидеров — В.И. Ленина (см. с. 93) и Иосифа Сталина. Социалистическая идеология XX в., собственно, и называется марксизмом-ленинизмом, являя собой ортодоксальный марксизм с теми изменениями, которые привнес в него Ленин. Главным вкладом Ленина в марксизм была теория революционной, или передовой, партии. При этом Ленин исходил из того, что постоянно находясь под воздействием буржуазных идей, а то и проникаясь буржуазными предрассудками, пролетариат сам по себе не в состоянии осознать своих революционных возможностей и не способен выйти за пределы элементарного «тред-юнионизма» — стремления улучшить условия своего труда и жизни. Поэтому в качества «авангарда рабочего класса» необходима революционная партия — партия, вооруженная научным марксизмом. И это должна быть партия нового типа — не массовая организация, а небольшая внутренне спаянная партия профессиональных революционеров, беззаветно преданных своему делу и способных повести пролетариат за собой. В ее организацию должен быть заложен принцип демократического централизма — свобода дискуссии и единство действий. Именно с такой «партией авангарда рабочего класса» большевики и пришли к власти в 1917 г. Очень скоро, однако, «диктатура пролетариата» на практике обернулась диктатурой коммунистической партии (название «коммунистическая» партия большевиков приняла в 1918 г.), ставшей «направляющей силой» советского однопартийного государства.

Герберт Маркузе (1898—1979)



Немецкий политический и социальный философ, один из основателей Франкфуртской школы социологии. С 1934 г. Маркузе, бежав из гитлеровской Германии, жил в США. Здесь он работал над собственной концепцией неомарксизма, широко заимствуя идеи Гегеля и Фрейда. Приобрел широкую известность в 1960-х годах как теоретик «новых левых» и «гуру» бунтующего студенчества. Индустриальное общество изображал как всеохватывающую репрессивную систему, подавившую свободу мысли и поглотившую какую бы то ни было оппозицию Основные свои надежды возлагал не на пролетариат, а на студенчество, этнические меньшинства, женщин и страны «третьего мира». Основные работы Маркузе — «Разум и революция» (1941), «Эрос и цивилизация» (1958), «Одномерный человек: исследование идеологии развитого индустриального общества» (1964)

Возможно, что сталинская «вторая революция» 1930-х годов перевернула страну даже еще больше, чем большевистская революция 1917 г. До основания перестроив Советское государство, Сталин создал систему ортодоксального коммунизма, которую после 1945 г. восприняла Восточная Европа, Китай, Северная Корея и Куба. Главным идеологическим новшеством Сталина была теория «социализма в одной стране», провозглашавшая способность СССР своими силами построить социализм, — не ожидая мировой революции. Иногда говорят еще об экономическом сталинизме — первой пятилетке, начавшейся в 1928 г. и закончившейся скорым и полным искоренением частного сектора в экономике. За этим в 1929 г. последовала коллективизация сельского хозяйства. Вся экономика была переведена под контроль государства и подчинена системе государственного планирования — Госплану.

Столь же глубокими были политические перемены в стране. В течение 1930-х годов Сталин установил в СССР собственную диктатуру, серией чисток искоренив остатки оппозиции и свободы слова в партии, среди государственных служащих и военных. СССР стал тоталитарным государством: репрессии и террор стали нормой жизни. Хотя со смертью Сталина в 1953 г. страна сумела преодолеть наиболее грубые формы сложившейся системы, созданная Лениным партия с ее принципами жестко иерархического построения и дисциплины, равно, как и система сталинской экономики, основанная на тотальном огосударствлении и централизованном планировании, еще долго сопротивлялись всем и всяким попыткам реформирования. Даже и горбачевская **перестройка** (1985—1991) поначалу стремилась избавиться от всего лишь изжившей себя системы централизованного планирования, но на поверхность уже вырвались силы, давно находившиеся под спудом. Это и отправило коммунизм, как, правда, совсем по иному случаю выразился Л. Троцкий (см. с. 443), в «мусорный ящик истории».

Современный марксизм

Более сложная и «рафинированная» форма марксизма получила развитие в Западной Европе. В противовес механистическим, хотя по виду

Перестройка — лозунг и концепция, относящиеся к попытке либерализации и демократизации советской политической системы в рамках прежних социалистических порядков.

Эдуард Бернштейн (1850—1932)



Немецкий социалист и политический философ. Один из старейших членов Социал-демократической партии Германии (СДПГ), Бернштейн стал ведущим теоретиком ревизионизма, поставившим перед собой задачу пересмотреть и обновить ортодоксальный марксизм. Под влиянием идей Фабианского общества и философии Канта Бернштейн подошел к марксизму с эмпирических позиций, указывая на отсутствие «войны классов» и постулируя возможность мирного перехода к социализму Эти взгляды были развернуты в работе «Эволюционный социализм» (1898) Покинул СДПГ, осудив ее выступления в поддержку Первой мировой войны, хотя позже вернулся в ряды партии Считается одним из основателей современной социал-демократии

и научным понятиям советского марксизма, западный марксизм по большей части развивался в русле гегельянства с его тяготением к идее «человека созидающего», что в свое время наложило отпечаток и на работы раннего Маркса. Другими словами, люди в этой традиции предстают творцами истории, а не марионетками, контролируемыми внеличностными материальными силами. Не отрицая того, что существует взаимодействие между экономикой и политикой, между материальными обстоятельствами жизни и способностью людей определять свои собственные судьбы, западные марксисты тем не менее сумели вырваться из плена формулы «базис — надстройка» и отказались от взгляда на классовую борьбу как на альфу и омегу социального анализа. Их идеи иногда квалифицируют как неомарксизм.

Одним из тех, кто первым дал гуманистическое переосмысление марксизма, был венгерский марксист Дьердь Лукач (Georg Lukacs, 1885—1971). Главной темой Лукача стал процесс «опредмечивания», посредством которого капитализм дегуманизирует рабочих, низводя их до степени пассивных объектов или рыночного товара. Другим провозвестником переосмысления марксизма стал итальянец Антонио Грамши (Antonio Gramsi) (см. с. 256), который в своих «Тюремных тетрадях» (*Prison Notebooks*), написанных в 1929—1935 гг., показал, что капитализм держится не только экономическими, но также политическими и культурными факторами. Грамши назвал это «идеологической гегемонией».

В еще большей мере гегельянский вариант марксизма был развит так называемой Франкфуртской школой социологии, где главными фигурами были Теодор Адорно (Theodor Adorno, 1903—1969), Макс Хоркхаймер (Max Horkheimer, 1895—1973) и Герберт Маркузе (Herbert Marcuse). Франкфуртские теоретики разработали то, что получило название «критической теории» — сочетание марксистской политической экономии, гегельянской философии и фрейдистской психологии, оказавшее столь большое воздействие на «новых левых» в 1960-х годах. Позже среди франкфуртцев выделился Юрген Хабермас (Jurgen Habermas) (см. с. 269).

Социал-демократия

Социал-демократия лишена той теоретической целостности и последовательности, что характерны, скажем, для классического либерализма или радикального социализма. В то время как либерализм идеологически явно привержен рынку, а

Джон Роулс (р. 1921)



Американский ученый и политический философ Его главная работа «Теория справедливости» (1970) считается наиболее значительным со времен Второй мировой войны трудом по политической философии Книга оказала большое влияние как на современный либерализм, так и на социал-демократию В ней Роулз выдвинул теорию «справедливости, основанной на честности», краеугольным камнем которой является положение о том, что социальное неравенство оправдано только в том случае, если от него выигрывают наименее привилегированные слои общества (поскольку дает им стимулы к работе) Роулс при этом решительно выступает в поддержку принципа равенства, обосновывая его тем, что люди, не обладай они пониманием собственных способностей, предпочли бы жить скорее в ситуации социального равенства, чем неравенства Поскольку у большинства людей страх перед бедностью перевешивает желание быть богатыми, это и есть аргумент в пользу перераспределения общественного продукта и систем социальной поддержки. В своей позднейшей работе «Политический либерализм» (1993) несколько смягчил жесткость и однозначность своих прежних формулировок

социализм — общественной собственности, социал-демократия все время пытается найти равновесие между рынком и государством, индивидом и обществом. Сердцевиной социал-демократии и является компромисс между ориентацией на капитализм как единственно эффективную систему производства материальных благ и установкой на перераспределение этих благ в соответствии с этическими, но не рыночными, принципами. Нужно, однако, сказать, что для социал-демократов это признание рынка было трудным, нередко даже болезненным процессом, на который они всегда шли не столько по идеологическим, сколько по прагматическим и электоральным соображениям. Примером может служить тот реформистский дрейф, который в начале XX в. совершила Социал-демократическая партии Германии (СДПГ), приняв ревизионизм Эдуарда Бернштейна. Много позже на своем Бад-Годесбергском съезде в 1959 г. СДПГ, наконец, официально отказалась от марксизма и взяла на вооружение принцип «конкуренция где возможно, планирование где необходимо». Аналогичные процессы проходили внутри этического, или утопического, социализма тех партий, которые никогда не были привязаны к догмам марксизма. Например, лейбористы Великобритании, с самого начала стоявшие на позициях «спасительной постепенности», к 1950-м годам пересмотрели свою идеологию, совершенно отказавшись от каких бы то ни было идей национализации.

Социал-демократии всегда была присуща озабоченность судьбами наиболее отверженных, слабых и уязвимых слоев общества. Но даже и при этом неизбежен вопрос, в какой степени социал-демократию можно относить к чисто социалистической традиции. Свои идеи она черпает из самого широкого круга источников: из гуманистической этики сострадания, социалистической идеи принадлежности индивида к человечеству, либеральной философии позитивной свободы и равных возможностей, наконец, даже из присущих консерватизму патерналистских установок. Но какие бы влияния ни испытывала социал-демократия, все всегда кончалось лозунгами «государства благоденствия», перераспределения общественных средств в пользу низших слоев общества и социальной справедливости. Все это, может быть, было хорошо в эпоху господства кейнсианства после Второй мировой

◆ К понятийному аппарату

Термин «**третий путь**» несет в себе идею альтернативы как капитализму, так и социализму. В свое время эта идея привлекала к себе внимание сторонников самых разных политических течений, начиная от фашизма и социал-демократии и кончая постсоциалистическими концепциями. В нынешней своей форме «третий путь» представляет собой альтернативу социал-демократии старого типа и неолиберализму. Первое направление отвергается, поскольку оно связано с государственными структурами, которые плохо совместимы с нынешней «экономикой знаний» и рынком, второе – поскольку оно стоит на принципе «свобода для всех», подрывающем нравственные устои общества. Главными ценностями идеологии «третьего пути» являются «возможность», «ответственность» и «сообщество». Хотя в «третьем пути» часто усматривают не более чем обновленный вариант социал–демократии, его критики утверждают, что на самом деле здесь имеет место полный отказ от социалистической традиции и переход к идеологии свободного рынка и частнокапиталистической экономики

войны, когда все были убеждены в том, что при расширении государственного вмешательства в экономику можно «гуманизировать» капитализм, обеспечить полную занятость и в конце концов сократить пропасть между богатыми и бедными. Резкое падение темпов экономического роста при сокращении бедности в развитых индустриальных странах (приход «удовлетворенного большинства»), объективно поставил социал-демократию перед необходимостью пересмотреть свои позиции.

В каком-то смысле социалистический характер социал-демократии давно был под вопросом. Для некоторых правоверных социалистов социал-демократия даже стала бранным словечком, означающим беспринципный оппортунизм или даже предательство. Для других социал-демократия давно приспособилась к происходящим в мире изменениям и вообще перешла под влияние либеральных теоретиков, таких, как Джон Роулс (John Rawles). Так или иначе в 1980—1990-х годах социал-демократии пришлось отступать еще дальше. На это имеется ряд причин. (1) За последний период еще больше изменилась классовая структура общества, где повысился удельный вес «белых воротничков», — это означало, что социал-демократическая идеология, по традиции ориентированная на интересы рабочего класса, в электоральном отношении становится все менее перспективной. (2) На фоне глобализации мировой экономики все более очевидной становится неадекватность вообще всех узконациональных форм экономической политики, а уж кейнсианства в особенности; (3) Полную свою несостоятельность, особенно в развитых странах, продемонстрировала практика национализации промышленности и центрального экономического планирования. (4) Крах коммунизма показал неэффективность вообще всех моделей общества, выстроенных по принципу «сверху — вниз». В этой ситуации политики и политологи стали все чаще говорить о необходимости какого-то нового — «третьего пути» — в идеологии.

Третий путь

Термин «третий путь» не вполне точен и в принципе открыт самым разным толкованиям. Объясняется это тем, что с самого начала движение опиралось на различные идеологические традиции — новейший либерализм, консервативный принцип «единой нации», осовремененную социал-демократию, а концепции «третьего пути» выдвигались в разных странах и разными политическими силами — «новыми демократами» и Б. Клинтоном (B. Clinton) в США, «новыми лейбориста-

ми» и Т. Блэром (T. Blair) в Великобритании, а также рядом теоретиков в таких странах, как Германия, Голландия, Италия и Новая Зеландия. Тем не менее в складывающейся идеологии можно выделить некоторые общие темы. Здесь, во-первых, царит убеждение в том, что все и всякие системы, выстроенные «сверху-вниз» и склонные к сколько-нибудь широкому государственному вмешательству, особенно социалистические, полностью исчерпали свои возможности; отныне нет альтернативы тому, что в § 4 Устава Лейбористской партии Великобритании, пересмотренного в 1995 г., определено как «динамичная рыночная экономика». Этому соответствует и признание того, что в мире усиливается глобализация, а капитализм трансформировался в «экономику знания», основанную на информационных технологиях и поощряющую индивидуальную подготовку и мобильность как рабочей силы, так и предпринимательства в целом. В противоположность неолиберализму идеология «третьего пути» признает государство жизненно важной экономической и социальной силой, с той оговоркой, что роль государства сегодня заключается главным образом в том, чтобы содействовать международной конкурентоспособности национальной экономики через развитие образования и систем профессиональной подготовки, а также сдерживать глобальную рыночную стихию укреплением местных сообществ и гражданского общества в целом. В этой связи «политика третьего пути» предстает как разновидность либерального коммунитаризма; декларируемый ею «новый индивидуализм» требует баланса между правами человека и **предпринимательством** (entrepreneuralism), с одной стороны, и принципами общественного долга и моральной ответственности, — с другой.

Наконец, еще одной особенностью идеологии «третьего пути» является ее отказ от какого бы то ни было эгалитаризма (который в современном понимании равнозначен «уравниловке») и декларирование приверженности принципу равных возможностей и меритократии. Однако политические деятели этой ориентации видят необходимость в социальных реформах, но отнюдь не для того, чтобы «поддерживать людей от колыбели до могилы»: выдвигается вполне современно звучащий либеральный лозунг «помочь людям так, чтобы они могли помочь себе». Складывается целостная доктрина «государства всеобщей работы», где правительственная поддержка, будь то льготы или стипендии для образования, должна быть обеспечена только тем людям, которые сами ищут дело и полагаются лишь на самих себя. У этой идеологии нашлись и критики, указывающие на то, что такой подход чрезвычайно противоречив и разрешить эти противоречия на практике очень трудно или даже невозможно.

Предпринимательство — ценности и практическая деятельность, связанная с коммерческим риском и ориентированная на прибыль

Другие идеологические традиции

Фашизм

Либерализм, консерватизм и социализм ведут свою историю от XIX в., а фашизм является порождением XX в., даже не века, а периода между двумя мировыми войнами. Какие-то отдельные элементы фашистской идеологии проявлялись

Адольф Гитлер (1889—1945)



Немецкий нацистский диктатор. Сын австрийского таможенника. В 1919 г. вступил в члены Немецкой рабочей партии (позже принявшей название Национал-социалистической партия труда (НСДАП), или нацистской партии) и в 1921 г. возглавил ее. В 1933 г. он был назначен канцлером Германии и через год, когда ему уже вполне удалось установить диктатуру одной партии, провозгласил себя фюрером (т. е. вождем). Основой мировоззрения Гитлера, изложенного в *Mein Kampf* («Моя борьба», 1925), была попытка слить в одну «историческую теорию» немецкий национализм экспансионистского толка и ярый антисемитизм; теория эта предстала как изображение вечной борьбы между немцами и евреями, воплощавшими в себе соответственно силы добра и зла. Политика Гитлера привела к началу Второй мировой войны и Холокосту[1].

уже в конце XIX столетия, но воедино они слились под воздействием Первой мировой войны и ее последствий, особенно той взрывоопасной смеси войны и революции, которую принес с собой этот период. Двумя главными порождениями этого движения была фашистская диктатура Муссолини в Италии в 1922—1943 годах и нацистская диктатура Гитлера в Германии в 1933—1945 годах. Отдельные рецидивы неофашизма и неонацизма нет-нет да всплывали на поверхность и в конце XX века, порождаемые то экономическими кризисами, то политической нестабильностью.

В свое время фашизм оформился в известном смысле как протест против тех идей и ценностей, что доминировали в западной политической мысли со времен Французской революции — как гласил один лозунг итальянского фашизма, «1789 год мертв». Рационализм, прогресс, свобода, равенство — все это разом было отринуто во имя борьбы, гегемонии, вождизма, власти, героики и войны. В фашизме, таким образом, присутствует мощное «анти», в основном к тому, чего он не принимает. Фашизм — это, следовательно, разновидность антикапитализма, антилиберализма, антииндивидуализма, антикоммунизма и т.д. Тем не менее в нем можно выделить одну центральную тему — картину органически единой нации, порыв к которой, например, звучит в лозунге «сила через единство». Индивид в этой картине буквально ничего не значит: ему надлежит раствориться в коллективе, группе, сообществе. Фашистский идеал — это «новый человек», это герой с чувством долга, чести, самоотверженности, готовый по одному слову фюрера пожертвовать жизнью ради славы своей нации или расы. Внутри самого движения, однако, были свои различия. Итальянский фашизм, скажем, тяготел к крайним формам этатизма и предполагал безусловную лояльность по отношению к тоталитарному государству. Как выразился фашистский философ Джентиль (Gentile, 1875—1944), «все для государства, ничего против государства, ничего вне государства». Германский национал-социализм, со своей стороны, складывался преимущественно на базе расизма — арийства (убеждения в том, что немцы составляют «высшую расу» и самой судьбой

[1] Холокост (от греч. holokaustos — сожженный целиком) — гибель значительной части европейского населения Европы (свыше 60%) в ходе систематического преследования и уничтожения их нацистами в годы Второй мировой войны (*Прим. пер.*)

предназначены для мирового господства) и зоологического антисемитизма, когда евреев представляли заведомым злом, подлежащим искоренению.

Анархизм

Среди политических идеологий анархизм уникален в одном отношении — ни одна анархистская партия нигде и никогда в мире не пришла к власти. Тем не менее анархизм являл собой вполне влиятельное движение. Например, в Испании, Франции, России и Мексике вплоть до начала XX в., анархизм как идеология и по сей день занимает свое место в политической дискуссии как антитеза тем традиционным убеждениям, что общество невозможно без закона, правительства и государства. Главная тема анархизма — неприятие политической власти во всех ее проявлениях, особенно в виде государства («анархия» буквально означает «безвластие»). Анархисты говорят о безгосударственном обществе, в котором люди сами разрешали бы свои проблемы, свободно договариваясь и сотрудничая друг с другом. Интересно, однако, что эта идеология в свое время развивалась под влиянием двух соперничающих традиций — либерального индивидуализма и социалистического коммунитаризма. Анархизм, таким образом, представляет собой нечто среднее между либерализмом и социализмом — «ультралиберализм» и «ультрасоциализм» в одном лице.

Если либеральная критика государства зиждется на индивидуализме и требовании расширить пределы личной свободы, теоретики анархизма, такие, например, как Вильям Годвин (William Godwin, 1756—1836), заведомо отказывали государству в каком бы то ни было доверии, приписывая ему лишь способность осуществлять бессмысленное принуждение там, где свободные и здравомыслящие люди могут во всем разобраться и без него. Анархизм современного типа апеллирует к рынку, пытаясь на его основе показать, как может развиваться общество в отсутствие государственной власти, — своего рода «анархокапитализм», ориентированный на крайние формы экономики свободного рынка. Более популярная анархистская традиция, однако, опиралась на социалистические идеи, такие, как коллектив, сообщество, сотрудничество, равенство и общественная собственность: расчет здесь всегда делался на способность людей к солидарности, идущую от общественной природы человека и его естественной склонности к сотрудничеству. На этой основе, например, французский анархист Пьер-Жозеф Прудон (Pierre-Joseph Proudhon) (см. с. 201) пытался обосновать концепцию «взаимодеятельности», рисуя картину небольших сообществ крестьян и ремесленников, разрешающих свои дела на основе чест-ного и равного обмена и тем самым остающихся на спасительном расстоянии от капиталистической эксплуатации. Другому известному анархисту, русскому теоретику Петру Кропоткину (1842—1921), принадлежит теория анархокоммунизма с такими главными принципами, как общественная собственность, децентрализация и самоуправление.

Феминизм

Хотя идеи феминистского толка мы можем найти уже в древнем Китае, никакой теории в этой области не было, пока в 1792 г. не появилась книга Мэри Воллстоункрафт (Mory Wollstonecraft) «Заявление о правах женщин» (*Vindication of Rihts of*

Мэри Воллстоункрафт (1759—1797)



Английский социальный философ. Находясь под сильнейшим влиянием радикально-демократических идей Руссо, Воллстоункрафт первой выступила с систематической критикой социальных порядков с позиций феминизма – за 50 лет до возникновения движения суфражисток. Ее самая значительная работа «Защита прав женщин» (1792) несет на себе отпечаток либеральной философии Локка, в ней на основе идеи «неповторимости и уникальности личности» доказывалась необходимость предоставления женщинам равных с мужчинами прав, особенно права на образование. Кроме того, работа несла в себе куда более сложный анализ собственно женских проблем – анализ, во многом предвосхитивший современный феминизм. Была замужем за анархистом Уильямом Годвином; ее дочь Мэри Шелли — автор знаменитого «Франкенштейна».

Women). Более широкой аудитории феминистская идея достигла в 1840—1850-х годах, когда в ряде западных стран развернулось движение суфражисток[1], требовавших предоставления женщинам избирательных прав, — так называемая «первая волна феминизма». После того как в начале XX в. избирательные права женщинам в большинстве западных стран, наконец, были предоставлены, женское движение на какое-то время осталось без ясной цели и организующего принципа. В 1960-х годах, однако, поднялась «вторая волна феминизма». В ней выразились более радикальные и подчас даже революционные требования растущего движения за политическую эмансипацию женщины. Сегодня мы видим перед собой множество феминистских идей и теорий, но в них можно выделить и объединяющее начало — стремление усилить общественную роль женщины. Через весь феминизм красной нитью проходит идея о том, что обществу присуще принципиальное неравенство между полами и что эта система господства мужчины над женщиной может и должна быть преодолена.

Выделяются по меньшей мере три различные феминистские традиции. Феминизм либеральной ориентации, представленный такими именами, как Мэри Воллстоункрафт и Бетти Фриден (Betty Friedan) (см. с. 354), усматривал проблему женщины в том, что общество предоставляет ей куда меньше прав и возможностей, чем мужчине. Движение за равенство прав приняло реформистский характер: речь шла о реформе всей «публичной сферы», дабы повысить политический и правовой статус женщины, расширить ее возможности получить образование и сделать карьеру. О перестройке «частной», домашней, жизни речи пока не шло. Центральной темой феминизма социалистического толка было положение женщины в рамках капиталистической системы производства. Он указывал на то, что женщина прикована к семейному или домашнему хозяйству и тем самым освобождает мужчину-работника от бремени домашнего труда, и при этом они растят и воспитывают следующее поколение работников для капиталистической фабрики, являющееся по сути резервной армией труда.

[1] Суфражистки (от англ. Suffrage — избирательное право) — участницы движения за предоставление женщинам избирательных прав во второй половине XIX — начале XX в. в Великобритании, США и других странах (*Прим. пер*)

Но самой заметной чертой «феминизма второй волны» стало возникновение феминистской критики, никак не связанной с обычными идеологиями, — радикального феминизма. Феминизм радикального толка убежден в том, что различия по полу суть наиболее глубокий и политически значимый водораздел в обществе. Все общества, прежние и нынешние, по этому воззрению, характеризуются патриархией — системой, которая позволяет, по выражению Кэйт Миллет (Kate Millett, 1969), «одной половине человечества — мужчинам — держать в узде другую половину — женщин». Радикальный феминизм провозглашает необходимость своего рода сексуальной революции — революции, которая, помимо прочего, перестроит не только политическую, но и личную, домашнюю и семейную жизнь. Характерный лозунг радикального феминизма — «личное есть политическое». Дело, однако, не доходит до того, чтобы видеть в мужчине «врага», — лишь в самых крайних своих формах радикальный феминизм призывает женщин совершенно «удалиться от мужского общества».

◆ К понятийному аппарату

Экология (от греч. *oikos* (дом) и *logos* (наука); буквально «изучение дома») — наука, занимающаяся изучением взаимоотношений между живыми организмами и средой их обитания. В центре ее внимания — система отношений, поддерживающих все живое на земле, внутренние взаимосвязи природы. Под экологией (термин введен Эрнстом Геккелем в 1873 г.) также понимается научная дисциплина, дескриптивный и даже этический принцип.

Экологизм — это политическая доктрина или идеология, в основе которой лежат экологические понятия, прежде всего идея связи между человечеством и миром природы: человек в этой картине является частью природы, а не ее *«господином» или «хозяином». Иногда* также говорят об *энвайронментализме* (environmentalism), отличая его от экологизма, предполагается, что экологизм исходит из экоцентричной перспективы, а энвайронментализм — из идеи сохранения природы.

Экологизм

Хотя экологизм обычно понимается как совершенно новая идеология, связанная с возникновением экологического, или зеленого, движения в конце XX в., его корни можно видеть уже в тех возмущениях против промышленной революции, что имели место в XIX в. Главное в этой идеологии — озабоченность тем ущербом, который современная экономика наносит природной среде, особенно такими опасными факторами, появившимися во второй половине XX века, как ядерное оружие, кислотные дожди, истощение озонового слоя, глобальное потепление и другие; к этому добавляется беспокойство по поводу ухудшения качества жизни и вообще перспектив человечества. Подчас эти настроения получают выражение через традиционные идеологии. Так, говорят об экосоциализме, объясняющем уничтожение природной среды ненасытной жаждой капитализма к прибыли; экоконсерватизме, связывающем дело сохранения природных ресурсов с сохранением традиционных ценностей и институтов; наконец, об экофеминизме, все объясняющем господством мужчины — существа менее чуткого к природным процессам и миру природы вообще, чем женщина.

Особую остроту экологизму придает то, что он несет в себе принципиальную альтернативу тому **антропоцентристскому** (anthropocentric) (ори-

Антропоцентризм — воззрение, согласно которому человек со своими интересами и потребностями есть центр мироздания, — позиция, противоположная экоцентризму.

ентированному на человека) подходу, который характерен для всех иных идеологий: здесь нет того сугубо потребительского отношения к природе, при которой она рассматривается не более как всегда доступный резерв для удовлетворения потребностей человека. Напротив, придавая сугубую важность сохранению природной среды, экологизм развивается как экоцентричное мировоззрение, воспринимающее человеческий род как малую частью природы. Одна из самых популярных в этом отношении теорий — концепция «Геи» Джеймса Лавлока (James Lovelock, 1979), где планета Земля понимается как единый большой организм, работающий на самосохранение. Широкую популярность приобрели также восточные религии с их принципом единства всего живого: даосизм и дзен-буддизм. При этом экологисты делятся на «светлозеленых», возлагающих основные надежды на то, что призывы к здравому смыслу и чувству самосохранения в конце концов убедят человечество перейти на позиции экологически здравой политики и образа жизни, и «темнозеленых», стоящих на том, что лишь фундаментальная перестройка политических отношений с готовностью поставить интересы экосистемы над всеми остальными приоритетами обеспечит выживание планеты и человека на ней. Представителей этих двух течений мы сегодня видим в «антипартийных» зеленых партиях, появившихся в Германии, Австрии и других европейских странах в 1990-х годах.

◆ К понятийному аппарату

Фундаментализм (от лат *fundamentum* — основа) — это образ мыслей, предполагающий существование определенных «глубинных и окончательных истин», не подлежащих сомнению, каково бы ни было их содержание. У различных «фундаментализмов» поэтому нет и не может быть ничего общего между собой, кроме разве что ревностности и энтузиазма последователей соответствующих доктрин. Хотя понятие фундаментализма обычно ассоциируется с религией, где за ним, как правило, стоит убежденность в буквальной истинности сакральных текстов, можно говорить и о фундаментализме в идеологиях Даже скептицизм либеральной мысли несет в себе «фундаментальное» воззрение о том, что все теории подлежат сомнению (за исключением, надо полагать, самого либерального скептицизма). Хотя понятие чаще всего употребляется в отрицательном смысле, означая закостенелость, догматизм и авторитарность мышления, фундаментализм может быть связан и с позитивными моментами, например, с бескорыстным поиском истины и верностью принципам

Религиозный фундаментализм

Религия и политика пересекаются во многих областях и не в последнюю очередь там, где действуют главные идеологические традиции. Так, скажем, этический социализм всегда опирался на определенные религиозные воззрения, что привело к становлению христианского социализма, исламского социализма и т.д. Протестантизм в свое время послужил становлению этики личной ответственности индивида, получившей затем политическое развитие в классическом либерализме. Фундаментализм же трактует политику и все вообще стороны жизни человека и общества как вторичные по отношению к «данной свыше истине» религиозных доктрин. С этой точки зрения, политическая и социальная жизнь должны быть организованы на главнейших или изначально данных религиозных принципах, что обычно сопровождается верой в буквальную истинность священных текстов. Поскольку таковые принципы принимают форму целостных мировоззрений, о фундаментализме вполне можно говорить как об идеологии.

Откуда идет религиозный фундаментализм и чем объясняется его возрождение в конце XX в.? Есть два разных объяснения. В одном из них фундаментализм предстает некоей аберрацией, симптомом той адаптации, которую претерпевают традиционные общества и культуры в ходе модернизации. Второе указывает на более глубокое значение фундаментализма, усматривая в нем последствие того, что **секуляризм** (secularism) оказался неспособен удовлетворить потребности человека в высших, духовных, истинах.

В разных частях мира сложились различные формы фундаментализма. В США, например, с 1970-х годов растет влияние христианского фундаментализма, особенно после оформления движения «новых христианских правых», выступающих против абортов, за введение молитвы в школах и возврат к традиционным семейным ценностям. В Израиле возросло значение иудейского фундаментализма, представленного рядом небольших партий, стремящихся не допустить передачи «исконных еврейских территорий» Палестинскому государству. Индуистский фундаментализм в Индии противодействует распространению западной секулярной культуры и борется с соперничающими верами — исламом и религией сикхов.

Но самой большой политической силой в современном фундаментализме стал, безусловно, исламский фундаментализм. Он привлек к себе внимание в ходе Иранской революции 1979 г., установившей первое в мире исламское государство под руководством аятоллы Хомейни (1900—1989). Затем он распространился по Ближнему Востоку, Северной Африке и Азии. Ислам вообще стал проводником антизападных настроений, вобрав в себя как реакции на неоколониализм Запада, так и все более широкое неприятие материализма. Ярче всего это выразил режим Талибана в Афганистане в период 1997—2001 годов. Кроме того, исламский фундаментализм сегодня стал выразителем чаяний городской бедноты в развивающихся странах — тех слоев общества, которых раньше привлекал социализм, будь то в исламской или марксистско-ленинской форме.

Секуляризм — воззрение, согласно которому церковь не должна вмешиваться в «земные» дела, чаще всего выражается в отделении церкви от государства

◆ К понятийному аппарату

Постмодернизм — это противоречивый и не всегда ясный термин, некогда введенный в употребление для характеристики экспериментальных направлений в западном искусстве, архитектуре и культурном развитии в целом В социологии и политологии это понятие высвечивает происходящий переход от обществ, структура которых определилась индустриализацией и классовыми противоречиями, к более сложно структурированным и плюралистичным информационным обществам, где индивид чаще всего выступает потребителем, а не производителем, а индивидуализм пришел на смену классовому, религиозному и этническому сознанию В этой ситуации традиционные политические идеологии, такие, как марксизм и либерализм, теряют свою былую привлекательность как никому уже не нужные «метаистории», некогда выросшие на почве модернизации. Теоретики постмодернизма утверждают, что ныне нет ничего определенного, а все разговоры об абсолютных и всеобщих истинах попросту претенциозны и бессмысленны. В этом отношении постмодернизм явным образом противостоит всем разновидностям фундаментализма. Основной же акцент смещается в сторону коммуникации, дискуссий и демократии

Конец идеологии?

В конце XX в. было немало дебатов по поводу того, что идеологии истощились или по крайней мере потеряли свое былое значение. Возникла дискуссия о «конце идеологии». Началась она еще в 1950-х годах после поражения фашизма во Второй

мировой войне и кризиса коммунистической идеологии в развитых странах Запада. В работе «Конец идеологии? Об истощении политических идей в 1950-х годах» (*The End of edeology? On the Exhaustion of Political edeas in the 1950, 1960*) американский социолог Дэниэлл Белл (Daniel Bell) провозгласил, что человечество исчерпало сам запас политических идей, поскольку впредь политические партии в западных государствах могут соперничать между собой, попросту обещая ускорить экономический рост и повысить уровень жизни в обществе. По Беллу, экономика одержала верх над политикой. Сегодня, однако, понятно, что момент, о котором писал Белл, был на самом деле не концом идеологии, а возникновением просто более широкого, чем прежде, идеологического консенсуса между ведущими политическими партиями. Это привело разве что к временному прекращению идеологических дебатов, — поводом же для консенсуса в те годы были успехи «капитализма всеобщего благоденствия» кейнсианского толка.

Дискуссию возродил Френсис Фукуяма (см. с. 37) в эссе «Конец истории?» (1989). Фукуяма не настаивал на том, что политическая идеология совершенно потеряла значение, он доказывал, что одна идеология, идеология либеральной демократии, одержала верх над всеми своими соперниками, и эта победа носит окончательный характер. Эссе писалось на фоне краха коммунизма в Восточной Европе — событий, в которых Фукуяма усмотрел конец марксизма-ленинизма как идеологии глобального масштаба. Но это не единственный взгляд на проблему. Например, Энтони Гидденс (1994) доказывает, что в эпоху глобализации, упадка традиций и усиления **социальной рефлексивности** (social reflexivity) вообще все идеологии (как левого, так и правого толка) становятся излишними. Еще один подход к проблеме предлагает постмодернизм, утверждая, что главные идеологии (эти «великие повествования») были по своей сути не более чем продуктами модернизации, которая сегодня закончилась. Здесь, однако, надо понимать, что эти утверждения о конце идеологии, конце истории или конце эры модернизации сами по себе идеологичны. Доказать, что пришел конец идеологии, они не могут: вместо этого они доказывают, что сама дискуссия об идеологиях, как говорится, жива и здорова, а движение идеологической мысли есть длящийся и, возможно, бесконечный процесс.

Социальная рефлексивность — высокий уровень взаимодействия между людьми и взаимозависимости внутри общества.

Выводы

♦ О том, что такое идеология, всегда шли и будут идти споры; при этом были времена, когда идеологию воспринимали в сугубо негативном свете. Общественные науки под идеологией понимают целостный набор идей, обеспечивающий основу для организованных политических действий. Главные темы идеологий — та или иная картина властных отношениях, «проект» будущего и общий абрис того, как именно могут и должны быть осуществлены соответствующие этому «проекту» политические изменения.

♦ Идеологии связывают политическую теорию и политическую практику. С одной стороны, идеологии близки к политическим философиям, покольку содержат в себе тот

или иной набор ценностей, теорий и доктрин — то есть определенное мировоззрение. С другой стороны, они выливаются в широкие политические движения и выражаются в деятельности политических лидеров, партий и групп.

♦ Каждая идеология связана с вполне определенным набором принципов и идей. Хотя эти идеи вполне «сцеплены друг с другом», часто им недостает внутренней органичности. Охватывая различные традиции, идеологии поэтому часто внутренне противоречивы, — и эти внутренние противоречия подчас могут быть даже более острыми, чем противоречия между соперничающими идеологиями.

♦ Идеологии ни в коем случае не являются герметически закрытыми и неизменными системами мысли. Они могут пересекаться друг с другом, иногда они обращены к одним и тем же проблемам, зачастую они говорят очень близким языком. Они на какое-то время могут уходить в тень, а потом возвращаться, поскольку пересекаются друг с другом, друг на друга воздействуют, изменяются во времени и приспосабливаются к изменяющимся историческим обстоятельствам.

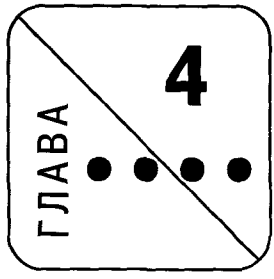
♦ Престиж идеологий растет или падает в зависимости от того, как именно они связаны с политическими, социальными и экономическими обстоятельствами и способны ли они творчески изменяться. Идеологические конфликты XX века привели к тому, что главные идеологии переосмыслили многие из своих традиционных принципов, — тем временем появились новые идеологии, такие, как феминизм, экологизм и религиозный фундаментализм.

♦ Дискуссии о конце идеологии тоже изменялись во времени. В ближайший период после Второй мировой войны они вначале отразили крах фашизма, затем падение привлекательности коммунизма и, наконец, то обстоятельство, что на какой-то момент экономика возобладала над идеологией. Тезис о «конце идеологии» на самом деле призван служить доказательством тому, что имеет место триумф одной идеологии по всему миру — либеральной демократии. Постмодернизм предполагает, что традиционные идеологии потеряли свое значение потому, что исторически они были продуктом модернизации.

Вопросы для обсуждения

- ▶ Почему понятие «идеология» столь часто вызывало негативные ассоциации?
- ▶ Можно ли и сегодня говорить о различиях между либерализмом и социализмом?
- ▶ В какой мере идеи «новых правых» противоречат традиционному консерватизму?
- ▶ Является ли «третий путь» по-настоящему обоснованной и целостной идеологической позицией?
- ▶ Есть ли будущее у марксизма?
- ▶ Какие исторические обстоятельства содействовали подъему фашизма?
- ▶ Осуществимы ли требования анархистов?
- ▶ Почему в современном обществе растет роль феминизма, экологизма и фундаментализма? Могут ли они вытеснить традиционные политические идеологии?
- ▶ Может ли человеческое общество жить без идеологий?

Демократия



Демократия — это наихудшая форма правления, если не считать всех других форм, когда-либо испробованных человечеством.

Уинстон Черчилль.
Речь в британской Палате общин (1947)

Укоренение демократического идеала среди политиков и политических мыслителей *было, без сомнения, одним из наиболее замечательных* моментов в политической истории человечества. Интересно, что в Древней Греции — колыбели демократии — к демократии относились отрицательно. Для Платона и Аристотеля это понятие означало такой порядок вещей, при котором властью распоряжается масса — к умалению мудрости и собственности. До самого XIX в. термин «демократия» обладал уничижительным подтекстом, подразумевая «власть толпы». Сегодня, однако, мы все демократы. Либералы, консерваторы, социалисты, коммунисты, анархисты и даже фашисты готовы превозносить достоинства демократии и демонстрировать свои собственные демократические мандаты. И, конечно же, когда в конце XX столетия зашатались и рухнули главные идеологические системы, возникло впечатление, что волна демократии взмыла еще выше, чем прежде. Потерял свою привлекательность социализм, все более сомнительными предстают достоинства капитализма, — в этой ситуации демократия стала казаться, может быть, единственно надежной точкой опоры в политическом ландшафте современности.

Содержание

Определение демократии	**83**
Что такое народ?	84
Как должен управлять народ?	85
Как далеко должна простираться власть народа?	87
Модели демократии	**88**
Классическая демократия	89
Протективная демократия	90
Демократия развития	91
Народная демократия	**94**
Демократия на практике: точки зрения	**95**
Плюралистический подход	96
Элитистский подход	98
Корпоративистский подход	101
Подход «новых правых»	102
Марксистский подход	103
Выводы	**104**
Вопросы для обсуждения	**105**

В этой главе мы рассмотрим следующие основные вопросы.

Основные вопросы

- Какой смысл вкладывался и вкладывается в понятие «демократия»?
- Какие проблемы поднимались в ходе исторической дискуссии о природе демократии?
- Какие существуют модели демократического правления?
- В чем достоинства и недостатки каждой из этих моделей? Как демократические системы работают на практике?
- Действительно ли демократия обеспечивает власть народа?

Определение демократии

Понятие «демократия» пришло к нам из Древней Греции. Подобно другим словам, оканчивающимся на «кратия» (например, автократия, аристократия и бюрократия), термин «демократия» основан на греческом слове *кратос*, означающем власть, правление. «Демократия», следовательно, означает «власть *демоса*» (*демос* значит «народ», хотя греки поначалу называли так только «бедноту» или «массы»). Однако простое понятие «власть народа» нам сегодня мало что скажет. Дело в том, что проблемой демократии стала сама распространенность этого термина, порой мешающая осознать ее как серьезную политическую концепцию. Поскольку практически повсеместно демократия считается «хорошей вещью», она уж слишком прочно закрепилась в словаре тех слов, что равнозначны громкому «ура» по адресу определенного комплекса идей или концепций власти. Как выразился Бернард Крик (Bernard Crick, 1993), «в лексиконе публичной политики демократия, возможно, является самым ненадежным словом». Термин, который может означать все, что угодно, в конце концов не означает ничего. Среди значений, придаваемых слову «демократия», укажем следующие:

- это система, при которой власть принадлежит самым бедным слоям общества;
- это правление, которое непосредственно и непрерывно осуществляет сам народ, не нуждаясь в профессиональных политиках или государственных служащих;
- это общество, основанное на принципе равных возможностей и личных заслуг, а не на иерархии и привилегиях;
- это система социальных пособий, помощи бедным и вообще перераспределения общественного продукта с целью сократить социальное неравенство;
- это система принятия решений, основанная на принципе волеизъявления большинства;
- это система правления, которая обеспечивает права и интересы меньшинств, ограничивая власть большинства;
- это способ занятия государственных должностей в ходе конкурентной борьбы за голоса избирателей;

- это система правления, которая служит интересам людей независимо от их участия в политической жизни.

Анализ проблемы, может быть, лучше всего начать с речи Авраама Линкольна, произнесенной им в 1864 г. в Геттисберге в разгар Гражданской войны в Америке. Линкольн говорил о демократии как о «правительстве народа — из народа — для народа». Из этих слов очевидно, что демократия связывает правительство с народом, но сама эта связь может быть осуществлена разными способами: собственно как власть *народа*, как власть тех, кто *вышел из народа*, и как правление в *интересах народа*. Как именно понимать эти компоненты, всегда было предметом самых жарких политических и идеологических дискуссий. Далее в этой главе мы рассмотрим различные модели демократии, здесь же пока остановимся на ряде понятий, вокруг которых эта дискуссия шла и идет. Суть дела сводится к трем вопросам:

- Что такое народ?
- В каком именно смысле народ должен править?
- Насколько далеко может и должна простираться власть народа?

Что такое народ?

Одним из коренных признаков демократии является принцип политического равенства — идея о том, что политическая власть должна распределяться как можно более широко и равномерно. Вопрос, однако, заключается в том, на каком именно социальном уровне, — в рамках какого социального целого, — она должна быть распределена. Иными словами, кто входит в состав «народа»? На первый взгляд, ответ очевиден: под «*демосом*», или «народом», очевидно, следует понимать *всех* людей, то есть все население страны. На практике, однако, все демократические системы ограничивали политическое участие, и подчас очень строго.

Мы уже говорили, что ранние греческие авторы под *демосом* обычно имели в виду тех, кого «много» — беднейшую, а то и вовсе лишенную всякой собственности массу. Слово «демократия» поэтому здесь выражало не идею политического равенства, а то или иное нарушение политического баланса в пользу бедноты. В греческих городах-государствах политическое участие было ограничено очень небольшой частью населения — гражданами мужского пола старше 20 лет: из него тем самым исключались женщины, рабы и чужестранцы. В большинстве западных стран и в дальнейшем (вплоть до начала XX в.) существовали жесткие ограничения избирательного права, обычно в виде имущественного ценза или дискриминации женщин. В Великобритании избирательное право стало всеобщим лишь в 1928 г., когда к избирательным урнам были допущены женщины. США этого достигли в начале 1960-х годов, когда во многих южных штатах афроамериканцев впервые допустили к голосованию, в Швейцарии же женщины получили всю полноту избирательных прав лишь в 1971 г. Во всех демократических системах сохраняются и ограничения по возрасту, причем широко различается и установленный возраст совершеннолетия — от 21 года до 15 лет (как при выборах президента в Иране). Часто налагаются также формально-юридические ограничения, например, в отношении лиц, признанных душевнобольными, и лиц, находящихся в заключении.

Хотя «народ» в настоящее время означает фактически всех взрослых граждан страны, оказывается, что и здесь не все так просто. Народ, скажем, можно понимать как некое единое целое, скрепленное общим или коллективным интересом; в этом смысле он является единым и неделимым. На основании такого взгляда, скорее всего, возникает такая модель демократии, которая, подобно теории Руссо (см. с. 92), рассматриваемой в следующем разделе, больше фокусируется на «общей» или коллективной воле, чем на «частной воле» каждого индивида. Поскольку, однако, во всех обществах имеются свои внутренние разногласия, на практике установилось другое понимание народа — как «большинства» общества. Демократия при таком воззрении означает строгое соблюдение принципа «правления большинства», при котором воля большинства или численно наиболее сильной части общества перевешивает волю меньшинства. Здесь, однако, появляется опасность того, что демократия может выродиться в «тиранию большинства». Народ, наконец, можно понимать как совокупность свободных и равных индивидов, каждый из которых имеет право принимать свои собственные решения. Эта последняя точка зрения не только явно противоречит любой форме **мажоритаризма** (majoritarianism), но и предполагает, что в конечном счете только решения единогласного характера имеют для всего *демоса* обязательную силу, что радикально ограничивает применение демократических принципов.

◆К понятийному аппарату

В широком значении **политическое равенство** означает равное распределение политической силы и влияния в рамках общества. Политическое равенство является базовым принципом демократии, так как оно гарантирует равенство всех индивидов вне зависимости от того, что включает в себя понятие «народ»· все голоса имеют одинаковый вес. Это, однако, может пониматься по-разному Согласно теории либеральной демократии, политическое равенство подразумевает равное распределение политических прав — право голоса, право быть избранным и т.д Подобная позиция часто находит отражение в принципе «один человек — один голос; все голоса равноценны». Социалисты, напротив, связывают политическое влияние с такими факторами, как контроль над экономическими ресурсами и доступ к СМИ. С этой точки зрения, политическое равенство подразумевает не только равное для всех право голоса, но и значительный уровень равенства социального.

Как должен управлять народ?

Большинство концепций демократии базируются на принципе «правительства из народа». Это означает, что люди, в сущности, управляют сами собой, участвуя в принятии важнейших решений, влияющих на их собственную жизнь и определяющих судьбы общества. Участие это, однако, может принимать различные формы. Если мы говорим о прямой демократии, то народное участие здесь предполагает непосредственное и непрерывное участие людей в принятии решений через референдумы, массовые собрания или, скажем, интерактивное телевидение. Альтернативной и более обычной формой демократического участия являются политические выборы — характерная особенность так называемой представительной демократии. Когда граждане голосуют, они не столько принимают решения, непосредственно

Мажоритаризм — теоретическое обоснование или практическое применение принципа, согласно которому предпочтение отдается воле большинства; чревато игнорированием позиций меньшинств и индивидов.

Обратим внимание на...

Прямая демократия и представительная демократия

Прямая демократия (демократия участия) основана на прямом, непосредственном и постоянном участии граждан в управлении. Здесь, следовательно, нет разделения на тех, кто правит, и тех, кем правят, на государство и гражданское общество: это, по сути, общественное самоуправление. В древних Афинах такое правление осуществлялось через народные собрания; сегодня это чаще всего референдум. К достоинствам прямой демократии относится то, что она

- позволяет людям в наиболее полной степени распоряжаться своей судьбой; это единственный вид демократии в чистом виде;
- обладает потенциалом политического просвещения общества: граждане в таком обществе лучше информированы и обладают развитыми политическими навыками;
- позволяет обществу свободно и напрямую выражать свои взгляды; здесь нет политиков, которые могли бы преследовать свои собственные узкоэгоистические интересы;
- придает власти полную легитимность, ибо люди, естественно, здесь выполняют решения, ими же самими принятые.

Представительная демократия — это ограниченная и непрямая форма демократии. Она ограничена постольку, поскольку общественное участие в управлении здесь сведено к эпизодам подачи голосов на выборах через определенные промежутки времени; и она носит непрямой характер поскольку общество здесь не осуществляет власть, а лишь выбирает тех, кто будет это делать от его имени. Эта форма правления демократична только в тех случаях, когда представительная система располагает действенной и прочной связью между правительством и гражданами. Такая связь часто выражается понятием избирательного наказа или мандата. Сильные стороны представительной демократии проявляются в том, что она

- практически осуществима, ибо прямое участие общества во власти возможно лишь в небольших сообществах;
- снимает с рядовых граждан бремя принятия решений, приводя к своеобразному разделению труда в политике;
- наделяет рычагами власти наиболее образованных, информированных и опытных людей;
- содействует сохранению стабильности, удерживая рядовых граждан в стороне от повседневной политики и тем самым приучая их к культуре компромисса.

затрагивающие их жизнь, сколько избирают тех, кто будет принимать такие решения от их имени. Демократический характер голосованию, однако, придает то обстоятельство, что если выборы носят состязательный характер, общество всегда имеет возможность «вышвырнуть мерзавцев вон» и, таким образом, обеспечивает подотчетность политиков обществу.

Существуют и такие модели демократии, по видимости основанные на принципе «правительства *для* народа», которые как раз народу-то и оставляют весьма мало возможностей для политического участия, прямого или косвенного. Наиболее гротескным примером здесь служат так называемые **тоталитарные демократии** (totalitarian democracies), сформировавшиеся при таких фашистских диктаторах, как Муссолини и Гитлер. Притязания на демократичность у этих режимов базировались на той идее, что лидер и только лидер спо-

Тоталитарная демократия — абсолютная диктатура под личиной демократии; обычно основывается на стремлении лидера доказать, что он обладает монополией на политическую мудрость.

собен выразить истинные интересы народа. Получалось, что «истинная» демократия возможна лишь при абсолютной диктатуре. В таких случаях «власть народа» в действительности выражалась не более чем в ритуалах поклонения всевластному вождю посредством съездов, маршей и демонстраций. Иногда это представляли как плебисцитарную демократию. Хотя в тоталитарных демократиях все обычные понятия о демократическом правлении вывернуты наизнанку, они иллюстрируют собой один интересный момент, а именно: между «управлением *посредством* народа» (активным политическим участием общества) и «управлением *для* народа» (правлением в «интересах народа») может быть дистанция огромного размера. Поэтому сторонники представительной демократии всегда и стремились ограничить общественное участие в политике простой подачей голосов как раз из того опасения, что самому обществу может недоставать разума, образования и опыта, чтобы самому осуществлять правление.

Как далеко должна простираться власть народа?

Теперь, когда мы выяснили, что такое народ и как он должен управлять, необходимо рассмотреть вопрос о том, насколько далеко должна простираться его власть. Каковы, собственно говоря, границы «мира демократии»? Какие вопросы должен решать народ и какие — отдельные граждане? Вопросы такого рода в чем-то возвращают нас к дискуссии о наиболее оптимальном соотношении между публичной и частной сферами жизни (см. гл. 1). Модели демократии, построенные на основе либерального индивидуализма, обыкновенно предполагают ограничение демократии областью политической жизни, и это при весьма узком понимании политики. С этих позиций цель демократии — через известные механизмы политического участия утвердить некий предельно общий свод законов, в рамках которых и предоставить индивидам максимальную свободу в ведении собственных дел и преследовании собственных интересов. Демократическому решению в данном случае подлежат лишь наиболее общие проблемы общества: за этими пределами демократия может обернуться уже посягательствами на свободу индивида. Часто такого рода опасения выражаются в неприятии прямой и даже каких-то форм представительной демократии.

Есть и другой взгляд на демократию, характерный, например, для социалистов и радикальных демократов. Речь идет о **радикальной демократии** (radical democracy) — не какой-то предельно широкой структуре, в рамках которой индивиды уже вольны вести свои дела по собственной воле и разумению, а об общем принципе, применимым ко всем сферам социального бытия. Идея здесь в том, что у людей есть изначальное право принимать участие в принятии любых решений, затрагивающих их жизнь, под демократией же подразумевается коллективный процесс, обеспечивающий все это. Такую позицию можно, например, видеть в со-

Радикальная демократия — форма демократии, поощряющая децентрализацию, политическое участие общества и максимально возможное рассредоточение политической власти.

◆ К понятийному аппарату

Плебисцитарная демократия — это форма демократии, предполагающая непосредственную связь между властями и гражданами через проведение плебисцитов (или референдумов), которые дают возможность обществу прямо выразить свои взгляды на политические проблемы. Поэтому подобная практика — атрибут так называемой прямой демократии. Однако эта форма часто подвергается критике, поскольку она предоставляет широкое поле для демагогии (выдвижение политических лидеров, манипулирующих массами, апеллируя к их предрассудкам и страстям). Плебисцитарная демократия мало чем отличается от системы массового одобрения, придающей лоск популизма диктатуре. Тем не менее есть существенная разница между подобной демократией и практикой референдумов в современных системах представительной демократии.

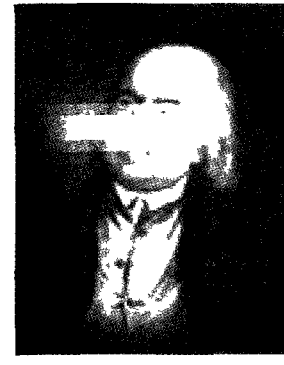
циалистическом требовании обобществления собственности и введении рабочего самоуправления, где и первое, и второе понимались как средство демократизации экономической жизни. Вместо политической демократии, таким образом, социалисты призывали к «общественной демократии» или «производственной демократии». Также и представители феминизма требуют демократизировать семейную жизнь, которая понимается как всеобщее право участвовать в принятии решений по отношению к семейной и частной сферам. В последних случаях демократия понимается как сила дружественная, а не враждебная свободе человека, — и лишь пренебрежение этими принципами прокладывает дорогу угнетению и эксплуатации человека человеком.

Модели демократии

Демократию слишком часто понимают как нечто единое и внутренне непротиворечивое. Разве что немногим реже единственной или единственно правильной формой демократии считается то, что под этим обозначением существует в большинстве западных обществ (система регулярных и состязательных выборов, основанная на всеобщем избирательном праве). Иногда последнее понимание демократии конкретизируется добавлением эпитета «либеральная». Однако на самом деле существует несколько конкурирующих теорий, или моделей, демократии, каждая из которых предлагает свою собственную версию народовластия. Это свидетельствует не только о многообразии демократических форм и механизмов, но также и о разнообразии тех логических оснований, на которых возможно обоснование демократической идеи. Ведь даже за таким распространенным термином, как «либеральная демократия», в действительности стоят весьма и весьма разные, а то и взаимопротиворечивые, позиции. Вообще можно выделить четыре различные модели демократии:

- классическая демократия (classical democracy)
- протективная демократия (protective democracy)
- демократия развития (developmental democracy)
- народная демократия (people's democracy)

Иеремия Бентам (1748—1832)



Английский философ, реформатор законотворчества и основоположник утилитаризма. Бентам разработал нравственную и философскую систему, основанную на той идее, что люди рационально эгоистичны, иными словами, они придают огромное значение *пользе* (utility), что позволяет создать научную основу для законодательных и политических реформ. Используя принцип «максимально возможного счастья», его последователи, философы-радикалы, осуществили множество реформ в социальном управлении, законах, административном комплексе и экономике Соединенного Королевства XIX в. Сторонник принципа *laisser-faize* в экономике, Бентам в последние годы жизни стал активным защитником политической демократии. Его учение утилитаризма было сформулировано в «Заметках о правительстве» (1776) и «Принципах морали и законодательства» (1789).

Классическая демократия

Классическая модель демократии была основана на полисе (древнегреческом городе-государстве), конкретнее, на той системе власти, что получила развитие в крупнейшем и самом могущественном городе-государстве Греции — Афинах. Форма прямой демократии, существовавшая в Афинах на протяжении VI и V веков до н.э., часто понимается как единственная чистая или даже идеальная система политического участия. Хотя эта модель оказала значительное влияние на более поздних мыслителей, таких, как Руссо (см. с. 92) и Маркс (см. с. 66), афинская демократия являла собой весьма специфический вид прямого народовластия — форму, в современном мире имеющую очень ограниченное применение. Демократия в Афинах была равнозначна управлению через народное собрание. Все главные решения принимались *экклесией*, в состав которой входили все граждане. Она собиралась по меньшей мере сорок раз в год. Если требовались государственные служащие для постоянной работы, их избирали на основе жребия или системы ротации, дабы было представлено наибольшее число сограждан; должности, как правило, были рассчитаны на недлительные сроки, чем также обеспечивалось как можно более широкое представительство. Исполнительным органом народного собрания выступал Большой совет, в который входили 500 граждан; существовала также Коллегия пятидесяти, подававшая предложения Большому совету. Председательствующий в Коллегии исполнял эту должность всего один день, и занимать это почетное место можно было всего лишь раз в жизни. Единственное исключение было сделано для десяти военачальников, которые, в отличие от других государственных служащих, могли быть переизбраны.

Замечательной чертой афинской демократии был уровень политической активности граждан. Они не только участвовали в регулярных встречах Собрания, но в большинстве своем были и готовы исполнять любые государственные должности. Тем не менее у этой демократии были и свои критики, и наиболее в то время влиятельный среди них — философ Платон (см. с. 15). Он критиковал принцип политического равенства на том основании, что масса не обладает ни разумом, ни опытом, чтобы управлять от своего лица. Решение проблемы, высказанное им в

труде «*Республика*», он видел в том, чтобы передать власть в руки класса царей-философов — стражей, которые правили бы в духе своего рода просвещенной диктатуры. Однако главным недостатком афинской демократии было то, что из нее целыми группами были исключены отдельные категории населения, поскольку участие было ограничено рожденными в Афинах мужчинами старше 20 лет. Рабы (большинство населения), женщины и чужестранцы не имели никаких политических прав. Понятно, что афиняне имели возможность посвящать все время политике только благодаря тому, что рабовладение освобождало их от сколько-нибудь напряженных занятий, а женский труд в семье — от домашних обязанностей. В этом смысле афинский полис являет собой полную противоположность демократическому идеалу. Тем не менее классическая модель прямого и непрерывного народного участия в политической жизни нашла свое применение и в гораздо более поздние времена; это, например, городские собрания в американской Новой Англии и общинные собрания небольших швейцарских кантонов. Она также лежит в основе референдумов, особенно в отношении конституционных вопросов, и внедрения нового демократического опыта, такого, как народные совещания (people's panel) и электронная демократия.

Протективная демократия

При своем возрождении в XVII и XVIII столетиях демократические идеи приобрели форму, которая сильно отличалась от классической демократии Древней Греции. Демократию отныне трактовали не столько как механизм участия сообщества в политической жизни, сколько как средство, которым люди могли бы оградить себя от чрезмерного вмешательства правительства в их жизнь. Отсюда и название «протективная демократия». Такое понимание демократии в особенности было характерно для ранних либеральных мыслителей, более всего думавших о расширении области свободы личности. Здесь было все то же стремление защитить индивида от всемогущего правительства, что некогда было выражено в самом, наверное, раннем из всех демократических заявлений — вопросе Аристотеля Платону: «*Quis custodiet custodes?*» («Кто будет сторожить стражей?»).

Из-за таких же опасений перед неограниченной властью Джон Локк (см. с. 55) в XVIII в. утверждал, что политическое право голоса вытекает из **естественных прав** (natural rights) человека, в частности его права на собственность. Если правительство через налогообложение обладает властью экспроприировать ту или иную часть собственности, граждане со своей стороны вправе защищать себя через контроль над составом органа, принимающего решения о налогах, то есть законодательную власть. Иными словами, демократия стала означать систему «власти по соглашению», функционирующую через представительную ассамблею. По современным понятиям, однако, самого Локка трудно назвать демократом, поскольку он полагал, что политическим правом голоса должны быть наделены только владельцы собственности, ибо лишь они обладают теми естественными правами, которые, собственно, и могут ущемляться правительством. С более радикальным по-

Естественные права — права, полученные от Бога, данные всем людям и потому неотъемлемые

ниманием о всеобщем избирательном праве выступили с конца XVIII в. такие теоретики утилитаризма, как Иеремия Бентам и Джеймс Милль (James Mill, 1773—1836).

Утилитаризм в своем обосновании демократии тоже опирался на необходимость защиты или поддержки индивидуальных интересов. Бентам при этом постулировал, что коль скоро индивид стремится к удовольствиям и избегает страданий, всеобщее право голоса (под каковым в то время подразумевалось право взрослых мужчин) является единственным способом обеспечить «наибольшее счастье для наибольшего числа людей».

Однако обоснование демократии принципом защиты индивида имеет важное, но далеко не решающее значение. Протективная концепция все же представляет собой ограниченную и непрямую форму демократии. Практически **согласие** (consent) управляемых здесь выражается посредством голосования на регулярных и состязательных выборах, что и обеспечивает подотчетность обществу тех, кто управляет. Политическое равенство в данном случае, следовательно, понимается чисто технически — как равенство избирательных прав. Более того, это прежде всего и главным образом система конституционной демократии, функционирующая по определенным формальным или неформальным правилам, ограничивающим власть правительства. Но если право голоса действительно есть средство защиты свободы личности, эта свобода должна быть также обеспечена строгим осуществлением принципа разделения властей через формирование отдельно исполнительной, законодательной и судебной власти, а также через обеспечение основных прав и свобод человека — свободы слова, свободы передвижения и защиты от произвола. Протективная демократия ориентирована на предоставление гражданам как можно более широкого круга возможностей жить как хочется. Здесь она очевиднейшим образом перекликается с принципами свободного капитализма и той концепцией, что именно индивида следует наделить максимальной ответственностью за свое экономическое и социальное положение. По этим основаниям больше всего сторонников протективная демократия находила среди приверженцев классического либерализма, а в современной политике — «новых правых».

Демократия развития

Первоначальная теория демократии была более всего озабочена защитой прав и интересов личности, но вскоре в ней появился существенно новый акцент — акцент на развитии человека и общества. Новые концепции, возникшие в этом русле, сегодня можно отнести к модели, называемой демократией развития. Наиболее смелый для своего времени подход в данной области выдвинул Ж.-Ж. Руссо. Во многих отношениях идеи Руссо знаменовали собой решительный отказ от господствовавшей либеральной концепции демократии, в дальнейшем им суждено будет оказать влияние как на марксистские, так и анархистские традиции, а еще позже — на «новых левых». Для Руссо демократия была средством, с помощью которого люди обретают свободу или независимость в смысле «подчинения лишь тому закону, который каждый из нас предписывает сам себе». Граждане в его теории «свободны» лишь тогда, когда они самым прямым и постоянным обра-

Согласие — санкция или разрешение; в политике обычно относится к признанию людьми верховной власти над собой и ее права руководить.

Жан-Жак Руссо (1712—1778)



Французский философ-моралист и политический мыслитель. Его идеи, возможно, оказали самое большое влияние на Французскую революцию Руссо был самоучкой. Он родился в Женеве, в 1742 г он переехал в Париж, где познакомился с основными деятелями французского Просвещения, особенно был дружен с Дидро. В его работах, касающихся образования, искусств, науки, литературы и философии, отражена вера в добродетельность «естественного человека» и порочность «человека социального». Политическое учение Руссо, кратко изложенное в «Эмиле» (1762) и получившее дальнейшее развитие в «Общественном договоре» (1762), пропагандировало идеи радикальной демократии, впоследствии повлиявшие на либеральную, социалистическую, анархистскую и, как некоторые считают, фашистскую мысль В своей автобиографии «Исповедь» (1770) он с поразительной искренностью анализирует свой жизненный путь и демонстрирует готовность признать свои ошибки и слабости

зом участвуют в делах сообщества. Руссо, таким образом, выходил за рамки того понимания демократии, которое сводит ее к выборам, и выдвигал идеал прямой демократии, совершенно радикальный для своего времени. Не случайно он подверг самой жесткой критике ту систему выборов, что сложилась в Великобритании. В «Общественном договоре» (1762) он, например, писал:

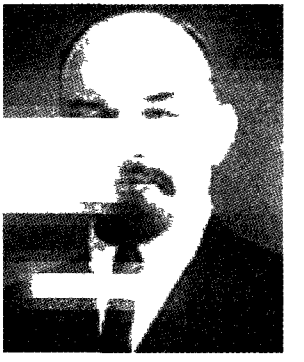
> Полагая себя свободным, английский народ глубоко заблуждается; он свободен лишь тогда, когда избирает членов парламента; как только они оказываются избранными, люди попадают в рабство; это пустышка. Получая на краткий миг свободу, английский народ пользуется ею так, что заслуживает того, чтобы его этой свободы лишили.

Однако в теории Руссо совершенно новым была его глубочайшая убежденность в том, что в конечном итоге свобода человека невозможна без его подчинения **общей воле** (general will). Он считал, что общая воля есть «истинная» воля каждого гражданина в противоположность его «частной», или эгоистической, воле. Подчиняясь общей воле, люди тем самым следуют своей собственной «истинной природе»: общая воля есть то, к чему стремился бы каждый человек, действуй он всегда бескорыстно. Руссо при этом имел в виду самую широкую демократию, для которой необходим весьма и весьма высокий уровень как политического, так и экономического развития. Он не был сторонником общественной собственности, но при этом предлагал, чтобы «ни один гражданин не был настолько богат, чтобы купить другого человека, и ни один настолько беден, чтобы ему приходилось продавать себя».

Теории Руссо помогли сформироваться одной современной идее, с которой в 1960—1970-х годах выступили теоретики «новых левых». Речь идет об «обществе участия» — обществе, в котором каждый гражданин имел бы полную свободу развития через участие в решениях, определяющих его жизнь. Этого не достичь без открытости, подотчетности и децентрализации главных общественных институтов — семьи, рабочего места и местного сообщества, а вместе с тем и политических институтов — партий, групп интересов и

Общая воля — подлинные интересы коллектива, синоним термина «общее благо»; воля всех соблюдается при том условии, что каждый человек действует бескорыстно.

Владимир Ильич Ленин (1870—1924)



Русский теоретик марксизма и революционер. Будучи лидером большевиков, Ленин стал идейным вдохновителем Октябрьской революции 1917 г., а затем первым главой СССР. Его вклад в марксистскую концепцию выразился в теории «партии как авангарда революционного движения» («Что делать», 1902), анализе колониализма как экономического феномена («Империализм как высшая стадия развития капитализма», 1916) и убежденности в необходимости «революционного перехода к социализму» («Государство и революция», 1917). Слава Ленина тесно связана с последующим развитием советской истории. Одни склонны видеть в нем предтечу сталинистских гонений, другие — критика бюрократии и активного сторонника дебатов и дискуссий.

законодательных органов. В основе этой модели лежит концепция «низовой» демократии, или, как ее еще называют, «демократии корней травы»: идея здесь заключается в том, что политическая власть должна восходить снизу вверх и при этом с максимально низкого уровня. Однако теория Руссо подвергается критике на том основании, что «истинная» воля граждан совершенно оторвана от их «мнимой», или чисто субъективной воли. Опасность здесь и впрямь заключается в том, что поскольку общую волю нельзя определить, опросив граждан об их желаниях (ибо ими может руководить элементарный эгоизм), то появляется возможность определить эту волю сверху; и совершенно нельзя исключать, что на практике бывает не сделает диктатор, вообразивший себя носителем «истинных» интересов общества. Именно поэтому иногда в Руссо видят провозвестника так называемой тоталитарной демократии (Talmon, 1952).

Концепция развивающей демократии имела и более умеренный вариант, во многом сопряженный с либеральной моделью представительного правительства. Ее основополагающие элементы были сформулированы еще Джоном Стюартом Миллем (см. с. 56). Главное достоинство демократии Милль усматривал в том, что она способствует «наивысшему и гармоничному» развитию способностей человека. Участие в политической жизни повышает уровень сознания граждан и воспитывает их чувства, словом, развивает их. Демократия здесь предстает как своего рода образование. Поэтому Милль призывал к расширению сферы участия граждан в политике, считая, что право голоса должно быть предоставлено всем людям, кроме неграмотных. Избирательное право — радикальнейшую для того времени идею — он распространял и на женщин. Важное место в его теории занимала и местная власть, сильная и независимая, дабы больше людей исполняли те или иные должности.

Милль, как и другие либералы, осознавал и опасности демократии. Правда, в отличие от основных представителей либеральной мысли он совершенно не признавал идеи формального политического равенства. Так же, как в свое время Платон, он не считал, что все мнения в мире политики имеют одинаковое достоинство. Отсюда его предложение ввести множественное голосование — такую систему, при которой неквалифицированный работник имел бы один голос, квалифицированный — два, а выпускник колледжа и ученый — пять или шесть голосов. Но у Милля были в данном случае и более серьезные сомнения, идущие от извечного

страха либералов перед тем, что Алексис де Токвилль (см. с. 274) в знаменитой своей фразе назвал «тиранией большинства». Демократия в этом воззрении всегда несет в себе опасность того, что права меньшинства и свобода личности могут быть принесены в жертву идее народа, что свобода дискуссии, критика, духовная жизнь вообще — все это может быть принесено в жертву некоей воле большинства, и тогда воцарится однообразие и скучный конформизм. Большинство ведь не всегда право; истина не выясняется процедурой поднятия руки при голосовании. Милль поэтому всячески поддерживал идею **совещательной** (deliberative democracy), или парламентской, демократии.

Народная демократия

Термин «народная демократия» идет от тех ортодоксальных коммунистических режимов, что создавались по советскому образцу после Второй мировой войны. Мы, однако, будем применять его в более широком смысле, относя сюда самые различные модели демократии, порожденные марксистской традицией. Их немало, и все они находятся в разительном контрасте с более распространенными либерально-демократическими моделями. Марксисты, как известно, всегда отмахивались от либеральной, или парламентской, демократии, видя в ней не более чем форму «буржуазного», «капиталистического» правления. К понятию или идеалу демократии они тем не менее обратились потому, что в них присутствует идея равенства. «Демократия» здесь означала социальное равенство, выстроенное на обобществлении собственности («общественная демократия», как марксизм изначально понимал этот вопрос), что надлежало отличать от «политической» демократии — видимости, фасада равенства.

Маркс был убежден в том, что достаточно свергнуть капитализм и демократия рано или поздно восторжествует. Правда, до настоящего коммунизма будет еще далеко, поскольку потребуется так называемый переходный период с характерной для него «революционной диктатурой пролетариата». Так в конце концов на смену «буржуазной» демократии придет совершенно новая система «пролетарской» демократии. Маркс не вдавался в детали того, как может быть организовано это переходное общество, но в общих чертах его понимание вопроса видно из того восхищения, которое в нем вызвала Парижская Коммуна 1871 г. — весьма кратковременный эксперимент, по смыслу близкий прямой демократии. Дальнейшую перспективу он понимал так: с преодолением классового антагонизма и окончательным построением коммунистического общества пролетарское государство попросту «отомрет». С ним вместе уйдет в прошлое необходимость в правительстве, законах и даже политике как таковой, — по сути дела, все это распространяется и на демократию.

Но еще более чем Марксу модель демократии, реализованная в коммунистических государствах в XX веке, обязана В.И. Ленину. Лозунг Ленина в 1917 г. «Вся власть Советам рабочих, солдат и матросов» звучал, конечно, в духе демократии коммуны, но на практике власть здесь очень скоро перешла в руки партии большевиков, в дальнейшем переименованной в Коммунистическую партию. По

Совещательная демократия — демократическое правление, уделяющее особое внимание дискуссиям и дебатам, что помогает выявить интересы общества.

К понятийному аппарату

Парламентарная демократия — это форма демократии, предполагающая косвенную связь между властями и гражданами через избранное народом законодательное собрание. В этом случае демократия по существу означает ответственное и представительное правительство. Парламентарная демократия, таким образом, уравновешивает участие в политической жизни народа властью элиты: правительство подотчетно не непосредственно обществу, а его избранным представителям. Положительное качество такой системы заключается в том, что представители, в силу своей образованности и иных качеств, способны лучше, чем сами граждане, определить их жизненные интересы. В своей классической форме, связанной с идеями Дж. Ст. Милля и Берка, парламентарная демократия предполагает обязанность парламентариев заботиться прежде всего об интересах своих избирателей. В своем нынешнем виде партийная политика основывается на идеях не только парламентарной, но и мандатной демократии.

Ленину, то был «авангард рабочего класса», вооруженный марксизмом и потому способный понять подлинные интересы пролетариата и направлять рабочий класс ко все более полному раскрытию его революционного потенциала. Эта теория стала краеугольным камнем «ленинской демократии» в СССР и была затем принята всеми ортодоксальными коммунистическими режимами как одно из центральных положений марксизма-ленинизма. Сегодня мы знаем главную слабость этой системы: Ленин не предусмотрел для нее никакого контроля в отношении власти Коммунистической партии (и в особенности ее лидеров), равно как и не сделал ее сколько-нибудь действительно ответственной и подотчетной рабочему классу. Перефразируя вопрос Аристотеля Платону, здесь можно было бы сказать: «Кто будет сторожить стражей — Коммунистическую партию?».

Демократия на практике: точки зрения

Хотя дискуссия о достоинствах тех или иных форм демократии отнюдь не закончена, сегодня больше спорят о другом — о том, как демократия работает на практике, какой смысл следует вкладывать в понятие «демократизация». При этом речь идет преимущественно об одной модели демократии, так или иначе признанной во всем мире, — модели либеральной демократии. Хотя внутри этой традиции есть свои противоречия, в общем ей свойственны следующие черты:

- либеральная демократия — это форма непрямой и представительной демократии; власть здесь получают те, кто одержал победу на выборах; выборы основаны на принципе формального политического равенства всех граждан;
- модель основана на состязательности, в ней все определяется выбором избирателя, для общества же характерен политический плюрализм, толерантность по отношению к самым разным взглядам и наличие самого широкого круга социальных философий и конкурирующих между собой политических движений и партий;
- государство и гражданское общество строго отделены друг от друга: общество складывается из независимых социальных групп и организовано на принципах рыночной, то есть капиталистической, экономики.

Есть в отношении либеральной демократии и свои вопросы. Скажем, обеспечивает ли эта модель действительно эффективное рассредоточение политической власти? Чем в конечном счете демократические процессы оборачиваются для общества — выигрышем или проигрышем? Совместимо ли политическое равенство с экономическим неравенством? Разные теоретики по-разному отвечают на эти вопросы. По тому, какие предлагаются ответы, можно выделить следующие основные подходы:

- плюрализм
- элитизм
- корпоративизм
- «новые правые»
- марксизм

Плюралистический подход

Плюралистические идеи восходят к раннелиберальной политической философии, в частности, к работам Локка и Монтескьё (см. с. 386). Более систематическую форму, однако, им впервые придал Джеймс Мэдисон (James Madison) (см с. 396) в тех статьях, что им печатались в газете «Федералист» (*The Federalist Paper*) Размышляя о превращении Америки из конфедерации штатов, слабо связанных между собой, в единую федерацию, Мэдисон более всего опасался «раздрая» внутри страны. Как и большинство либералов он считал, что при бесконтрольном развитии демократических тенденций стране грозит «правление большинства», попрание прав личности и экспроприация собственности во имя народа. Сам он, однако, привнес в эту дискуссию особую тему — тему множественности интересов и многообразия групп в обществе, а также ту мысль, что если всем этим группам не предоставить права политического голоса, стабильности и порядка в обществе не будет Мэдисон поэтому настаивал на «разделении власти» в соответствии с принципами независимости ее ветвей, **двухпалатности** парламента (bicameralism) и федерализма, дабы все и всякие группы интересов могли быть услышаны. Возникшая в результате система власти, представляющая по сути меньшинство страны, и стала тем, что называется «мэдисоновской демократией». Констатируя разнообразие и множественность интересов в обществе и настаивая на том, что это многообразие есть явление совершенно здоровое, Мэдисон по сути первым сформулировал принципы плюрализма.

Сегодня наиболее влиятельным представителем теории политического плюрализма является Роберт Даль (Robert Dahl) (см. с. 340). В книге «Кто правит? Демократия и власть в американском городе» (*Who Governes? Democracy and Power in an American City*, 1961) Даль предпринял эмпирический анализ проблемы распределения власти в городе Нью-Хэвен, штат Коннектикут, США. Он обнаружил, что хотя политически привилегирован-

Двухпалатная система — разделение законодательной власти на две равноправные палаты в законодательном собрании, такой институт призван стать одной из гарантий свободы общества от возможного произвола властей

ные и экономически наиболее сильные слои пользовались в городе куда большим политическим весом, чем рядовые граждане, в общем политическом процессе не было заметно превосходства какой-либо одной правящей группировки или элиты. Придя к выводу, что «при всех своих несовершенствах Нью-Хэвен является образцом демократической системы», Даль констатировал и то, что нынешние демократические системы разительно отличаются от классических демократий Древней Греции. В этой связи он и ввел (совместно с Чарльзом Линдбломом) термин «полиархия», буквально означающий «власть многих» в отличие от «демократии» — «власти всех». Здесь речь идет о системе, демократичность которой обеспечивается конкуренцией между партиями в ходе избирательных кампаний и возможностями для групп влияния свободно выражать свои взгляды, — так и формируется тот канал коммуникации между властью и обществом, которой необходим для поддержания всей совокупности отношений между ними. Разумеется, эта система как небо от земли далека от классических идеалов народного самоуправления; по мнению ее сторонников, однако, она обеспечивает достаточно высокий уровень, с одной стороны, подотчетности политиков в отношении общества, а с другой, — общественной активности, чтобы называться демократией

◆ К понятийному аппарату

Понятие **«плюралистическая демократия»** часто употребляется наряду с понятием «либеральная демократия» для характеристики демократической системы, основанной на выборах в представительные органы, причем в предвыборной гонке должны участвовать несколько партий Более конкретно, этот термин относится к демократическому правлению, при котором общественные запросы формулируются группами лиц, объединенных общими интересами В таком виде плюралистическая демократия может рассматриваться как альтернатива парламентарной демократии и любой форме мажоритаризма Условия, при которых плюралистическая демократия функционирует должным образом, следующие

- факт распределения политической власти между соперничающими группами, особенно важно отсутствие привилегированных групп,
- высокий уровень внутренней ответственности, при котором лидеры политических групп подотчетны их рядовым членам,
- нейтральный аппарат правительства, внутренне достаточно структурированный, чтобы предоставить политическим группам поле для непосредственной политической деятельности

Вместе с тем между плюрализмом и демократией могут быть свои противоречия. Уже для Мэдисона, например, задача заключалась в том, как сделать так, чтобы демократия не стала угрозой для собственности. Сегодня можно задаваться вопросом, не является ли власть «многих» своего рода уловкой, чтобы закрыть пути к власти «большинству», то есть массам, лишенным собственности. Еще одна проблема — опасность «плюралистической стагнации» — ситуации, наступающей, когда группы давления становятся столь сильными, что создают «пробку», из-за чего власть работает в режиме «перегрузки». В таких случаях плюралистская система может стать попросту неуправляемой. Наконец, в более поздних своих работах, например, в «Предисловии к экономической демократии» (*Preface to Economic Democracy*, 1985), Даль указал на еще одну проблему: неравное распределение экономических ресурсов в тенденции ведет к тому, что политическая власть из рук «многих» постепенно переходит к немногим. Такого рода наблюдения, вполне созвучные марксистской критике плюралистической демократии, дали толчок становлению неоплюрализма.

◆ К понятийному аппарату

У термина **«плюрализм»** два значения, узкое и широкое В широком смысле плюрализм — это приверженность идеалам многообразия и множественности мнений Как описательный термин он может использоваться для констатации многопартийности (политический плюрализм), разнообразия нравственных ценностей (этический плюрализм) или культурных норм (культурный плюрализм) Как термин нормативный он подразумевает, что само по себе многообразие есть фактор желательный и свидетельствующий о здоровом развитии общества, так как он способствует защите личности и предоставляет поле для дискуссий В более узком смысле плюрализм — это концепция распределения политической власти Ее суть состоит в том, что власть должна быть, а не концентрироваться в руках элиты или правящего класса В этом случае плюрализм обычно рассматривается как теория «групповой политики», предполагающая, что интересы индивидов в значительной степени должны проявляться через их участие в общественных организациях, причем последние в равной степени могут влиять на политические процессы.

Элитистский подход

Элитизм с самого начала был собственно ничем иным как критикой эгалитарных идей — демократии и социализма. Его идеологи стоят на том, что власть в обществе так или иначе принадлежит элитам, считают это нормальной и даже положительной чертой общественного бытия или явлением нежелательным, но поправимым. Теоретики классического элитизма — Вилфредо Парето (Vilfredo Pareto, 1848—1923), Гаэтано Моска (Gaetano Mosca, 1857—1941) и Роберт Михельс (Robert Michels, 1876—1936) — склонялись к первой позиции. Для них демократия была не более чем глупым заблуждением, поскольку политическая власть всегда принадлежит привилегированному меньшинству — элите. В книге «Правящий класс» (*The Ruling Class*, [1896] 1939), например, Моска утверждал, что во всех обществах «существует два класса людей — класс, который управляет, и класс, которым управляют», а также что возможности, способности и качества, необходимые для управления, в обществе всегда распределены неравномерно, сплоченное же меньшинство всегда найдет возможность манипулировать массами и держать их под контролем, даже при парламентарной демократии.

Парето выделил два психологических типа людей, способных управлять: «лис», которые правят хитростью и манипулированием, и «львов», достигающих своих целей насилием и принуждением. Михельс, однако, предложил другой подход, учитывающий тенденцию любых организаций, сколь бы демократичными они ни казались, концентрировать власть в руках небольшой группы людей, способных доминировать, организовывать деятельность и принимать решения, — и все это в противовес остальным членам организации, зачастую совершенно пассивным. Михельс назвал это «железным законом олигархии». Позже Джеймсом Бернхемом было разработано понятие бюрократической власти. В «Революции управляющих» (*The Managerial Revolution*, 1941) он утверждал, что благодаря своим научно-техническим знаниям и административному искусству «управляющий класс» господствует во всех индустриальных обществах — как капиталистических, так и социалистических.

Если классики элитизма стремились доказать, что демократия всегда была не более чем мифом, современные его теоретики больше говорят о том, сколь далеко отдельным политическим системам до демократического идеала. Пример такой по-

зиции мы находим в известном исследовании Райта Миллса (Wright Mills) о структуре власти в США. В противовес плюралистским представлениям о широком и как-будто демократичном распределении власти, Миллс в книге «Властвующая элита» (*The Power Elite*, 1956) показал, что в США господствует очень узкий круг из нескольких групп — «властная элита», образованная триумвиратом большого бизнеса (в особенности отраслей военно-промышленного комплекса), армии и политических группировок вокруг президента. Используя сочетание экономической власти, бюрократического контроля и доступа к наивысшим уровням исполнительной ветви правительства, властная элита имеет возможность принимать «воистину исторические» решения, особенно в оборонной и внешней политике, а также в экономической стратегии. Из модели властной элиты естественно следует вывод, что в действительности об американской демократии говорить не приходится. Каким бы ни было давление со стороны избирателей, оно в любом случае погашается «промежуточными уровнями власти» (Конгрессом, правительствами штатов и т.д.), а профсоюзы, малое предпринимательство и потребительское лобби сохраняют какое-то свое влияние разве что на периферии политического процесса. На это теоретики элитизма отвечают, что эмпирические исследования только потому приносят выводы, по-видимому, работающие на плюралистскую модель, что Даль и близкие к нему теоретики игнорируют такой важный аспект власти, как непринятие решений

◆ К понятийному аппарату

Элита, элитизм Изначально слово «элита» относилось к высшему, лучшему, превосходному рангу общества В нейтральном, эмпирическом смысле, этот термин обозначает меньшинство, на законных или незаконных основаниях сконцентрировавшее в своих руках власть, богатство или привилегии Элитизм — это формулировка принципа, согласно которому у власти должна быть элита (меньшинство), или же практическое применение этого принципа Нормативный элитизм предполагает, что правление элиты желательно политическая власть должна быть передана в руки мудрого или просвещенного меньшинства Классический элитизм (учение, развитое Моской, Парето и Михельсом) претендовал на эмпиричность своей концепции (хотя и нередко заимствовал идеи, характерные для нормативного учения), рассматривая правление элиты как неизбежную и неизменную данность социального развития Современный элитизм также построен на эмпирическом анализе, однако, содержит больше критических замечаний в адрес причин, приведших элиту к власти Последователи этого направления, например К Райт Миллс (1916—1962), стремились выявить характерные черты элитарного правления, надеясь не только объяснить его, но и подвергнуть его критике

Некоторые теоретики вместе с тем утверждают, что в каких-то случаях власть элиты не исключает принципа политической подотчетности. Речь идет о концепции конкурентного элитизма (иногда называемого демократическим элитизмом), исходящей от факта соперничества элит (рис. 4.1) — нечто противоположное модели властвующей элиты, где она предстает единым целым, изнутри связанным общими интересами. Другими словами, элита, вбирая в себя наиболее видных представителей из самых разных, подчас конкурирующих групп, всегда внутренне расколота. Эту концепцию часто связывают с «реалистической» моделью демократии Иосифа Шумпетера (см. с. 286), предложенной им в книге «Капитализм, социализм и демократия» (1942):

> Демократический метод — это, в сущности, институциональный механизм движения к политическим решениям, в рамках которого люди получают властные полномочия принимать эти самые решения в результате конкурентной борьбы за голоса избирателей.

Модель властной элиты: единая, монолитная группа



Модель соперничающей элиты: элита, разделенная на фракции

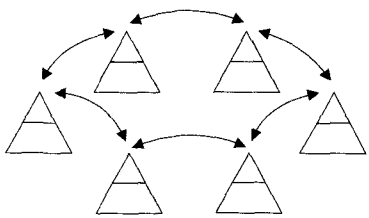


Рис. 4.1. **Модели элит**

◆ К понятийному аппарату

Демократизация означает переход от авторитарного режима к либеральной демократии. Наиболее существенными чертами этого процесса являются предоставление основных свобод и особенно политических прав, введение альтернативных и общедоступных выборов и, особенно это касается посткоммунистических режимов, начало рыночных реформ. Демократизация включает в себя три, иногда пересекающихся, процесса: (*1*) падение старого режима; обычно это предполагает утрату легитимности власти. Этот процесс часто связан с провалом экономической политики и отсутствием лояльности строю в военных кругах и у сил правопорядка; (*2*) «демократический переход», подразумевающий строительство новых либерально-демократических структур; (*3*) «демократическую консолидациию», т.е. укоренение новых структур и процессов в сознании элиты и масс в такой степени, что они уже не могут быть разрушены.

Избиратели вполне могут решить, какой элите править, — они не могут изменить лишь того факта, что власть всегда принадлежит какой-нибудь элите. На основе модели конкурентного элитизма Энтони Даунс (Anthony Downs, 1957) разработал «экономическую теорию демократии», предлагая следующую концепцию: соперничество на выборах создает своего рода политический рынок, где политиков можно представить как предпринимателей, стремящихся получить власть, а избирателей — как потребителей, голосующих за ту партию, политическая линия которой лучше всего отражает их предпочтения. По Даунсу, система открытых и состязательных выборов гарантирует демократичность тем, что отдает власть в руки партии, философия, ценности и политика которой более всего соответствуют предпочтениям численно наиболее сильной группы избирателей. Как выразился Шумпетер, «демократия — это власть политика».

Концепции конкуренции элит как модель демократической политики в общем-то верно объясняет действительные механизмы либерально-демократической политической системы. Похоже, при своем возникновении она и была попыткой скорее *описать*, как работает демократический процесс, нежели *предписать* какие-то ценности и принципы — политического равенства, политического участия, свободы и тому подобного. Демократия в таком объяснении предстает, собственно говоря, как политический метод — как средство политических решений в обществе «со ссылкой» на результаты избирательного процесса. В той степени, в какой эта модель верна, она адекватно отражает действительное значение политической элиты — то, что власть здесь находится в руках наиболее информированных, способных и политически активных членов общества. С другой стороны, хотя соперниче-

ство за власть и в самом деле не противоречит принципу политической подотчетности, конкуренция элит в лучшем случае являет собой слабую форму демократии. Элиту в этой модели можно сместить, лишь заменив ее на другую элиту, но обществу здесь отводится весьма и весьма скромная роль — раз в несколько лет решать, какой элите править от его имени, а это порождает в нем пассивность, равнодушие и даже отчуждение.

Корпоративистский подход

Истоки корпоративизма восходят к тем временам, когда в фашистской Италии пытались создать так называемое «корпоративное государство», где решения принимались бы совместно управляющими и рабочими. Теоретики корпоративизма, однако, указывают на то, что в развитии ведущих индустриальных государств мира прослеживается нечто общее. Речь идет о становлении целого спектра идей «трехстороннего правительства», в котором управление осуществлялось бы через организационные структуры, напрямую связывающие между собой государственное чиновничество, деловые круги и профсоюзы, — на этой основе сложился **неокорпоративизм**, или либеральный корпоративизм. Прямое привнесение экономических интересов в государственное управление (явление достаточное типичное для послевоенного периода вообще и, в частности, для таких стран, как Швеция, Норвегия, Голландия и Австрия) во многом шло от общего сдвига государства в сторону управления и регулирования экономики. По мере того как государство стремилось к прямому управлению экономической жизнью и обеспечению все более широкого круга услуг, оно осознавало и необходимость каких-то институциональных схем, в рамках которых различные категории общества сотрудничали бы друг с другом и вместе поддерживали бы общую экономическую стратегию страны. И напротив, там, где целью было сократить государственное вмешательство в экономическую жизнь и расширить роль рынка (как, например, в Великобритании после 1979 г.), от корпоративизма отказывались.

Для понимания демократических процессов корпоративизм имеет не последнее значение. Скажем, идеологи гильдейского социализма[1] в Великобритании стоят на том, что корпоративизм создает основу для своеобразного функционального представительства: интересы и взгляды людей адекватнее выражаются группами, к которым эти люди принадлежат, нежели механикой состязательных выборов. Здесь возникает своего рода «корпоративный плюрализм» — трехсторонние отношения, в рамках которых большие общественные

Неокорпоративизм — тенденция, наблюдаемая в западных полиархиях Ее основная черта — предоставление группе лиц, имеющей общие интересы, привилегированного и законного доступа к процессам формирования политического курса.

[1] Гильдейский социализм (guild socialism) — социалистическое движение в Великобритании в первой четверти XX в. Положив в основу модель средневековых гильдий, его приверженцы пропагандировали децентрализованный социализм, опирающийся на рабочий контроль и индустриальную демократию (*Прим. пер.*).

группы соревнуются между собой за влияние на государственную политику. Большинство теоретиков, однако, усматривают в корпоративизме явную угрозу демократии. Прежде всего, корпоративизм приносит выигрыш только тем группам, которые уже обеспечили себе свободный доступ в правительство. Политический голос здесь заведомо принадлежит не «аутсайдерам», а «инсайдерам», тем, кто находится внутри системы. Корпоративизм служит не частным экономическим интересам, а общему благу государства лишь тогда, когда те «**пиковые объединения**» (peak association), с которыми имеет дело правительство, как-то дисциплинируют своих членов и не дают хода требованиям радикального характера. Наконец, корпоративизм до известной степени подрывает и основы парламентарной демократии: политикой становится то, что осуществляется в переговорах между правительством и представителями наиболее влиятельных экономических интересов, но отнюдь не то, что происходит в законодательном собрании страны. Лидеры экономических группировок, таким образом, могут набирать громадный политический вес, — и это при том, что они совершенно не подотчетны обществу и вообще находятся за пределами какого бы то ни было контроля с его стороны.

Подход «новых правых»

Появление «новых правых» в 1970-х годах ознаменовалось весьма своеобразной критикой демократизма. Они заговорили об опасности «демократической перегрузки» общества — паралича политической системы под воздействием чрезмерного для нее группового и электорального давления. Заодно весьма суровой критике, кстати сказать, подвергся и корпоративизм. Дело в том, что теоретики «новых правых» — убежденнейшие сторонники свободного рынка, полагающие, что экономика лучше всего работает тогда, когда правительство оставляет ее в покое. Корпоративизм в этом свете обнаруживает ту опасность, что он политически усиливает экономические фракции общества, позволяя им предъявлять правительству бесконечные требования — увеличить оплату труда, инвестиции в общественный сектор экономики, субсидии и так далее; результатом становится господство тех групп, у кого «есть нужные связи». Все это, согласно «новым правым», влечет за собой одно — безостановочное движение к государственному вмешательству, а следовательно, и экономическому застою (Olson, 1982).

«Перегрузку управления» можно рассматривать и как одно из следствий электорального процесса. Здесь проявляется то, что Сэмюэл Бриттен (Samuel Brittan, 1977) называл «экономическим следствием демократии». Речь идет о том, что в ходе электорального процесса политики, борясь за власть, дают электорату все менее и менее выполнимые обещания: последствия могут быть катастрофичными. Ответственность здесь поровну ложится и на политиков, и на избирателей. Избиратели поддаются на обещания более высоких общественных расходов, — что до их собственного проигрыша (из-за роста налогов), то, прикидывают они, он как-нибудь разложится на все население; политики же, одержимые стремлением победить любой ценой пытаются перещеголять друг друга в том, кто больше на-

Пиковое объединение — группа людей, признанная правительством в качестве представляющей основные интересы деловых кругов или рабочих.

обещает обществу благ и расходов. Согласно Бриттену, экономические последствия «необузданной демократии» — это всегда высокий уровень инфляции, подталкиваемый вверх ростом государственных долгов, и все более тяжелое налоговое бремя, подрывающее предпринимательскую инициативу и экономический рост в целом. Как выразился Дэвид Марканд (David Marquand, 1988), воззрение «новых правых» состоит в том, что «демократия для взрослых — это все равно что шоколад для детей: его всегда хочется, он безвреден в малых дозах и вреден в больших». Теоретики «новых правых» поэтому склонны видеть в демократии не более как средство защиты от возможного правительственного произвола, но никак не средство для социальных преобразований.

Марксистский подход

Как мы уже говорили, марксистский взгляд на демократию основан на классовом анализе. Согласно марксизму, политическую власть нельзя понимать узко, с точки зрения избирательной системы или возможностей тех или иных групп проталкивать свои интересы через лоббирование и демонстрации: следует смотреть гораздо глубже, ибо политическая власть отражает распределение экономической власти, в особенности владение средствами производства. Марксистская критика либеральной демократии отталкивается от идеи внутренних противоречий между демократией и капитализмом, то есть между политическим равенством, на словах провозглашаемым либеральной демократией, и общественным неравенством, неизбежно порождаемым капиталистической экономикой. Либеральная демократия поэтому здесь третируется как «капиталистическая» и «буржуазная» демократия, полностью подконтрольная всемогущему **правящему классу** (ruling class).

Марксизм, следовательно, предлагает особую критику плюралистической демократии. Пока существует классовое неравенство, власть для него не может быть распределена в обществе равномерно. В известном отношении это перекликается с элитистской критикой плюрализма. В обоих подходах утверждается, что власть в конечном итоге сосредоточена в руках немногих, разница лишь в том, кто как понимает этих «немногих» — как «правящую элиту» или как «правящий класс». Правда, есть здесь и более серьезные различия. В то время как для элитизма власть идет от многих источников (образование, социальный статус, пребывание в органах власти, политические связи, богатство и т.д.) марксизм указывает на роль экономических факторов, а именно: на собственность и владение средствами производства. Более того, элитизм дает несколько расплывчатую картину «власти элиты», признавая, скажем, что когда внутри разобщенной элиты существует конкуренция, в политике остается и какое-то место для демократии. Марксизм же твердо стоит на том, что правящий класс всегда преследует собственные интересы, а на уступки другим классам идет лишь для того, чтобы сохранить капитализм, а с ним вместе и систему классового неравенства.

Правящий класс — марксистский термин, характеризующий класс, который подчиняет себе остальные классы и общество в целом, используя монополию на средства производства.

Современные марксисты, однако, отнюдь не усматривают в электоральной демократии сплош-

ную бутафорию и надувательство. **Еврокоммунисты** (eurocommunists), например, отказались от идеи социальной революции и полностью перешли к идеологии мирного, законного и демократического «пути к социализму». Однако неомарксисты, такие, как Юрген Хабермас (Jürgen Habermas) (см. с. 269) и Клаус Оффе (Claus Offe), по-прежнему указывают на противоречия и даже внутреннюю нестабильность капиталистической демократии. Они считают, что, с одной стороны, демократический процесс заставляет правительство как-то реагировать на требования общества, что неизбежно ведет к росту общественных расходов и расширению сферы ответственности государства, особенно в экономической и социальной жизни, с другой, — в долгосрочной перспективе стабильности капитализма угрожает фискальный кризис, когда высокие налоги подавляют деловую инициативу, а неуклонный рост правительственных заимствований порождает постоянно высокую инфляцию. Оказываясь перед выбором, реагировать ли ему на давление общества или спасать экономику, капиталистическая демократия, по Хабермасу (1973), сохраняет в себе все меньше возможностей для поддержания собственной легитимности.

Еврокоммунизм — форма умеренного коммунизма, основанная на синтезе марксизма и принципов либеральной демократии

Выводы

♦ Из-за необыкновенной популярности «демократии», давно превратившейся в «ураслово», это понятие порой очень трудно использовать как серьезную политическую концепцию. В термине заложены самые разные значения — от власти масс и правительственной формы, основанной на прямом и постоянном политическом участии общества, до власти большинства и системы партийного соперничества, функционирующей на основе регулярных выборов при всеобщем избирательном праве.

♦ Исторически дискуссии о природе демократии вращались вокруг трех вопросов Первый — что такое народ и насколько широко должна быть рассредоточена политическая власть? Второй — надлежит ли людям править самим или эту задачу они могут передоверить политикам и политическим партиям, претендующим представлять общество? Третий — какие вопросы подлежат коллективному разрешению в демократическом процессе?

♦ Существует множество моделей демократии, каждая из которых предлагает собственную версию демократического правления. Это классическая демократия, основанная на принципе народного самоуправления; протективная демократия, исходящая из индивидуалистического понимания свободы; демократия развития, ориентированная на расширение сферы политического участия общества, и народная демократия, где центральным вопросом являются отношения между классами.

♦ Классическая демократия, идущая от политической системы Афин в Древней Греции, вошла в историю тем, что лишь она являла собой непосредственно осуществляемую власть народа. Протективная демократия предоставляет гражданам максимальную свободу выбора собственного жизнеустройства. Достоинство демократии развития в том, что, поощряя политическое участие, она тем самым расширяет сферу свободы и

личного развития индивида. Народная демократия ориентирована не столько на расширение политических прав индивида, сколько на его экономическую эмансипацию.

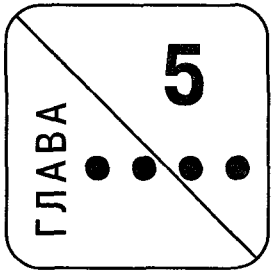
♦ На практике шире всего признана одна из моделей демократии — либеральная демократия. Главные ее черты заключаются в том, что это непрямая, репрезентативная форма демократии, основанная на регулярных выборах. Функционируя на основе партийного соперничества и электоральной системы, она соблюдает четкое разграничение между государством и гражданским обществом и санкционирует существование независимых социальных групп и частной собственности.

♦ Предметом дискуссий является и то, как либерально-демократические системы функционируют на практике. С точки зрения плюрализма, главное ее достоинство состоит в том, что стимулирует политическую активность граждан и подотчетность политиков обществу. Теоретики элитизма указывают на то, что политическая власть имеет тенденцию концентрироваться в руках привилегированного меньшинства. Корпоративизм озабочен тем, чтобы власть включала в себя и самые широкие категории общества. Теоретики «новых правых» указывают на опасность «демократической перегрузки» общества. И, наконец, марксисты говорят о несовместимости демократии и капитализма.

Вопросы для обсуждения

- Почему идея демократии исторически оказалась столь популярной?
- Возможен ли в сегодняшних условиях какой-либо вариант прямой демократии?
- Каковы главные достоинства демократии?
- В чем проявляются несовершенства и опасности демократии?
- Какая из моделей демократии наиболее привлекательна и почему?
- Можно ли современные формы представительной демократии квалифицировать как демократичные?
- С какими главными угрозами демократия сталкивается сегодня?

Государство



Цель государства всегда одна и та же — ограничить человека, приручить его, подчинить его, поработить его.

Макс Штирнер. *Единственный и его Я* (1845)

Тень государства лежит едва ли не на всех видах человеческой деятельности. От образования до экономического управления, от систем социальной поддержки до здравоохранения и от охраны внутреннего порядка до внешней безопасности государство все формирует и контролирует, а где не формирует и не контролирует, то регулирует, надзирает, разрешает или запрещает. Даже те стороны жизни, которые обычно считаются личными или частными (брак, развод, аборт, вероисповедание и тому подобное) так или иначе находятся в поле зрения государства. Неудивительно, что политологию часто и понимают как изучение государства, как анализ его институтов, оценку его воздействия на общество и так далее. Да и идеологические дискуссии (а вместе с тем и политика партий) вечно вращаются вокруг одного и того же вопроса — как точнее всего определить функцию государства, что в обществе должно делаться государством, а что должно быть оставлено на усмотрение частных лиц и общественных ассоциаций? Таким образом, сущность государственной власти и в самом деле стала одной из центральных проблем политологии. Едва ли не самые главные разделы политической теории так или иначе связаны с этим «государственным вопросом».

Содержание

Что такое государство?	**107**
Теории государства	**110**
Плюралистическое государство	111
Капиталистическое государство	113
Государство-левиафан	116
Патриархальное государство	117
Роль государства	**119**
Малое (минимальное) государство	119
Государство развития	121
Социал-демократические государства	122
Коллективизированные государства	122
Тоталитарные государства	123
«Пустотелое» государство?	**124**
Глобализация	124
Перестройка государства	125
Субгосударственное управление	126
Выводы	**127**
Вопросы для обсуждения	**128**

В данной главе мы рассмотрим следующие основные вопросы.

Основные вопросы

- Что такое государство и чем оно отличается от правительства? Какие в истории существовали подходы к анализу и объяснению государства?
- Как в целом расценивать государство — как силу дружественную или враждебную человеку?
- Какие роли исторически отводились государству? Как понимался вопрос о распределении ответственности между государством и гражданским обществом?
- Какие угрозы стоят перед современным государством, какие именно из своих функций оно теряет?

Что такое государство?

Термин «государство» используется в отношении самых что ни есть разных вещей: это и совокупность институтов, и географическое понятие, и философская идея, и инструмент принуждения или угнетения. Эта разноголосица частично проистекает из того факта, что исторически сложилось три подхода к пониманию государства — идеалистический, функциональный и организационный. *Идеалистический* подход характернее всего выражен в трудах Г. В Ф. Гегеля. Гегель выделял три «момента» социального бытия — семью, гражданское общество и государство. В рамках семьи, по его воззрению, действует «партикулярный альтруизм», побуждающий людей забывать о своих собственных интересах во имя блага своих детей или старших в семье. В противоположность этому гражданское общество выступает областью «всеобщего эгоизма», где индивид ставит свои интересы выше интересов других людей. Государство в этой схеме для Гегеля было этическим сообществом, пронизанным всеобщей симпатией — «всеобщим альтруизмом». Идеализм, таким образом (и в этом проявляется серьезнейший его недостаток), порождает некритическое отношение, пиетет перед государством; кроме того, определяя государство в этических категориях, он оказывается неспособным провести четкую грань между теми институтами, что относятся к государству, и теми, что находятся за его пределами. *Функциональный* подход к государству сфокусирован на том, каковы роль и цели государственных институтов. Главной функцией государства здесь объявляется поддержание общественного порядка, собственно же государство определяется как комплекс институтов, поддерживающих порядок и стабильность в обществе. Такой подход, например, характерен для современных марксистов, рассматривающих государство как механизм, посредством которого так или иначе достигается смягчение классового антагонизма и выживание капиталистической системы. Слабость функциональной точки зрения на государство, однако, состоит в том, что с государством здесь, в сущности, ассоциируется вообще *любой* институт, поддерживающий порядок (семья, средства массовой информации, профсоюзы и церковь).

Георг Вильгельм Фридрих Гегель (1770—1831)



Немецкий философ. Гегель заложил основы современного идеализма и разработал положение о единстве сознания и материи. В «Феноменологии духа» (1807) он предпринял попытку создать систему, равномасштабную традиционному христианству, в которой процесс развития человечества и, шире, вселенной был представлен как процесс саморазвития абсолютного Разума. По Гегелю, история есть, в сущности, движение человеческого духа к конечной, высшей точке. Его главная работа о политике — «Философия права» (1821) представляла государство как этический идеал и наивысшее выражение человеческой свободы. Мысли Гегеля оказали значительное влияние на Маркса и так называемых «младогегельянцев», а позже — и на либеральную, и на фашистскую идеологию.

С учетом всего этого в данной книге везде, где это не оговаривается отдельно, принят организационный подход к пониманию государства (см. ниже).

С позиций *организационного* подхода государство предстает аппаратом управления в самом широком значении этого понятия, то есть как комплекс институтов, имеющих явно выраженную «публичную» природу в том смысле, что они отвечают за коллективную организацию общественной жизни и финансируются за счет общества. Достоинством этого определения представляется то, что оно проводит четкое разграничение между государством и гражданским обществом. Государство охватывает различные институты управления — чиновничество, армию, полицию, суды, системы социального обеспечения и так далее; его, по сути дела, можно отождествить со всем «политическим телом» общества. Поэтому происхождение современного государства можно вести от Европы XV—XVI столетий, когда здесь возникли системы централизованного управления, постепенно подчинившие себе все иные институты и структуры, духовные и светские, а в Вестфальском мирном договоре 1648 г. впервые было сформулировано понятие государственного суверенитета. Организационный подход позволяет нам уяснить и то, что обычно стоит за фразами «расширить сферу государства» или, наоборот, «отодвинуть государство к его прежним границам» — все то, о чем мы говорим, когда имеем в виду необходимость расширить или сократить сферу ответственности государства, увеличить или уменьшить государственный аппарат.

В свете всего вышесказанного можно выделить пять основных черт государства:

- Государство *суверенно*. Оно обладает абсолютной и неограниченной властью, в том смысле, что находится над всеми иными общественными структурами. Томас Гоббс (см. с. 374) выразил эту идею, представив его в виде «левиафана» — огромного морского чудовища.
- Государственные институты «*публичны*» в противовес «частным» институтам гражданского общества. Публичные органы отвечают за принятие и проведение в жизнь коллективных решений, тогда как частные структуры, такие, например, как семья, частные предприятия и профсоюзы, служат удовлетворению частных интересов.
- Государство — это инструмент *легитимации*. Решения государства обычно (хотя и не всегда) членами общества принимаются как обязательные к испол-

нению, поскольку считается, что они приняты в интересах общества и для общего блага; предполагается, что государство выражает постоянные интересы общества.

- Государство — это инструмент *господства*. Государственная власть и государственный авторитет поддерживаются принуждением; государство должно обладать всеми возможностями обеспечить исполнение законов вплоть до наказания тех, кто их не исполняет. Собственно, государственная монополия на «законно осуществляемое насилие» (Макс Вебер) и является практическим выражением его суверенитета.
- Государство — это *территориальное* объединение. Юрисдикция государства имеет свои географические пределы и охватывает всех тех, кто живет в его границах, будь то граждане или неграждане данной страны. На международной арене государство поэтому рассматривается (по крайней мере, в теории) со стороны своей независимости.

◆ К понятийному аппарату

Государство — это политическая организация, обладающая суверенной властью в пределах определенной территории и отправляющая ее посредством постоянно действующих институтов. Эти институты считаются публичными, так как отвечают за организацию коллективной жизни в обществе и финансируются из общественных средств. Таким образом, государство включает в себя различные институты правительства, а также суды, национализированные отрасли промышленности, учреждения социальной поддержки и т.д.; по сути оно равнозначно всему «политическому телу». Немецкий социолог Макс Вебер главным признаком государства полагал его монополию на «узаконенное насилие».

Государство не только существует отдельно от гражданского общества, заключая в себе разные ветви, оно и внутренне неоднородно. Аппарат государства включает в себя политическую исполнительную власть, или правительство в привычном смысле слова; законодательное собрание, или парламент (хотя и не во всех политических системах); судебную власть; бюрократический аппарат, вооруженные силы, полицию, местные и региональные институты и тому подобное. Наиболее важное различие, однако, пролегает между «государством» и «правительством» — два понятия, которые часто смешиваются. Проблема, однако, представляет не только академический интерес. Здесь дело идет о самом существе ограниченного и **конституционного правительства** (constitutional government). Суть в том, что власть находится под общественным контролем лишь тогда, когда общество не позволяет существующему на данный момент правительству покушаться на абсолютную и неограниченную власть государства.

Между правительством и государством существуют следующие принципиальные различия:

- Государство *шире*, чем правительство. Государство — это одна громадная организация, заключающая в свои границы все институты публичной сферы и охватывающая всех членов общества (в качестве своих граждан). Правительство же является частью государства.
- Государство — это исторически протяженная, даже *постоянная*, категория, правительства же *временны*, они приходят и уходят, их реформируют и перестраивают.
- Правительство — это *средство*, котором государство осуществляет свою власть.

Конституционное правительство — правительство, функционирующее в таких правовых и институциональных рамках, которые не только ограничивают его власть, но и охраняют свободу личности.

Обратим внимание на...

Общественный договор — это добровольное соглашение между людьми, на основе которого создается организованное общество или государство. Использовавшийся такими мыслителями, как Гоббс, Локк и Руссо в качестве теоретического приема, «общественный договор» обрел вторую жизнь в работах современных теоретиков, например Джона Роулса. В «общественном договоре» редко кто усматривает реальный исторический факт. Это скорее способ продемонстрировать значение государства и оснований для политических обязательств; иными словами, теоретики общественного договора желали бы, чтобы люди действовали так, как если бы они действительно заключили такой «контракт». В своем классическом варианте теория общественного договора содержит три элемента:

- Дается образ гипотетического общества без государства («естественное состояние»). Неограниченная свобода, существующая здесь, оборачивается тем, что люди живут «одиноко, бедно, скверно, по-звериному и недолго» (Гоббс).
- Люди стремятся уйти от «естественного состояния», заключив общественный договор и, таким образом, признав, что лишь суверенная власть может обеспечить порядок и поддерживать стабильность.
- Общественный договор обязывает граждан уважать государство и повиноваться ему, хотя бы в проявление благодарности за те стабильность и безопасность, которые способна обеспечить только политическая система.

Вырабатывая и проводя в жизнь государственную политику, правительство есть своего рода «мозг» государства, поддерживающий его существование.

- Власть государства носит *внеличностный* характер. Даже персонал государственных учреждений, как правило, проходит чисто бюрократическую школу в духе политической нейтральности, что позволяет органам государства не поддаваться каким-либо идеологическим пристрастиям и настроениям действующего правительства.
- Государство, по крайней мере в теории, выражает постоянные интересы общества — то, что называется *общим* благом, или общей волей. В отличие от государств, правительство выражает *партийные* пристрастия тех, кто в данный момент находится у власти.

Теории государства

Договорившись о том, что понимать под «государством», можно теперь рассмотреть более широкую проблему — какова природа государственной власти и какие именно интересы выражает государство. Сразу нужно сказать, что здесь мы встретимся с самыми разными воззрениями. Есть множество теорий государства, и каждая из них дает свою картину его зарождения, эволюции и воздействия на общество. Вообще вопрос о природе государственной власти всегда был центральной проблемой политологии — камнем преткновения в спорах представителей различных идеологических и теоретических традиций. Главные вопросы здесь таковы: является ли государство чем-то не зависимым от общества или это по своей сути продукт общества — отражение более широких отношений по поводу распределения власти и ресурсов; служит ли государство общему благу или интересам приви-

легированных групп, господствующего класса; привносит ли оно в общество позитивные, конструктивные процессы и потому его надо расширять, или негативные, деструктивные процессы и потому его следует сокращать или, может быть, ликвидировать совсем. Здесь мы выделим следующие четыре теории государства:

- плюралистическое государство (pluralist state)
- капиталистическое государство (capitalist state)
- государство-левиафан (leviathan state)
- патриархальное государство (patriarchal state)

Плюралистическое государство

Плюралистическая теория государства явно восходит к либеральной традиции. Государство здесь понимается преимущественно как «третейский судья» или «рефери» в обществе. Такое же понимание, кстати сказать, вообще всегда господствовало в англо-американской политологии, чем и объясняется ее склонность больше внимания обращать не на государство и его институты, а на «правительство». Для этой традиции и в самом деле характерна склонность третировать государство как абстракцию, а такие институты, как суд, чиновничество и армию — как независимые, самодостаточные структуры, будто бы никак не связанные с государственной машиной. Впрочем, возможен и такой подход, — но только при том явном или неявном допущении, что государство принципиально нейтрально, что это совершенно беспристрастный судья.

Истоки этой теории государства восходят к XVII в. и работам таких теоретиков общественного договора, как Томас Гоббс и Джон Локк (см. с. 55). Более всего этих мыслителей занимал вопрос об основаниях **политических обязательств** (political obligation) — или, другими словами, почему человек должен повиноваться государству и уважать его. Их главная мысль заключалась в том, что государство возникло на основании добровольного соглашения, или общественного договора, между людьми, когда они осознали, что лишь учреждение высшей власти может обезопасить их от превратностей судьбы, беспорядка и жестокостей **естественного состояния** (state of nature) — словом, вне государства люди эксплуатируют и порабощают друг друга, с государством воцаряются порядок, цивилизованные отношения и свобода. По словам Локка, «где нет закона, нет и свободы».

Итак, либеральная теория трактует государство как нейтрального арбитра, возвышающегося над соперничающими группами и людьми в обществе; это «третейский судья», или «рефери», способный защитить каждого человека от посягательств сограждан. Принцип нейтральности государства означает, что оно действует в интересах *всех* граждан и поэтому стоит на страже общего блага, интересов общества в целом. По Гоббсу, стабильность и порядок приносит с собой только абсолютное и неограниченное государство, обладающее властью, в отношении которой невозможны ни протест,

Политические обязательства — обязанности гражданина перед государством, на которых зиждется право государства на отправление власти.

Естественное состояние — общество, в котором не существует политической власти и формальных (правовых) ограничений свободы индивида; термин обычно употребляется как теоретическая метафора.

ни даже сомнение; иными словами, люди стоят перед жестким выбором — либо абсолютизм, либо **анархия** (anarchy). Локк, в свою очередь, предложил более характерное для всего либерализма обоснование ограниченного государства. Перед государством, считал Локк, стоит особая цель — стоять на страже «естественных», или богоданных, прав личности, таких, как «жизнь, свобода и собственность». Локк при этом проводил четкую грань между ответственностью государства (поддержание общественного порядка и защита собственности) и ответственностью частных граждан, не выходящей за пределы гражданского общества. Поскольку государство при этом может нарушать естественные права человека с такой же легкостью, с какой оно должно охранять их, граждане со своей стороны должны располагать какими-то средствами защиты против государства, — и эту защиту, по Локку, дают лишь механизмы конституционного и представительного правительства.

В XX в. на основании этих идей получила развитие плюралистическая теория государства. Как концепция общества плюрализм основан на той идее, что в либерально-демократических государствах власть распределена широко и равномерно; как концепция государства — что государство нейтрально, поскольку в одно и то же время на него воздействуют самые различные группы интересов и все общественные классы; именно поэтому ему удается сохранить равновесие в отношении тех или иных частных интересов, собственного же интереса, отличного от интересов общества, оно не имеет. Как выразился Шварцмантель (Schwarzmantel, 1994), государство является «слугой общества, а не его господином». Для этой традиции оно представляется некоей «подушечкой для булавок», что способна вбирать в себя любые уколы и вмятины. Такой взгляд основан на двух принципиальных допущениях. Первое — фактически государство стоит под правительством; неизбираемые государственные органы (чиновничество, служба, суд, полиция, вооруженные силы и прочее) действуют вне каких бы то ни было политических пристрастий, строго подчиняясь власти своих политических руководителей; аппарат государства подчинен принципам служения обществу и политической подотчетности. Второе — демократический процесс при любых условиях сохраняет свой смысл и действенность; соперничество партий и деятельность групп интересов в конце концов оборачиваются тем, что каждое правительство вынуждено реагировать на общественное мнение; государство же в конечном итоге можно уподобить флюгеру, что поворачивается в ту сторону, куда ему укажет общество.

◆ К понятийному аппарату

Неоплюрализм — своего рода «стиль» теоретического рассуждения, отталкивающийся от плюралистических ценностей и в то же время признающий необходимость пересмотра классического плюрализма с учетом, например, таких учений, как марксизм, теория «новых правых» и концепция элиты. Хотя неоплюрализм охватывает множество подходов и точек зрения, в нем все же можно выделить несколько центральных тем. Во-первых, в нем предпринята попытка учесть современные тенденции, такие, как возникновение постиндустриального, посткапиталистического общества. Во-вторых, хотя его теоретики отдают решительное предпочтение капитализму перед социализмом, они признают и то, что экономические доктрины свободного рынка устарели. В-третьих, согласно неоплюрализму, западные демократии являются «деформированными полиархиями», в которых непропорционально большое влияние принадлежит крупнейшим корпорациям.

Анархия — букв. «безвластие», «анархия» обычно употребляется в уничижительном смысле как обозначение нестабильности или даже хаоса.

Современные теоретики плюрализма, однако, приняли гораздо более критичный взгляд на государство, вылившийся в концепцию неоплюрализма. Такие теоретики, как Роберт Даль (см. с. 340), Чарльз Линдблом и Дж. К. Гэлбрейт (J.K. Galbraith) (см. с. 242), пришли к пониманию того, что современные индустриальные государства и более сложны, и менее чувствительны к давлению со стороны общества, чем полагал классический плюрализм. Эти теоретики, скажем, признают, что бизнес пользуется столь «привилегированным положением» в отношении правительства, что соперничать с ним не под силу никаким другим группам общества. В книге «Политика и рынки» (*Politics and markets*, 1977) Линдблом дал самую широкую картину того, что бизнес как главный работодатель и источник капиталовложений при любых обстоятельствах оказывает сильнейшее воздействие на правительство, каковы бы ни были идеологические его наклонности и программные заявления. Более того, теоретики неоплюрализма сегодня утверждают, что государство может иметь и на самом деле имеет свои собственные интересы: государственная элита, состоящая из высшего чиновничества, судей, высокопоставленных чинов полиции и армии, может преследовать либо свои собственные бюрократические интересы, либо интересы своей «клиентуры». И в самом деле, если допустить, что государство само по себе является политическим актором, его вполне можно рассматривать как одну громадную (возможно, самую могущественную) группу интересов в обществе. В духе этой аргументации Эрик Нордлинджер (Eric Nordlinger, 1981) разработал даже новую, государствоцентричную, модель либеральной демократии, основанную на постулате «автономной независимости демократического государства».

Капиталистическое государство

Марксизм предлагает совершенно иное понимание капиталистического государства, ничего общего не имеющее с тем его образом «нейтрального третейского судьи», из которого исходят теоретики плюрализма. Согласно марксизму, государство не может быть понято вне экономической структуры общества; это, по классической формулировке, есть не что иное как орудие классового угнетения: оно возникает из классовой системы и отражает ее. Но в последний период в рамках марксистской традиции имели место острейшие дебаты, продвинувшие марксистскую теорию государства весьма далеко от классических формулировок. В известном смысле импульс к ревизии марксизма в этом отношении идет от тех противоречий, что присутствуют в работах самого Маркса.

Маркс не разработал систематической и последовательной теории государства. В предельно общем смысле он утверждал, что государство является частью «надстройки», определяемой экономическим «базисом» — действительной основы общественной жизни. Точное взаимоотношение между базисом и надстройкой, а в нашем случае между государством и капиталистическим способом производства, осталось, однако, неясным. Из работ Маркса можно извлечь две концепции государства. Первая сформулирована в его часто цитируемом высказывании из Манифеста Коммунистической партии (1848): «Современная государственная власть — это только комитет, управляющий общими делами всего класса буржуазии». В этом понимании государство поставлено в прямую зависимость от общества и в еще

большую зависимость от его экономически господствующего класса, которым при капитализме является **буржуазия** (bourgeoisie). Позже Ленин так и определит государство — «орудие насилия над эксплуатируемым классом».

Тем не менее у Маркса можно обнаружить иную и более тонкую концепцию государства. Она дана в его анализе революционных событий во Франции между 1848 и 1851 годами в работе «Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта» (1852). Здесь Маркс писал о том, что государство может пользоваться относительной независимостью от классовой системы, примером чего может служить бонапартистское государство — «ужасный организм-паразит», способный, как оказалось, навязать свою волю всему обществу. Если это государство и выражало интересы какого-либо класса, то это была не буржуазия, а самый многочисленный класс французского общества — малоземельное крестьянство. Хотя Маркс и не разработал этого взгляда в деталях, можно понять, что он допускал и *относительную* независимость государства от общества, когда оно выступает посредником между конфликтующими классами и тем самым поддерживает существование самой классовой системы.

Обе эти концепции значительно отличаются от либеральных и более поздних плюралистических моделей государственной власти. Главная идея Маркса заключается в том, что государство порождается капиталистическим обществом и является его отражением, выступая либо орудием угнетения в руках господствующего класса, либо (не столь явно) механизмом для смягчения классового антагонизма. Однако отношение Маркса к государству не было совершенно негативным. Он допускал, что в период перехода от капитализма к коммунизму государство в виде «революционной диктатуры пролетариата» может быть использовано как абсолютно конструктивная сила; при этом за разрушением капиталистической системы последует разрушение буржуазного государства и создание нового, пролетарского, государства.

Описывая это новое государство как пролетарскую «диктатуру», Маркс отталкивался от своей первой концепции, где государство рассматривалось как инструмент, который экономически господствующий класс (только теперь это пролетариат) использует для подавления других классов. С позиций такого подхода, все государства суть классовые диктатуры, но «диктатура пролетариата» есть просто оружие защиты завоеваний революции, направленное против возможной контрреволюции со стороны свергнутой буржуазии. Маркс не видел в государстве чего-то принципиально необходимого или исторически перспективного. Его позиция сводилась к тому, что с разрешением классового антагонизма государству суждено «отмереть», полностью коммунистическое общество, следовательно, будет *безгосударственным*: поскольку государство в свое время возникло из классовой системы, с разрушением этой системы оно попросту теряет свой смысл.

Противоречия в марксовом наследии предоставили современным марксистам, или неомарксистам, весьма широкий простор для собственного анализа государственной власти. Большую роль здесь сыграли работы итальянского марксиста Антонио Грамши (см. с. 256), где доказывалось, что правящий класс добивается господства не столько открытым принуждением, сколько идеологическими манипуляциями. Для Грамши политическое господство буржуазии в основном поддерживается «гегемонией» — ее господством в духовной жизни и культурным

Буржуазия — марксистский термин, обозначающий правящий класс капиталистического общества, владельцев средств производства.

контролем с ее стороны, государство же во всем этом играет наиважнейшую роль. В 1960-х — начале 1970-х в марксистских дискуссиях о государстве возобладал иной подход, предложенный Ральфом Милибандом (Ralf Miliband) и Никосом Пуланцасом (Nicos Poulantzas, 1936—1979). Хотя эта дискуссия прошла через несколько фаз, поскольку каждый автор время от времени уточнял свои позиции, суть ее сохранилась — столкновение между инструменталистскими и структуралистскими взглядами на государство.

В работе «Государство в капиталистическом обществе» (*The State in Capitalist Society*, 1969) Милибанд постулировал, что государство является проводником интересов, или *инструментом*, правящего класса, указывая на то, что государственная элита в совершенно непропорциональной степени рекрутируется из привилегированных и имущих слоев общества — своего рода прокапиталистическая тенденция государства, обусловленная совпадением жизненного опыта чиновничества, с одной стороны, и банкиров, крупнейших руководителей бизнеса и промышленных магнатов, — с другой. Обе группы, иными словами, суть представители капиталистического класса. Пуланцас в работе «Политическая власть и общественные классы» (*Political Power and Social Classes*, 1968) не принял этого социологического подхода, указывая, что независимость государства от общества всегда ограничена *структурой* экономической и общественной власти, — государство же не способно поддерживать никакой иной общественной системы, кроме той, в которой оно само уже существует. Что касается капиталистического государства, оно служит долгосрочным интересам капитализма даже при том, что эта роль нет-нет да наталкивается на сопротивление со стороны некоторых слоев самого капиталистического класса. Примеры — расширение демократических прав и реформы системы социальной помощи, представлявшие собой такие уступки рабочему классу, которые лишь привязывали его к капиталистической системе.

Наличие различных тенденций в современном марксизме привело к заметному сближению плюралистских и марксистских теорий: теоретики плюрализма постепенно продвигались к признанию важности корпоративной власти, неомарксисты же постепенно отказывались от той идеи, что государство является всего лишь простым отражением классовой системы. С одной стороны, неомарксизм осознал, что сегодня классическая двухклассовая модель (буржуазия — пролетариат) дает уж очень упрощенную картину общества и в сущности давно уже ничего не объясняет. Пуланцас показал, что серьезные внутренние различия характерны и для правящего класса (например, между финансовым и промышленным капиталом) и что электоральная демократия реально усилила позиции самых разных групп за его пределами. Кроме того, государство стало все чаще рассматриваться как арена, на кото-

◆ К понятийному аппарату

Термин **«неомарксизм»** (иногда «современный марксизм») относится к попыткам пересмотреть или придать новую форму классическим идеям Маркса с сохранением верности определенным марксистским принципам или аспектам марксистской методологии. В большинстве случаев неомарксисты признают, что учение Маркса не является истиной в последней инстанции, и обращаются к гегельянской философии, анархизму, либерализму и даже к теории рационального выбора. Можно выделить две центральные темы неомарксизма. Во-первых, это попытка предложить альтернативу механистическим и детерминистическим идеям ортодоксального марксизма с отказом от признания примата экономики над другими сферами жизнедеятельности и особой роли пролетариата. Во-вторых, здесь значительно больше внимания, чем у Маркса, уделяется проблематике идеологии и государственной власти.

рой ведется борьба между самыми различными группами интересов, общественными слоями и классами. Наиболее ярким примером здесь может служить так называемый «стратегический реляционный подход» к государству Боба Джессопа (Bob Jessop, 1982). В государстве Джессоп усматривал не столько средство сохранения капитализма, сколько лабораторию для «кристаллизации политических стратегий» — комплекс институтов, в рамках которых соперничающие группы интересов и общественные слои борются за превосходство или гегемонию. В этой картине государство уже не выглядит «орудием» в руках господствующей группы или правящего класса, — скорее это динамическая среда, отражающая баланс сил в обществе на каждый данный момент времени, а в конце концов — и результаты этой борьбы.

Государство-левиафан

Образ государства как «левиафана» (чудовища, что занято лишь собственным пропитанием да ростом вширь и вверх) был закреплен в современной политической мысли теоретиками «новых правых». Вообще же такой взгляд восходит к раннему, или классическому, либерализму с его приверженностью к радикальной форме индивидуализма. «Новым правым» или, по крайней мере, их неолиберальному крылу, свойственна сильнейшая антипатия в отношении вмешательства государства в экономическую и социальную жизнь, идущая из более глубокого представления о государстве как о паразитическом наросте на обществе, угрожающем как свободе личности, так и экономической безопасности страны. Здесь государство рисуется уже не третейским судьей, как у теоретиков плюрализма, а бесцеремонной «нянькой», то и дело сующей нос или прямо вмешивающейся во все и вся. Главная идея здесь — это то, что государство преследует интересы, отнюдь не совпадающие с интересами общества в целом (разительное отличие от марксизма!), и эти интересы таковы, что требуют постоянного усиления роли и ответственности самого государства. Теоретики «новых правых» тем самым показывают, что движение XX в. в сторону государственного вмешательства в действительности было не ответом на требования общества обеспечить экономическую и социальную безопасность и не стремлением стабилизировать капитализм смягчением классовых противоречий, а внутренней динамикой самого государства.

Тенденцию государственной власти к постоянному расширению теоретики «новых правых» объясняют в духе концепции спроса и предложения. Факторы спроса исходят от самого общества — через механику электоральной демократии. Как отмечалось в главе 4, соперничество на выборах, по мысли «новых правых», постоянно подталкивает политиков к попыткам «переплюнуть друг друга в обещаниях» — обещаниях повысить общественные расходы и развернуть более масштабные государственные программы, и все это без всякой мысли о возможных негативных последствиях для экономики из-за неизбежного роста налогов и инфляции. Со своей стороны действуют и факторы предложения, идущие от самого государства, его институтов и высшего государственного чиновничества. Эксперты называют это явление правительственным переизбытком предложения.

Вообще это явление было объяснено теоретиками общественного выбора, изучавшими процесс принятия публичных решений на основе предположения, что

люди в этом процессе принимают рациональные решения, исходя из собственных интересов. Так, Вильям Нисканен (1971) показал, что поскольку в законодательных органах, например, в Конгрессе США, обычно имеет место весьма слабый контроль за исполнением бюджета, его принятие в основном определяется интересами правительственных агентств и высшего чиновничества. Поскольку в этом случае государство явно доминирует над правительством (государственная элита здесь напрямую формирует мышление выборных политиков), модель общественного выбора здесь очевидным образом перекликается с марксистской точкой зрения, обсуждавшейся нами выше. Эти два подхода расходятся разве что в вопросе о том, чьим, собственно, интересам служит государственный аппарат. Марксисты утверждают, что государство отражает общие интересы классов и других социальных слоев, — теоретики же «новых правых» изображают государство как независимую структуру, преследующую свои собственные интересы. В последнем случае получается, что интересы бюрократии прямо ведут к «большому» правительству и расширению государственного вмешательства в общество, ибо это означает расширение самой бюрократии, сохранность должностей на государственной службе, повышение зарплат, новые карьерные перспективы и общее повышение статуса государственной службы. Такой образ бюрократии, нужно заметить, явно противоречит представлениям теоретиков плюрализма о государственной машине, работающей под девизом служения обществу и всегда открытым для общественного контроля.

Патриархальное государство

Современная идея патриархального государства пришла из феминистской теории. Это, однако, не означает того, что у феминистов есть своя теория государства. Как было показано в главе 3, в теории феминизма объединилось множество традиций и подходов, — соответственно здесь сложились и разные взгляды на государственную власть. Вообще же сторонники феминизма не придавали особой важности государству, предпочитая вместо этого думать о более глубоких корнях господства мужчины в обществе — корнях, растущих из семейных и экономических отношений. Разумеется, некоторые феминисты оспаривали общепринятое понимание государства, утверждая, скажем, что оно отнюдь не обладает монополией на узаконенное насилие, ибо нечто подобное ежедневно происходит в семье и домашней жизни. Однако явно или неявно феминизм обогатил дискуссию о государстве какими-то подчас совершенно новыми подходами и интересными концепциями.

Представители либерального феминизма, считающие возможным добиться равенства полов на путях постепенной перестройки общественных отношений, по сути, склоняются к плюралистскому пониманию государства. Они исходят из того, что когда женщине отказывают в юридическом и политическом равенстве, особенно в праве голосовать, государство благоприятствует мужчине, но коль скоро государство само по себе все же нейтрально, эту ситуацию рано или поздно можно исправить. Либеральные феминисты поэтому убеждены в том, что все общественные группы (включая женщин) потенциально имеют равный доступ к государственной власти, почему и открывается возможность добиться справедливости и по-настоящему общего блага. Государство при этом воспринимается в положи-

◆ К понятийному аппарату

Патриархия буквально означает «правление отца», господство мужа-отца в семье и подчиненное положение его жены и детей. Термин обычно употребляется в более широком значении — как «правление мужчин»; тем самым подчеркивается ситуация полной подчиненности и эксплуатации, в которой находится женщина. Понятие предполагает, что власть мужчины в обществе является одновременно отражением и следствием господства отца в семье. Патриархия — это ключевой термин в теории радикального феминизма, акцентирующий то, что неравенство между полами носит систематический, узаконенный и всеобъемлющий характер. Феминисты социалистической ориентации связывают неравенство полов с частной собственностью, рассматривая капитализм и патриархию как параллельно существующие системы угнетения.

тельном свете: считается, что его вмешательство в дела общества открывает возможность как-то решить проблему неравенства полов и укрепить положение женщины. Сегодня именно такой подход мы видим в кампаниях за равную оплату труда, узаконение абортов, выплату пособий по уходу за ребенком, расширение форм социальной поддержки вообще. Существует и другое, гораздо более критичное, и даже негативистское, понимание государства, — с ним выступил **радикальный феминизм** (radical feminism), утверждающий, что государственная власть в действительности отражает куда более глубокие отношения угнетения, отношения патриархата.

Здесь мы можем говорить о совпадениях между марксистскими и радикально-феминистскими взглядами на государственную власть. Обе традиции, скажем, не принимают той идеи, что государство — независимо существующая структура, способная преследовать собственные интересы. В противовес этому его понимают (и специфические его проявления объясняют) как отражение неких «более глубоких отношений» власти в обществе, только марксизм помещает государство в экономический контекст, а радикальный феминизм — в контекст неравенства полов; в последнем случае государство представляется институтом власти мужчин в обществе. При этом, как и в марксизме, получили развитие специфически инструменталистские и структуралистские версии феминизма.

Инструменталистская ветвь представляет государство чем-то вроде «агента» или «инструмента», с помощью которого мужчина преследует собственные интересы и закрепляет патриархат. За этой логикой стоит та принципиальная для феминизма позиция, что патриархат сохраняется из-за деления общества на «публичную» и «частную» сферы; подчиненное же положение женщины идет от того, что ее всегда ограничивали рамками «частных» семейных и домашних обязанностей, превращая в домохозяйку и мать, тогда как из «публичной» сферы, где делаются, собственно, и политика и экономика, она заведомо была исключена. Проще говоря, государством заправляют мужчины, и они делают это для самих себя.

В отличие от инструменталистской версии феминизма, которая сделала предметом своего анализа государственную элиту и чиновничество, *структуралистская* версия стремится показать то, что государственные институты как-будто встроены в более широкую патриархальную систему власти. Особый интерес при этом у радикального феминизма вызывает феномен «государства всеобщего благоденствия» — с их точки зрения, новая разновидность патриархата. Вся эта система социальной поддержки обнаруживает свою «пат-

Радикальный феминизм — течение в феминизме, полагающее разделение по полу политически наиболее значимым из всех расколов в обществе и усматривающее корни этого раскола в семейном укладе.

риархальность» в том, что происходит переход от частной зависимости женщины (где женщина как «домохозяйка» зависит от мужчин как «кормильца») к системе ее зависимости в публичной сфере, где она попадает под опеку «большого» государства. Здесь оказывается, что растет ее зависимость и как потребителя государственных услуг (от всевозможных учреждений по уходу за детьми, детских садов и всей системы социальной работы) и как наемного работника (в тех же детских садах, социальной работе и образовании). Наконец, вторжение государства в чисто женскую сферу (в воспитание детей и отдельные области здравоохранения) зачастую лишь влечет за собой новые формы зависимости женщины. Речь, в частности, идет об изменении ее роли в **резервной армии труда** (reserve army of labour), когда работодатели сегодня все шире привлекают женщин в качестве дешевого и не создающего каких-либо особых проблем труда.

Роль государства

Существующие концепции государственной власти так или иначе связаны и с вопросом о том, какую роль должно играть государство, какими должны быть его обязанности. Чем должны заниматься государства? Какие из функций оно должно брать на себя и какие из них могут и должны быть оставлены в руках частных лиц? Вокруг этих же вопросов по большей части вращается как избирательная политика, так и соперничество партий. За исключением анархистов, с порога отвергающих государство как некое изначальное зло, все политические мыслители так или иначе трактовали его как нечто положительное. Даже социалисты революционной направленности, выкрикивая ленинский лозунг «разбить государство», все же видели в нем какую-то необходимость — хотя бы в варианте временного пролетарского государства «диктатуры пролетариата», которое направляло бы переход от капитализма к коммунизму. Однако по вопросу о том, какую именно роль должно играть государство и каким именно должен быть баланс отношений между ним и гражданским обществом, мнения расходятся самым широким образом. Здесь мы выделим следующие образы государства, получившие развитие в истории:

- малое (минимальное) государство
- государство развития
- социал-демократическое государство
- коллективизированное государство
- тоталитарное государство.

Малое (минимальное) государство

«Как можно меньше государства» всегда было лозунгом классического либерализма с его озабоченностью тем, чтобы индивид располагал самой широкой мерой свободы. Традиция своими корнями уходит в теорию общественного договора, хотя при этом и отражает, по суще-

Резервная армия труда — доступное количество рабочих рук, которые можно без особых проблем выбросить на рынок во времена экономического застоя; у «армии» нет никаких социальных гарантий, и она не обладает серьезными позициями на рынке.

Роберт Нозик (1938—2002)



Американский ученый и политический философ. Главная работа Нозика «Анархия, государство и утопия» (1974) была признана одним из ярчайших исследований в области политической философии, оказавшим значительное влияние на теорию «новых правых». Находясь под влиянием американских индивидуалистов XIX в , таких, как Спунер (Spooner, 1808—1887) и Такер (Tucker, 1854—1939), Нозик сформулировал близкое к Локку учение о гражданских правах. Он утверждал, что необходимо строжайшим образом защищать право собственности при условии, что таковая изначально была приобретена честным путем или получена в наследство. За этим положением фактически стоит солидарность с идеей малого правительства и минимального же налогообложения, равно, как и неприятие системы социальной поддержки и перераспределения. В ответ на идеи Джона Роулса Нозик выдвинул основанную на правах человека концепцию общественной справедливости. В последние годы жизни Нозик несколько пересмотрел свои позиции крайнего либерализма.

ству, «негативный» взгляд на государство. Значение же государства эта традиция усматривает в том, что только оно может поставить поведение человека в какие-то границы и тем самым уберечь людей от того, чтобы они посягали на **права** и свободы друг друга. Государство здесь выступает со стороны своей протекционистской функции, состоящей в обеспечении общих условий мира и социального порядка, — условий, в которых граждане уже сами решают, как им жить наилучшим образом. Как сказал когда-то Локк, государство должно действовать как ночной сторож, к чьим услугам прибегают лишь тогда, когда что-то угрожает порядку. Но даже и такой взгляд все же оставляет за «ночным сторожем» или малым государством три важные функции. Первая и главная функция состоит в том, чтобы государство поддерживало внутренний порядок. Вторая — оно должно осуществлять контроль за выполнением договоров или соглашений между частными гражданами. Третья — за государством остается защита страны от внешней угрозы. Институциональный аппарат такого государства сводится к полиции, судебной системе и армии, — экономические же, социальные, культурные, нравственные и другие дела остаются за индивидом, являясь неотъемлемой частью гражданского общества.

В современный период проблема малого государства была поднята «новыми правыми». Отталкиваясь от идей раннего либерализма, в особенности от классических экономических теорий свободного рынка, они заявили о необходимости «вернуть государство в его прежние границы». Их теоретик Роберт Нозик призвал вернуться к локковскому либерализму с его защитой прав человека, особенно права на собственность. Экономисты свободного рынка, такие, как Фридрих фон Хайек (см. с. 61) и Мильтон Фридман (см. с. 232), заговорили о «мертвящей руке» государственного вмешательства, подавляющей конкуренцию, эффективность и производительность. По философии «новых правых», экономическая роль государства должна быть сведена к двум функциям: стабилизации национальной валюты (ло-

Права — имеющие свои основания в законе или морали возможности что-то делать определенным образом или пользоваться тем или иным отношением к себе; гражданские права не совпадают с общечеловеческими правами.

зунг «здоровых денег», означающий низкую или нулевую инфляцию) и содействию конкуренции через контроль над монополиями и борьбу с фиксированными ценами. Сегодня примеры малого государства часто видят в таких азиатских странах, как Тайвань, Сингапур и Малайзия, хотя при этом не учитывают того, сколь большую роль государство здесь играет в управлении экономикой, распределяя инвестиции, поддерживая образование и профессиональную подготовку.

Государство развития

Наиболее яркими примерами минимальных (малых) государств были Великобритания и США периода ранней индустриализации в XIX в. Есть, однако, одно общее правило: чем позже страна становится на путь индустриализации, тем более важная экономическая роль в ней принадлежит государству. Скажем, в Японии и Германии государство изначально приняло самую четкую установку на «развитие». Сегодня под государством развития понимается государство, осуществляющее то или иное вмешательство в экономическую жизнь с вполне определенной целью содействовать промышленному росту и экономическому развитию. При этом отнюдь не предполагается, что на место рынка приходит «социалистическая» система планирования и контроля, — речь идет скорее о выстраивании партнерства между государством и деловыми кругами, подчас сопровождаемом консервативными и националистическими лозунгами.

Классическим примером государства развития является Япония. В эпоху Мэйдзи[1] в 1868—1912 годах японское государство выстроило теснейшие отношения с *дзайбацу* — могущественными деловыми семейными империями, которые затем господствовали в японской экономике вплоть до Второй мировой войны. С 1945 г. установка на развитие была принята Министерством внешней торговли и промышленности, которое в сотрудничестве с Банком Японии активнейшим образом направляла инвестиционные процессы в стране и общее движение национальной экономики к более высокой международной конкурентоспособности. Похожая модель «вмешательства в целях развития» существовала и во Франции, где правительства, как левые, так и правые, всегда признавали необходимость экономического планирования, а высшее чиновничество главную свою задачу видело в том, чтобы «стоять на страже национальных интересов». В Австрии и до известной степени в Германии экономическое развитие также шло через строительство «партнерского государства», связывающего государство с главными группами интересов, прежде всего с большим бизнесом и профсоюзами. Наконец, с усилением экономической глобализации возникают «государства, нацеленные на конкуренцию», какими прежде всего считаются **экономические тигры** (tiger economies) Восточной Азии: здесь государству отведена функция разрабатывать дальнесрочную стратегию развития с учетом систематически усиливающейся международной конкуренции.

Экономическая модель «тигров» — модель быстро развивающейся и ориентированной на экспорт экономики, характерная для Японии, а также Южной Кореи, Сингапура и Тайваня.

[1] Мэйдзи (япон. просвещенное правление) — период правления императора Муцухито, отмеченный глубокими социально-экономическими и культурными преобразованиями. (*Прим. пер.*)

Социал-демократические государства

В то время как государства развития прибегают к вмешательству в экономику для ускорения экономического прогресса, социал-демократические государства делают то же самое для более широкой перестройки социальных отношений, — как правило, под лозунгами равенства и **социальной справедливости** (social justice). Так, в Австрии и Швеции государство всегда руководствовалось как приоритетами развития, так и социал-демократическими принципами. Тем не менее между двумя этими подходами порой возникают и противоречия. Как показал на примере Великобритании Дэвид Марканд (David Marquand, 1988), хотя в первоначальный период после Второй мировой войны государство здесь довольно основательно эволюционировало в социал-демократическом направлении, оно не стало государством развития. Ключ к пониманию социал-демократического государства состоит в том, что в общественном сознании отдельных стран произошел сдвиг от «негативного» отношения к государству, при котором в нем видели не более чем необходимое зло, к «позитивному» отношению, где оно становится средством расширения свободы человека и утверждения справедливости. В этом свете социал-демократическое государство вдруг стало идеалом как для либералов новейшего образца, так и для демократических социалистов.

Цель социал-демократического государства состоит не только и не столько в том, чтобы создать условия для хорошо упорядоченной общественной жизни, — оно само стремится участвовать в этой жизни, помогая обществу как-то справиться с негативными проявлениями рыночной экономики. Поэтому оно меньше ориентировано на материальные цели и больше на то, что считается равным или справедливым распределением. На практике речь идет об искоренении бедности и сокращении социального неравенства. Соответственно двумя китами социал-демократического государства являются кейнсианство и система социальной поддержки. Целью кейнсианской экономической политики всегда было управлять капитализмом таким образом, чтобы это обеспечивало экономический рост и полную занятость. Хотя все это не исключает каких-то элементов централизованного планирования, классическая кейнсианская стратегия более всего полагается на управление спросом через фискальные инструменты, то есть общественные расходы и налогообложение. На этой основе и возникли так называемые государства всеобщего благоденствия, ориентированные на повышение уровня жизни своих граждан.

Коллективизированные государства

Если рассмотренные нами государства осуществляют вмешательство в экономическую жизнь в целях поддержки экономики, что носит преимущественно частный характер, коллективизированные государства ставят хозяйственную жизнь во всей ее полноте под государственный контроль. Самые известные примеры таких государств — СССР и почти вся Восточная Европа до распада социалистического лагеря. Главную свою цель кол-

Социальная справедливость — распределение материальных благ, имеющее моральное обоснование; близка (по мнению многих людей, слишком близка) к идее равенства.

лективизированные государства видели в полном упразднении частного предпринимательства и построении плановой экономики, управляющейся сетью министерств и органов планирования. Так возникли командно-административные экономики, функционирующие на принципах директивного планирования и в конечном счете управляемые высшими органами коммунистической партии. Идея государственной **коллективизации** (collectivization) проистекала из более широкой социалистической доктрины о превосходстве общественной собственности над частной. Вся проблема лишь в том, что для осуществления этой цели требовалось значительно более конструктивное отношение к государству, нежели то, что содержится в классических трудах Маркса и Энгельса.

Маркс и Энгельс совершенно не исключали необходимости национализации, а Энгельс даже полагал, что в эпоху диктатуры пролетариата государственный контроль должен быть распространен на фабрики, банки, транспорт и прочее. Однако они видели в пролетарском государстве не более чем временное явление. Вопреки этому государство в СССР отнюдь не пошло путем «отмирания», — напротив, оно лишь набирало силу и бюрократизировалось. При Сталине (см. с. 68) социализм вообще стал равнозначен этатизму, а строительство социализма сопровождалось неуклонным расширением прерогатив и могущества государственного аппарата. Наконец, когда Хрущев в 1962 г. объявил, что период диктатуры пролетариата завершился, государство стало называться «государством всего советского народа».

◆ К понятийному аппарату

Этатизм (от фр. *étatisme*) — убеждение или теория о том, что государственное вмешательство есть оптимальный способ разрешения политических проблем и стимулирования социально-экономического развития. Этот взгляд подкреплен глубокой верой в государство как механизм, помогающий организовать коллективные действия и добиться общих целей. Государство рассматривается, таким образом, как нравственный идеал (по Гегелю) или институт, исполняющий «общую волю» и стоящий на страже общественных интересов. Наиболее яркое отражение этатизм находит в правительственной политике по регулированию экономического развития, варьирующейся от выборочной национализации и управления экономикой до корпоративизма в его либеральной и фашистской форме и государственной коллективизации по советскому образцу. Управление экономикой иногда называют *дирижизмом* (от фр. diriger — руководить).

Тоталитарные государства

Наиболее грубые и всеохватывающие формы государственного вмешательства в жизнь общества присущи тоталитарным государствам. Сущность тоталитаризма состоит в стремлении создать такое государство, которое охватывало бы вообще все стороны человеческого бытия. Такое государство ставит не только экономику, но также образование, культуру, религию, семейную жизнь и так далее под свой прямой контроль. Наиболее характерные примеры тоталитарных государств — гитлеровская Германия и сталинский СССР, хотя в том или ином отношении к ним близки и некоторые современные режимы. Зиждутся такие государства на всеобъемлющем полицейском надзоре, устрашении, контроле и идеологическом

Коллективизация — отмена частной собственности, взамен которой насаждается собственность общественная или коллективная.

оболванивании общества. Разумеется, гражданское общество здесь полностью подавлено и «частная» сфера жизни упразднена. Правда, в открытую это обстоятельство признавали лишь итальянские фашисты, как раз и стремившиеся к тому, чтобы совершенно растворить личность в обществе. Говорят, что идея тоталитарного государства Муссолини восходит к гегелевскому пониманию государства как «этического сообщества», связанного альтруизмом и взаимной симпатией его членов. Если это так, придется признать, что прогресс человечества ни в чем не выражается с такой очевидностью, как в разрастании государства.

«Пустотелое» государство?

При том что государство всегда считалось главным компонентом политической жизни, ему сегодня явственно угрожают тенденции, обозначившиеся в конце XX в. В наиболее драматичной форме они проявились в некоторых посткоммунистических странах и развивающемся мире, где ослабленному или вообще разрушенному государственному аппарату приходится иметь дело с этническими проблемами или ростом организованной преступности. Как результат, возникли безгосударственные нации, этносы и кланы, убедительными примерами чего являются чеченцы в Российской Федерации, этнические албанцы в Косово, курды и тамилы. В других местах кризис государства был если и менее очевидным, то все-таки заметным. Происходит то, что Джессоп (Jessop, 1990) назвал «испарением» — чуть ли не химическим по своей сложности процессом, в котором функции государства постепенно переходят к другим институтам и органам. В большинстве случаев этот процесс вызван тремя различными, но связанными друг с другом тенденциями, — глобализацией, «откатом государства к его изначальным границам» и перемещением управления на субгосударственный уровень.

Глобализация

Возможно, самые большие угрозы государству, или по крайней мере нации-государству, несет в себе процесс глобализации (более подробно мы рассмотрим его в главе 7). Глобализация, вообще говоря, — это процесс, приводящий к тому, что события и решения в одной точке планеты воздействуют на жизнь в совсем другой ее части. Одно из ее проявлений сегодня мы видим в становлении глобальной экономики, где отдельно взятой стране уже трудно, а может быть, уже и невозможно, как-то воздействовать на международный поток капиталов. Последствия всего этого для многих государств мира самые драматичные. Выяснилось, что у государств остаются весьма ограниченные возможности для управления собственной экономической жизнью и поддержания какого-то уровня благосостояния, ибо «национальные» экономические стратегии (вроде кейнсианства) в глобальном контексте фактически не работают. Естественно, начался повсеместный отход от государственной политики социальной поддержки, поскольку резкое усиление международной конкуренции везде вызвало необходимость понижать налоги и сокра-

щать оплату труда. Другим проявлением глобализации стало то, что сегодня государствам все сложнее контролировать многонациональные компании, — корпорациям же все легче перемещать производство и инвестиции по всему миру.

Столь же велико воздействие и политической глобализации, как это проявляется в росте международных и наднациональных организаций, таких, как Организация Объединенных Наций (ООН), Европейский Союз (ЕС), НАТО и Всемирная торговая организация (ВТО). С уверенностью можно сказать, например, что в ЕС власть государств подвергается эрозии, поскольку все более широкий круг решений (скажем, в монетарной области, в сельском хозяйстве и рыболовстве, обороне и внешней политике) здесь сегодня принимается на общеевропейском, а не на национальном, уровне.

Существует мнение, что тенденции глобализации ведут к коренной перестройке государства в обычном понимании этого слова. Конечно, идея суверенитета как главного признака государства сегодня, похоже, и в самом деле исчерпана, — по крайней мере как идея государственного верховенства на определенной территории. Сегодняшние государства функционируют в «постсуверенных» условиях — в условиях проницаемости границ и международной взаимозависимости. Все это, однако, не обязательно ведет к закату государства, — может быть, просто возникает государство совершенно нового типа. Государства социал-демократической ориентации, вроде коллективизированных, кажется, и в самом деле обречены, но на их место, мы видим, приходят государства «конкуренции», лучше приспособленные к требованиям глобальной экономики. Здесь сегодня больше всего думают о том, как повысить качество образования и профессиональной подготовки, дабы найти свои пути к экономическому успеху в новой высокотехнологичной экономике, как поощрением предприимчивости и гибкости труда усилить способность рынка реагировать на новые вызовы, как решать проблему маргинализации тех или иных социальных групп и как при всем этом сохранить и укрепить моральные устои общества. Политическая глобализация, далее, может как расширять возможности государств, так и сокращать их. В этой связи даже возникла *концепция «объединенного суверенитета»*: идея о том, что государства, которые, действуй они независимо друг от друга, были бы слабыми и неэффективными, приобретают больший международный вес, если сотрудничают друг с другом в рамках международных или региональных институтов. Примером здесь в известном отношении может служить Совет министров ЕС — главный исполнительный орган ЕС, созданный государствами-членами, но ставший общеевропейским форумом, на котором и принимаются решения общерегионального масштаба.

Перестройка государства

1980—1990-е годы в США и Великобритании были отмечены агрессивнейшими нападками на государство со стороны приверженцев идеологии «новых правых». Началось «попятное» движение государства, выразившееся в дерегулировании, **приватизации** и внедрении рыночных принципов в сферу общественных услуг. Нечто подобное происходило и в других странах, интенсивнее всего в посткомму-

Приватизация — передача государственной собственности из публичного в частный сектор, позволяющая государству сократить сферу своей ответственности.

нистических странах Восточной Европы, где быстро произошел демонтаж прежней государственной машины. В каждой отдельной взятой стране темпы «отката государства» зависели от того, насколько здесь было велико влияние прорыночной и антигосударственной философии по типу «частное хорошо — общественное плохо», но действовали и куда более мощные факторы. Речь идет прежде всего о том давлении, что исходит от факторов усиливающейся международной конкуренции и вытекающей отсюда необходимости в каких-то новых, более эффективных и гибких, способах разработки политики — в духе перехода от «правительства» к «макроуправлению». Последняя идея отражает собой тот факт, что прежние методы управления, предполагающие жесткую иерархию институтов власти, уже не работают в отношении общества, которое становится все более сложным и, так сказать, «текучим»; так или иначе прежнее жесткое деление на государство и общество, похоже, устарело. Поворот к макроуправлению уже заметен в целом ряде тенденций — в финансировании общественных программ через частные вложения, переосмыслении государства с отказом от прямого управления в пользу общерегулирующих функций, расширении сети квазиправительственных и частных организаций для предоставления общественных услуг и, наконец, обозначившемся феномене *нового общественного управления*, где органы власти берут на вооружение управленческие методики частного сектора.

Субгосударственное управление

Наконец, государство сталкивается с еще одним вызовом, идущим от все более популярных требований децентрализовать власть, перенести ее функции с общенационального на местный уровень и далее на еще более глубокий уровень небольших сообществ. Конечно, пока еще процесс не носит всеобщего характера, однако во многих частях мира роль локальной политики резко возросла ввиду того все более важного значения, которое порой приобретают местные и этнические проблемы. Так, в Великобритании в 1999 г. были созданы Шотландский парламент и Ассамблея Уэльса, что приблизило страну к таким государствам, как Испания, Франция и Италия, где политический процесс уже давно идет по линии передачи вниз все более широкого круга полномочий. Для Шотландии предусмотрена столь широкая система выборного местного самоуправления, что это позволяет сегодня говорить о Великобритании чуть ли как не о федерации. В Европе получили развитие столь сильные центробежные тенденции, что сложилась даже доктрина «Европы регионов», означающая такой порядок вещей, при котором местные институты и группы получают все более непосредственный доступ к органам Европейского Союза через голову национальных правительств. В ЕС в этой связи сложилась модель **многоуровневого управления** (multi-level governance), охватывающего субгосударственные, государственные и надгосударственные органы власти — картина, уже

Многоуровневое управление — сложный политический процесс, объединяющий субгосударственный, государственный и надгосударственный уровни, а также деятельность правительственных и неправительственных акторов.

никак не укладывающаяся в традиционные представления о государственности. Но мир был свидетелем и самого драматичного проявления центробежных сил с полным распадом государств: так, в 1993 г. национальные противоречия привели к разделению Чехословакии на Чехию и Словакию, а в начале 1990-х годов Югославия, где сложилось особо опасное сочетание национализма и этнического соперничества, была разорвана на части гражданской войной. Подробнее мы рассмотрим эту проблематику в гл. 8.

Выводы

♦ Государство — это политическая организация, осуществляющая суверенную власть в соответствующих территориальных пределах. В отличие от правительства, которое выступает его частью, государство охватывает все публичные органы и отправляет власть на том общем основании, что выражает постоянные интересы общества, а не партийные пристрастия той или иной группы политиков.

♦ Существует множество теорий государства. Теоретики плюрализма видят в государстве арбитра по отношению к соперничающим в обществе группам интересов. Марксизм убежден в том, что государство стоит на страже классовой системы, либо подавляя низшие классы, либо тем или иным способом сглаживая классовый антагонизм. «Новые правые» изображают государство неким монстром, вечно стремящимся к расширению. Теоретики радикального феминизма указывают на патриархальные компоненты в государстве, санкционирующие господство мужчины в обществе и политике.

♦ У идеи государства есть свои протагонисты и антагонисты. Протагонисты государства видят в нем средство защиты индивида от незаконных поползновений со стороны сограждан или механизм для организации коллективных действий. Антагонисты, со своей стороны, полагают, что государство отражает либо интересы господствующих общественных групп, либо какие-то иные интересы, отделенные от общества или даже враждебные ему.

♦ Исторически государства выполняли разные функции. Малые государства лишь закладывают какие-то общие предпосылки для упорядоченного общественного бытия. Государства развития стремятся содействовать росту и экономическому развитию. Социал-демократические государства стремятся к исправлению перекосов и иных негативных последствий рыночной экономики. Коллективизированные государства ставят экономическую жизнь общества под свой полный контроль. Тоталитарные государства полностью политизируют и в конечном итоге упраздняют гражданское общество.

♦ Современное государство сталкивается с различными угрозами. Главными являются: глобализация с ее экономической взаимозависимостью и возникновением наднациональных органов; «движение государства вспять» или внутреннее его «опустошение» с переходом государственных функций к частным институтам; децентрализация с передачей полномочий государства на уровень регионов, провинций и местных сообществ.

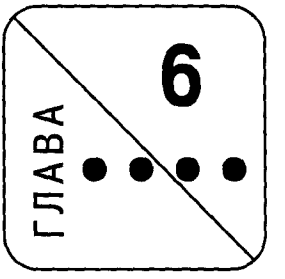
Вопросы для обсуждения

- Как вы себе представляете жизнь в «первобытном природном состоянии»?
- Кто кем контролируется — государство правительством или правительство государством?
- Можно ли говорить о нейтральности государства по отношению к соперничающим группам интересов?
- Действительно ли социальная природа государственной элиты накладывает отпечаток на ее восприятие общественных проблем?
- Какими в идеале должны быть отношения между государством и гражданским обществом?
- Сколь далеко должен зайти процесс «опустошения» государства, прежде чем оно вообще перестанет быть государством?
- Означает ли глобализация, что всякая необходимость в государстве отпадает?



Нации и глобализация

Нации и национализм



Национализм —
это детская болезнь человечества,
что-то вроде кори.

Альберт Эйнштейн. *Письмо (1921)*

На протяжении последних двухсот лет нация была единственной (если не единственно возможной) формой политической организации общества. До сих пор в основе всего международного права лежит та идея, что нации, как люди, обладают целым рядом неотъемлемых прав, в частности правом на политическую независимость и самоопределение. Но никогда национальная проблема не стояла так остро, как со времен становления националистических идеологий. Национализм[1] оказался силой, совершенно затмившей, казалось бы, куда более солидные и основательно разработанные идеологии (мы их рассматривали в главе 3). С этой идеологией разжигались войны и революции, рождались новые государства, распадались империи и перекраивались границы; под его лозунгами люди как разрушали политические режимы, так и стремились увековечить их. Сегодня, однако, есть основания полагать, что эпоха наций подходит к концу. Нация-государство — идеал, к которому стремились целые поколения националистически настроенных политиков — сегодня обременена уж слишком большим количеством проблем, как внутренних, так и внешних.

СОДЕРЖАНИЕ

Что такое нация? **131**
Нации как культурные общности 132
Нации как политические общности 135

Разновидности национализма **137**
Либеральный национализм 138
Консервативный национализм 142
Экспансионистский национализм 144
Антиколониальный национализм 147

Поликультурализм **149**
Есть ли будущее у нации-государства? **153**

Выводы **154**
Вопросы для обсуждения **155**

[1] Читателю следует иметь в виду, что понятие «нацонализм» автор толкует в духе западной политологической традиции как философию или идеологию нации, выражение ее духа. В отечественной политологии этот термин понимается по-иному — как идеология отдельных слоев общества, использующих национальную идею для достижения тех или иных, как правило, агрессивных целей. В переводе сохранено авторское понимание проблемы. (*Прим. пер.*)

В этой главе мы рассмотрим следующие основные вопросы.

Основные вопросы

- Что такое нация?
- Чем культурный национализм отличается от национализма политического?
- Чем объясняется возникновение и рост национализма?
- Какие политические формы принимал национализм, какие цели он отражал и отражает?
- В чем привлекательность идеи национального государства, в чем сила нации-государства?
- Есть ли будущее у нации-государства?

Что такое нация?

Все споры, которые ведутся вокруг феномена национализма, во многом идут от того, что до сих пор, собственно, нет единого понимания нации. Сама идея нации столь привычна, что мало кто задается мыслью ее проанализировать или поставить под сомнение, — она попросту принимается как нечто само собой разумеющееся. Но вопросы остаются и даже обостряются. Тем временем термин «нация» с равным успехом применяется к весьма разным явлениям — к государству, стране, этнической группе и даже к расе. Организация Объединенных Наций, например, названа совершенно неправильно, поскольку это организация государств, а не национальных сообществ. Каковы же тогда характерные признаки нации? Что отличает нацию от других социальных групп, от других форм общности людей?

Начнем с того, что дать здесь сколь-нибудь точные определения и в самом деле нелегко, потому что нации являют собой единство объективного и субъективного, сочетание культурных и политических характеристик. С *объективной точки зрения*, нация — это культурная общность, — иными словами, группа людей, разговаривающих на одном языке, исповедующих одну религию, связанных общим прошлым и т.п. Как раз такое понимание дела и лежит в основе национализма. Жители канадского Квебека, например, идентифицируют себя на основе того, что они говорят на французском языке, тогда как остальная часть Канады — на английском. Национальные проблемы в Индии связаны с религиозным противостоянием: примеры — борьба сикхов в Пенджабе за «родной дом» (Халистан) или движение кашмирских мусульман за присоединение Кашмира к Пакистану. Проблема, однако, в том, что определить нацию на основании одних лишь объективных факторов невозможно, ибо в действительности нации являют собой куда более широкую комбинацию весьма и весьма специфических культурных, этнических и расовых черт. Швейцарцы остались швейцарцами и при том, что в стране, не считая местных диалектов, говорят на трех языках (французском, немецком и итальянском). Различия между католиками и протестантами, столь остро проявляющие себя в Северной Ирландии, для остальной территории Великобритании принципиального значения не имеют, а, скажем, в Германии они и вовсе несущественны.

◆ К понятийному аппарату

Нации (от лат. *nasci* — родиться) — это сложный феномен, образуемый совокупностью культурных, политических и психологических факторов. В *культурном* измерении нации представляют собой общность людей, связанных между собой общими обычаями, языком, религией и исторической судьбой, хотя для каждой нации эти факторы действуют по-своему. В *политическом* измерении нация — это общность людей, осознающая себя как естественно сложившееся политическое сообщество, что чаще всего находит выражение в стремлении к обретению — или сохранению — государственности, а также в присущем этой нации гражданским самосознании. Наконец, в *психологическом* аспекте нации предстают общностью людей, связанных отношениями внутренней лояльности и патриотизма. Последнее, однако, не является объективной предпосылкой принадлежности к нации, — человек принадлежит к ней и в отсутствие этих установок.

Все это наталкивает на ту мысль, что в конечном счете нация есть то, что под таковой *субъективно* понимают принадлежащие к ней люди, — это своего рода политико-психологическая конструкция. От любой другой группы или общности нацию отличает прежде всего то, что принадлежащие к ней люди сами себя осознают как нацию. Что это значит? Это значит, что о нации можно говорить лишь тогда, когда принадлежащие к ней люди осознают себя целостным политическим сообществом, в чем, собственно, и заключается отличие нации от **этнической группы**. Ведь этническая группа тоже связана и чувством внутреннего единства, и общей культурой, но, в отличие от нации, у нее нет политических устремлений. Нации же исторически всегда стремились к тому, чтобы получить (или сохранить) свою государственность и независимость, в крайнем случае к тому, чтобы обеспечить себе автономию или полноправное членство в рамках федерации либо конфедерации государств.

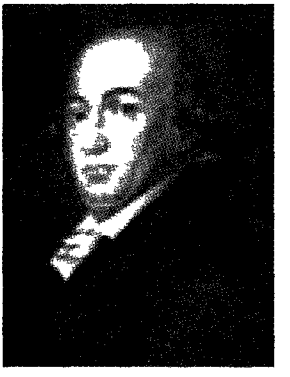
Сложность проблемы, однако, этим не исчерпывается. Феномен национализма подчас ускользает от строгого анализа еще и потому, что его же собственные разновидности по-разному понимают нацию. Здесь выделяются две концепции. Одна представляет нацию преимущественно культурной общностью, подчеркивая при этом значение глубинных этнических связей — материальных и духовных; другая усматривает в ней преимущественно политическое сообщество, акцентируя роль гражданских — общественных и политических — связей. Предлагая свой взгляд на происхождение наций, обе концепции нашли себе место и в разных течениях национализма.

Нации как культурные общности

Идея о том, что нация прежде всего и главным образом являет собой этническую и культурную общность, справедливо считается «первичной» концепцией нации (Lafont, 1968). Своими корнями эта идея уходит в Германию XVIII в. — к работам Гердера и Фихте (1762—1814). Согласно Гердеру, характер всякой нации определяется такими факторами, как природная среда, климат и физическая география, — факторами, формирующими и стиль жизни, и трудовые привычки, и предпочтения, и творческие наклонности людей. Превыше всего Гердер ставил фактор языка; в нем он видел воплощение характерных для народа традиций и его исторической памяти. Каж-

Этническая группа — большая группа людей общего происхождения, внутренне связанная отношениями культурной и исторической идентичности.

Иоганн Готфрид Гердер (1744—1803)



Немецкий поэт, критик и философ; считается прародителем культурного национализма. Будучи учителем и лютеранским священником, Гердер объехал всю Европу, прежде чем в 1776 г. обосновался в Веймаре в качестве главы здешней церкви. В ранние годы на него повлияли такие мыслители, как Кант, Руссо и Монтескье, однако именно Гердер стал ведущим критиком идеологии Просвещения и оказал решающее влияние на зарождавшееся в Германии романтическое течение. В своих работах Гердер уделял особое внимание нации, считая ее органичной группой, которая характеризуется наличием собственного языка, культуры и «духа». Таким образом, он фактически заложил основы истории культуры, а его взгляды пробудили то течение в национализме, которое подчеркивало самоценность национальной культуры.

дой нации, по Гердеру, присущ свой ***Volksgeist***, что находит свое выражение в песнях, мифах и легендах и является для данного народа источником всех и всяких форм творчества. Национализм Гердера следует понимать как своего рода культурализм, где на первый план выдвигаются национальные традиции и коллективная память, но никак не государственность. Идеи такого рода в немалой степени способствовали пробуждению национального сознания немцев в XIX столетии, когда они открыли для себя древние мифы и легенды, как это проявилось, например, в сказках братьев Гримм и операх Рихарда Вагнера (1813—1883).

Главная идея гердеровского культурализма заключается в том, что нации — это «естественные», или органические сообщества, которые уходят корнями в древность и будут существовать, пока существует человечество. Такую же позицию занимают современные социальные психологи, указывающие на потребность людей образовывать группы, дабы обрести чувство безопасности, общности и сопричастности. Разделение человечества на нации, по данной точке зрения, как раз и идет от этой естественной склонности людей объединяться с теми, кто близок к ним по происхождению, культуре и образу жизни. Психологические реконструкции, однако, не объясняют исторического феномена национализма — явления, возникшего в определенное время и в определенном месте, а именно, в Европе начала XIX века.

В книге «Нации и национализм» (1983) Эрнест Гелнер показал, что национализм связан с модернизацией, особенно с процессом индустриализации. По его концепции, в докапиталистическую эпоху общество скреплялось великим множеством самых разных уз и связей, столь характерных для феодализма, — возникшие же индустриальные общества сделали ставку на социальную мобильность, самостоятельность и конкуренцию: для сохранения культурного единства общества все это потребовало уже какой-то совершенно новой идеологии. Роль такой идеологии и взял на себя национализм — реакция на новые социальные условия и обстоятельства. Со всем этим, по мысли Гелнера, национализм принципиально неискореним, поскольку вернуться к доиндустриальным общественным отношениям общество уже не может. Постулат о связи между национализмом и модернизацией, однако, вызвал возражения со стороны Энтони Смита, который в работе «Этнические корни наций» (*The Ethnic Origins of Nations,* 1986) показал преемственность

Volksgeist (нем.) — буквально «дух народа»; наиболее характерные черты народа, находящие выражение в его культуре и языке.

◆ К понятийному аппарату

Культурный национализм — форма национализма, первичной своей задачей считающая духовное возрождение нации, но возрождение не абстрактной политической общности, а цивилизации, имеющей свои только ей присущие черты. Именно поэтому сторонники культурного национализма нередко рассматривают государство как незначительный, если не вовсе чуждый обществу элемент. В то время как национализм политический «рационален» и придерживается тех или иных, но вполне четких принципов, культурный национализм не чужд своего рода «мистике» — романтическим представлениям о нации как уникальном, исторически сложившемся и органичном целом, одухотворенным своим собственным «духом». Обычно этот национализм развивается по вектору «снизу вверх», обращаясь в большей степени к «народным» обычаям, традициям и легендам, нежели к элитарной, «высокой», культуре. Будучи по характеру консервативным, в отдельных случаях культурный национализм может становиться и модернизирующей силой, позволяющей обществу «возродить» себя.

между современными нациями и издревле существовавшими этническими общностями: такие общности он назвал этносами. По Смиту, нации являют собой исторически обусловленный феномен: они складываются на основе общего культурного наследия и языка — всего того, что возникает много раньше какой бы то ни было государственности или борьбы за независимость. Хотя этносы и предшествуют всем и всяким формам национализма, Смит согласился с тем, что современные нации родились лишь тогда, когда уже вполне сформировавшиеся этносы восприняли идею политического суверенитета. В Европе это произошло на рубеже XVIII — XIX столетий, а в Азии и Африке — в XX веке.

Вне зависимости от того, как решается вопрос о происхождении наций, очевидно, что некоторые формы национализма имеют исключительно культурный, а не политический характер. Культурный национализм обычно принимает форму национального самоутверждения, — чего-то такого, что дает людям ярко выраженное чувство общности и где особое значение имеют национальная гордость и самоуважение. Характерным примером может служить валлийский национализм, проявляющийся не столько в идеологии независимости, сколько в стремлении сохранить язык и культуру Уэльса. «Черному» национализму в США, Вест-Индии и многих частях Европы также присущ культурный характер. Главной здесь является идея о том, что людям темной кожи необходимо обрести свое собственное сознание и чувство самоуважения: в работах Маркуса Гарви (см. с. 214) и Малколма Экс (Malcolm X 1926—1965) все это было поставлено в прямую связь с необходимостью заново открыть Африку как духовную и культурную родину многих и многих миллионов людей. Нечто подобное наблюдается и в современной Австралии, отчасти в Новой Зеландии. В Австралии, скажем, местное республиканское движение стремится переосмыслить идею нации, отделяя ее в политическом и культурном отношении от бывшей метрополии — Великобритании, — процесс, который, помимо прочего, опирается на богатую местную мифологию, новые отношения с аборигенным населением и сохранение народной культуры переселенцев.

Немецкий историк Фридрих Майнеке (Friedrich Meinecke, 1907) пошел еще дальше, разделив нации на «культурные» и «политические». «Культурные» нации, по его мнению, характеризуются высоким уровнем этнической однородности: этнос и нация в данном случае почти синонимы. «Культурными» нациями Майнеке считал греков, немцев, русских, англичан и ирландцев, но под его концепцию подходят и такие этнические группы, как курды, тамилы и чеченцы. Эти нации можно считать «органичными»: они возникли скорее в ходе естественных истори-

ческих процессов, чем каких-либо процессов политического характера. Сила «культурных» наций состоит в том, что, обладая сильнейшим и исторически детерминированным чувством национального единства, они, как правило, более устойчивы и внутренне едины. С другой стороны, «культурные нации», как правило, претендуют на исключительность: чтобы принадлежать к ним, недостаточно одной лишь политической лояльности, — нужно уже быть членом этноса, унаследовать свою национальность. Иными словами, «культурные» нации склонны считать себя чем-то вроде большой семьи родственников: невозможно «стать» немцем, русским или курдом, просто усвоив их язык и веру. Такая исключительность порождает замкнутые и очень консервативные формы национализма, так как в сознании людей практически нивелируются различия между нацией и расой.

Нации как политические общности

Те, кто считает нацию исключительно политическим организмом, отличительным ее признаком видят не культурную общность, а гражданские связи и вообще присущую ей политическую специфику. Нация в этой традиции предстает общностью людей, связанных между собой гражданством вне какой бы то ни было зависимости от культурной или этнической принадлежности. Считается, что такой взгляд на нацию восходит к Жану-Жаку Руссо — философу, в котором многие усматривают «прародителя» современного национализма. Хотя Руссо специально не касался ни национального вопроса, ни самого феномена национализма, его размышления о суверенитете народа, — и особенно идея «общей воли» (или общественного блага), — собственно, и посеяли те семена, из которых затем взросли националистические доктрины Французской революции 1789 г. Провозгласив, что правление должно основываться на общей воле, Руссо тем самым, в сущности, отказал в существовании как монархии, так и всяческим аристократическим привилегиям. В годы Французской революции этот принцип радикальной демократии нашел свое отражении в той идее, что все французы суть «граждане» со своими неотъемлемыми правами и свободами, а не просто «подданные» короны: суверенитет, таким образом, исходит от народа. Французская революция и утвердила этот новый вид национализма с его идеалами свободы, равенства и братства, а также теорией нации, над которой нет иной власти, нежели она сама.

Идея о том, что нации суть политические, а не этнические, сообщества, в дальнейшем была поддержана многими теоретиками. Эрик Хобсбаум (Erick Hobsbawm, 1983), например, нашел множество подтверждений тому, что нации в известном смысле являют собой не что иное как «вымышленные традиции». Не признавая тезиса о том, что современные нации сформировались на основе издревле сложившихся этнических сообществ, Хобсбаум считал, что всякие разговоры об исторической преемственности и культурной специфике наций, по сути дела, отражают лишь миф, — и миф, порожденный собственно национализмом. С этой точки зрения, как раз национализм и создает нации, а не наоборот. Свойственное современное человеку осознание своей принадлежности к нации (иногда называемое народным национализмом), утверждает исследователь, получило развитие лишь в XIX столетии и сформировалось, может быть, благодаря введению национальных гим-

нов, национальных флагов и распространению начального образования. Под вопросом в таком случае оказывается и идея «родного языка», что передается из поколения в поколение и воплощает в себе национальную культуру: на самом деле и язык изменяется по мере того, как каждое поколение приспосабливает его к собственным нуждам и современным ему условиям. Не вполне ясно даже, можно ли говорить о «национальном языке», коль скоро до XIX в. большинство людей не владели письменной формой своего языка и обычно разговаривали на местном диалекте, имевшем мало общего с языком образованной элиты.

Бенедикт Андерсон (Benedict Anderson, 1983) также считает современную нацию артефактом, или, по его выражению, «воображаемой общностью». Нация, пишет он, существует скорее как умозрительный образ, чем как реальное сообщество, ибо в ней никогда не достигается такого уровня непосредственно личного общения людей, который только и может поддерживать реальное чувство общности. Внутри собственной нации человек общается лишь с крохотной частичкой того, что предположительно является национальным сообществом. По этой логике, если нации вообще существуют, то они существуют разве что в общественном сознании — как искусственные конструкции, поддерживаемые системой образования, средствами массовой информации и процессами политической социализации. Если в понимании Руссо нация есть нечто такое, что одухотворяется идеями демократии и политической свободы, то представление о ней как о «вымышленном» или «воображаемом» сообществе скорее совпадает со взглядами марксистов, полагающих национализм разновидностью буржуазной идеологии — системы пропагандистских ухищрений, призванных доказать, что национальные связи сильнее классовой солидарности, и тем самым привязать рабочий класс к существующей структуре власти.

Но и вынося за скобки вопрос о том, возникают ли нации из стремления к свободе и демократии или это не более чем хитроумные изобретения политических элит и правящего класса, следует понимать, что некоторым из них присущ однозначно политический характер. В духе Майнеке такие нации вполне можно отнести к категории «политических» — таких наций, для которых момент гражданства имеет куда большее политическое значение, чем этническая принадлежность; часто такие нации состоят из нескольких этнических групп и потому культурно неоднородны. Классическими примерами политических наций считаются Великобритания, США и Франция. Великобритания, скажем, по сути дела является союзом четырех «культурных» наций: англичан, шотландцев, валлийцев и северных ирландцев (хотя последних можно разделить на две нации — протестантов-юнионистов и католиков-республиканцев). Национальное чувство британцев, насколько о нем можно говорить, имеет своей основой политические факторы — преданность в отношении короны, уважение в отношении парламента и приверженность идее исторически завоеванных прав и свобод британцев. Ярко выраженный полиэтнический и поликультурный характер имеют Соединенные Штаты — «страна иммигрантов»: поскольку национальная идентичность здесь не могла развиться из каких-либо общих культурно-исторических корней, идея американской нации сознательно конструировалась через систему образования и культивирование уважения к таким общим ценностям, как идеалы Декларации независимости и Конституции США. Аналогичным образом национальная идентичность французов многим обязана традициям и принципам Французской революции 1789 года.

Для всех этих наций, по крайней мере теоретически, характерно одно: они сформировались путем добровольного следования каким-то общим принципам и целям, подчас даже в противоречии с существовавшей до того культурной традицией. Таким обществам, говорят, присущ особый стиль национализма — толерантный и демократичный. Идея здесь одна: коль скоро нация это прежде всего политический организм, доступ в нее заведомо открыт и не ограничен какими бы то ни было требованиями по языку, религии, этнической принадлежности и так далее. Классические примеры — США как «плавильный котел» и «новая» Южная Африка — «общество радуги». Понятно, однако, и то, что время от времени таким нациям недостает того чувства органического единства и историчности, которое свойственно «культурным нациям». Может быть, как пишут, этим и объяснятся известная слабость общебританского национального чувства по сравнению с шотландским и валлийским национализмом, а также распространенным чувством «доброй старой Англии».

С особыми проблемами в своем стремлении к национальной идентичности столкнулись развивающиеся государства. Эти нации выступают как «политические» в двух смыслах. Во-первых, во многих случаях они обрели государственность лишь по завершении своей борьбы против колониального господства. Под идеей нации здесь, следовательно, было особое объединяющее начало — стремление к национальному освобождению и свободе, почему национализм в «третьем мире» и получил столь сильную антиколониальную окраску. Во-вторых, исторически эти нации нередко формировались в территориальных границах, определенных прежними метрополиями. Это особенно характерно для Африки, где «нации» часто состоят из целого спектра этнических, религиозных и местных групп, которых, за исключением общего колониального прошлого, весьма мало что связывает друг с другом. В отличие от классических европейских «культурных» наций, выработавших государственность на основе уже сложившейся национальной идентичности, в Африке, напротив, «нации» создаются на основе государств. Это несовпадение политической и этнической идентичности то и дело порождало острейшие противоречия, как это, например, имело место в Нигерии, Судане, Руанде и Бурунди, причем в основе этих конфликтов лежит отнюдь не наследие «трайбализма», а скорее последствия широко распространенного в колониальную эпоху принципа «разделяй и властвуй».

Разновидности национализма

О политическом смысле национализма ведутся самые ожесточенные споры. С одной стороны, неся в себе известный потенциал национального единства или независимости, он предстает вполне прогрессивной и освободительной силой. С другой стороны, он может превратиться в иррациональный и реакционный символ веры, служащий политическим лидерам оправданием вооруженной экспансии и войн во имя нации. В известном смысле он всегда демонстрировал все признаки политического «раздвоения личности», попеременно оборачиваясь своими прогрессивными или реакционными, демократическими или авторитарными, освобождающими и закрепощающими, «правыми» и «левыми» сторонами. По этой причине,

может быть, лучше рассматривать национализм не как целостный политический феномен, а как совокупность «национализмов», — иными словами, как совокупность традиций, сходных лишь в том, что все они, каждая по-своему, признают первостепенное политическое значение нации.

Многие и многие неясности здесь связаны с рассмотренной выше полемикой о том, как именно надлежит понимать нацию и какими критериями — культурными или политическими — она точнее всего определяется. Следует только помнить, что характер национализма определяется и теми обстоятельствами, в которых зарождалось национальное движение, равно как и политическими целями, которые оно преследовало. Скажем, когда национализм складывается как реакция на господство завоевателей или колонизаторов, он наверняка будет выступать освободительной силой, связанной с идеалами независимости, справедливости и демократии. Когда же он является продуктом социального распада и демографических изменений, он, как правило, оборачивается изоляционизмом и идеологией исключительности, питая расизм и **ксенофобию**. Наконец, не последнюю роль в формировании национального движения играют политические идеалы его участников. Национализм не раз служил притягательной силой для либералов и консерваторов, социалистов и фашистов, даже коммунистов (из ведущих идеологий с национализмом никогда не уживался, может быть, лишь анархизм). Как идеология, следовательно, национализм всеяден. В политической сфере он проявляет себя в следующих своих основных разновидностях:

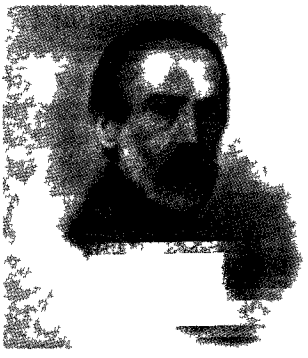
- либеральный национализм (liberal nationalism)
- консервативный национализм (conservative nationalism)
- национализм экспансионистского толка (expansionist nationalism)
- антиколониальный национализм (anticolonial nationalism).

Либеральный национализм

Либеральный национализм можно считать классической формой европейского либерализма; своим рождением он обязан Французской революции и воплощает в себе многие ее ценности. В континентальной Европе середины XIX столетия быть националистом означало быть либералом, и наоборот. Так, в европейских революциях 1848 года борьба за национальную независимость и единство неизменно сопровождалась требованием ограниченного и конституционного правительства. Ярче всего это проявилось в «Риссорджименто» (итал. «возрождение») — национальном движении за объединение Италии, главной фигурой, пророком и глашатаем, которого был Джузеппе Мадзини. Таких же убеждений придерживался Симон Боливар (1783—1830), возглавлявший латиноамериканское движение за независимость в начале XIX в. и много сделавший для изгнания испанцев из Испанской Америки. Но, может быть, самым ярким выражением либерального национализма

Ксенофобия — страх перед иностранцами или ненависть к ним; этноцентризм, приобретающий патологические формы.

Джузеппе Мадзини (1805—1872)



Лидер итальянского национального движения, стойкий приверженец либерального республиканизма Сын врача, Мадзини родился в Генуе, Италия Приобщился к революционной деятельности в тайном патриотическом обществе карбонариев, после чего вскоре последовал его арест и высылка сначала во Францию, а потом в Англию В 1848 г , когда по Европе прокатилась волна революций, он на непродолжительное время вернулся в Италию, принял решающее участие в освобождении Милана и стал главой Римской республики, вскоре прекратившей свое существование Убежденный республиканец, Мадзини постепенно утрачивал свое влияние, в то время как другие лидеры национального движения, в том числе Гарибальди (1807 — 1882), стали обращать свои взоры в сторону Савойской династии в надежде на ее помощь в деле объединения Италии После 1848 г Мадзини больше не возвращался на родину, тем не менее его либерально-националистические взгляды имели большое влияние во всей Европе, а также среди иммигрантов в США

были «Четырнадцать пунктов» американского президента Вудро Вильсона[1] Составленные в 1918 г , они стали своего рода программой послевоенной реконструкции Европы и планом радикальных территориальных преобразований, воплощенным затем в Версальском договоре (1919)

Подобно другим формам национализма, национализм либерального толка зиждется на том убеждении, что человечество, естественно, делится на нации, каждая из которых обладает своей идентичностью нации суть реальные и органические образования, а отнюдь не измышления политических лидеров или правящих классов Особенность либерального национализма заключается в том, что он связывает нацию с идеей суверенитета народа, восходящей к Руссо, — синтез, в свое время возникший потому, что европейские националисты XIX века боролись против таких многонациональных империй, которые имели явно выраженные черты автократий и деспотий Мадзини, скажем, стремился не только объединить итальянские государства, но и сбросить гнет автократической Австрии Поэтому главным лозунгом этого течения является принцип **национального самоопределения** (national self-

Право нации на самоопределение — принцип, согласно которому нация есть суверенная общность, самоопределение при этом подразумевает как национальную независимость, так и демократическое правление

[1] «Четырнадцать пунктов В Вильсона» — программа послевоенного устройства, изложенная В Вильсоном в его обращении к Конгрессу США 8 января 1918 г Главными ее положениями были отмена тайной дипломатии, сокращение вооружений, создание международной организации как гаранта сохранения мира и политической независимости государств (будущая Лига Наций), а для послевоенной Европы — освобождение оккупированной Франции и возвращение ей Эльзаса и Лотарингии, определение итальянских границ в строгом соответствии с границами национальными, предоставление автономии народам Австро-Венгрии, вывод оккупационных войск с территорий Румынии, Сербии и Черногории, предоставление Сербии выхода к морю, создание независимой Польши с выходом к морю (*Прим пер*)

◆ К понятийному аппарату

Космополитизм (в букв смысле — вера в *cosmopolis,* или «мировое государство») — система идей, предполагающая полное стирание национальных различий и установление общемирового, единого для всего человечества , политического порядка В другом, «историческом», значении — стремление установить мир между нациями, имеющий своей основой принципы взаимопонимания, толерантности, но главное, взаимозависимости В XIX в на позициях космополитизма стояли «манчестерские либералы» Ричард Кобден (1804—1865) и Джон Брайт (1811—1889), пропагандировавшие свободу торговли, полагая, что она принесет с собой взаимопонимание между народами и экономическую взаимозависимость, а в конечном итоге начисто исключит из международной практики войны В этом последнем смысле идеалы космополитизма близки и тем наднациональным организациям, цель которых не столько подменить собой национальные государства, сколько содействовать сотрудничеству между ними

determination), а целью — построение нации-государства, то есть государства, сферa юрисдикции которого как можно точнее совпадала бы с национальными границами. По словам Дж. С. Милля (1861), «когда какому-либо движению свойственны национальные чувства, *a prima facie*[1] имеют место причины для объединения всех членов национальности под одной властью, — и властью, отдельной от них. Иными словами, вопрос управления в данном случае должны решать управляемые».

Либеральный национализм строго придерживается определенных принципов. Он не отдает предпочтения одной нации перед другими; напротив, в его лозунгах провозглашается, что каждая нация обладает правом на свободу и самоопределение, — все нации для него равны. Таким образом, идеалом либерального национализма является мир суверенных наций-государств. Мадзини, вспомним, для объединения Италии основал не только подпольную организацию «Молодая Италия», но также и «Молодую Европу» для распространения националистических идей по континенту. Другой пример: на Парижской мирной конференции при заключении Версальского договора Вудро Вильсон выдвинул принцип самоопределения наций не просто потому, что распад европейских империй служил национальным интересам США, но и потому, что, по его пониманию, поляки, чехи, югославы и венгры имели такое же право на политическую независимость, как и американцы.

С точки зрения либералов, национализм не только служит задачам политической свободы, но и позволяет выработать какие-то механизмы для обеспечения мирного и стабильного мирового порядка. Причины Первой мировой войны Вильсон, например, усматривал в том, что в «старом порядке» доминировали автократические и воинственные империи; демократические же нации-государства, как он полагал, должны быть миролюбивыми, потому что, обладая культурным и политическим единством, они не будут иметь мотивов для развязывания войн или подчинения себе других наций. Национализм в такой трактовке не является источником недоверия и соперничества, скорее он представляется силой, способной как внутренне объединить нации, так и установить равенство между ними при взаимном уважении национальных прав и особенностей.

При всем этом либерализм отнюдь не замыкает себя горизонтом нации, а смотрит дальше. На это есть две причины. Во-первых, либералы, как известно, стоят на позициях индивидуализма: они убеждены в том, что все люди, независимо от расы, вероисповедания, социального статуса и национальности, в нравственном отноше-

[1] a prima facie (лат.) — с первого взгляда, на первый взгляд.

нии равноценны. Либерализму, таким образом, присущ известный универсализм — убежденность в том, что люди везде имеют или должны иметь одинаковые права и свободы. Сегодня эта идея нашла отражение в доктрине **прав человека** (human rights). Ставя индивида выше нации, либералы, по сути, допускают возможность нарушения национального суверенитета, как, например, это показала международная кампания против «белого» южноафриканского режима, имевшая целью заставить его прекратить политику апартеида. Вторая причина — это свойственные либерализму опасения в отношении того, что мир суверенных наций-государств может со временем опуститься до уровня глобального «естественного состояния»: как неограниченная свобода дает людям возможность порабощать друг друга, так и ничем не сдерживаемые государства под прикрытием лозунга национального суверенитета могут проводить совершенно экспансионистскую и захватническую политику. Свобода не должна идти вразрез с законом, и это в равной мере относится и к индивидам, и к нациям. Вот почему либералы всегда находились и находятся в первых рядах кампаний за укрепление системы международного права под эгидой таких международных органов, как Лига Наций, Организация Объединенных Наций и Европейский Союз. С их точки зрения, национализм не должен принимать каких-либо наглухо замкнутых национальных форм и тем более питать идеологию национальной исключительности.

Критика в отношении либерального национализма ведется по двум направлениям.

(1) Его сторонников обвиняют в наивности и романтизме, в том, что в проблеме они усматривают лишь ее светлую сторону, их национализм уж очень приукрашен, толерантен и рационален. При этом они закрывают глаза на темную сторону национализма: на пережитки совершенно иррационального **трайбализма** (tribalism), когда людей делят по принципу «мы» и «они» (последние при этом всегда несут с собой какую-то угрозу и опасность). Во всем этом недооценивается и эмоциональный потенциал национализма, когда во времена войны люди способны проливать кровь, убивать и умирать за «свою» страну, независимо от того, сколь справедливо дело, за которое она воюет, — позиция, подчас выражаемая фразой «моя страна, права она или нет».

(2) В корне неверным может оказаться и либерально-националистический идеал мирового порядка как сообщества наций-государств. Ошибка того варианта национализма, который в свое время был персонифицирован в фигуре В. Вильсона и по постулатам которого в свое время перекраивалась карта весьма значительной части Европы, заключалась в том, что он полагал, будто нации занимают эдакие четко обособленные и вполне удобные для них пространства, так что и государства должны совпадать с границами этих территорий. В действительности же так называемые «нации-государства» охватывают подчас великое множество языковых, религиозных, этнических и региональных групп, некоторые из них вполне могут претендовать на статус «нации». На этот счет нет более яркого примера, чем бывшая Югославия, которую в свое время версальские миротворцы определяли как «страну славян». На самом же деле ее всегда населяли очень разные

Права человека — права, принадлежащие человеку «по праву рождения», — другими словами, основные и всеобщие права.

Трайбализм — групповое поведение, характеризуемое внутренней замкнутостью и исключительностью, обычно сопровождаемое враждебностью по отношению к другим группам.

◆ К понятийному аппарату

Патриотизм (от лат. *patria* — отечество) — чувство, испытываемое человеком по отношению к своему народу, психологическая привязанность к нему («любовь к стране»). Патриотизм не следует смешивать с национализмом. Национализм — это доктрина, выстроенная вокруг идеи нации как главной оси политической организации общества. Патриотизм выступает своего рода эмоциональным компонентом этой доктрины и в качестве такового в той или иной степени присутствует во всякой форме национализма: трудно, скажем, представить себе политическое движение, которое требовало бы, например, независимости, но было бы чуждо патриотизму. Разумеется, это не означает, что все патриотически настроенные люди суть националисты. Можно отождествлять себя со своей нацией, любить ее, но при этом не усматривать в факте ее существования повода заявлять какие-либо требования политического характера.

религиозно-этнические сообщества, у каждого из которых был свой язык и своя история. Более того, как стало ясно из процесса распада Югославии в начале 1990-х годов, и эти отдельные сообщества в свою очередь делятся по более глубоким этническим делениям. Легко понять, что во всем этом изначально таилась опасность **этнических чисток** (ethnic cleansing) во имя политического единства, на что в свое время пошли нацисты, а в наше — боснийские сербы.

Консервативный национализм

В хронологическом отношении консервативный национализм сложился значительно позже национализма либерального. Более того, вплоть до середины XIX в. консерваторы взирали на национализм как на нечто весьма подозрительное, едва ли не революционное. С течением времени, однако, консерватизм и национализм сближались между собой. Примеров много: это и Дизраэли с его идеалом «одной нации», и Бисмарк с его готовностью поставить немецкий национализм на службу Пруссии, и царь Александр III с его поддержкой общеславянского дела. В мире сегодняшней политики национализм стал своего рода символом веры для большинства, если не для всех консерваторов. В Великобритании, скажем, это проявилось во всеобщем триумфе после победы страны в Фолклендской войне (1982 г.)[1] при правительстве Маргарет Тэтчер, в Европе — в закоренелом «евроскептицизме» правых консерваторов, запугивающих своих оппонентов жупелом «федеральной Европы». Всплеском национализма сопровождалась и активизация внешней политики США, как это было при Рейгане, когда были предприняты вторжение в Гренаду и бомбардировки Ливии, и при Джордже Буше-старшем, когда США вторглись в Панаму и провели целую войну в Персидском заливе.

Этнические чистки — насильственное переселение или уничтожение «чуждых» народов; часто употребляется вместо более резкого термина — «геноцид».

[1] Фолклендская война — скоротечная необъявленная война между Великобританией и Аргентиной в 1982 г. за контроль над Фолклендскими островами (300 миль от восточного побережья Аргентины) — предметом территориальных споров между сторонами с 1930-х гг. Война началась вторжением аргентинских сил на острова весной 1982 г., в ответ на что правительство М.Тэтчер предприняло самые скорые и решительные меры, включая посылку военного флота в зону конфликта Закончилась летом 1982 г. военной победой Великобритании. (*Прим. пер.*)

Последователей консервативного национализма волнуют не столько проблемы национального самоопределения в мировом масштабе, сколько пути достижения социального единства и общественного порядка — всего того, что опиралось бы на здоровое чувство патриотизма. Нацию консерваторы понимают как органическое целое, возникающее из естественного стремления людей быть рядом с теми, кто разделяет их взгляды, стиль жизни и кто даже внешне схож с ними, — словом, безопасность и чувство сопричастности люди ищут и находят только в национальном сообществе. Поскольку патриотизм и национальное самосознание как раз и проистекают из фактора общего прошлого, национализм обнаруживает способность стоять на страже ценностей и институтов, прошедших проверку временем: в таком понимании он смыкается с традиционализмом. Подчас эта связь придает консервативному национализму весьма ностальгический характер, обращает его лицом к прошлому. В США, например, для общественного сознания чрезвычайно дороги такие темы, как отцы-пилигримы[1], война за независимость, Филадельфийский конгресс и тому подобное. Для британского (а точнее, английского) патриотизма особую ценность имеют символы, связанные с институтом монархии. Вспомним, что государственный гимн Великобритании называется «Боже, спаси королеву»; что без королевской семьи не обходятся ни национальные празднества, ни события государственного масштаба, как, например, открытие очередной сессии Парламента.

Консервативный национализм характерен больше для зрелых наций-государств, чем для тех, которые находятся на стадии национального строительства. Извечная его тема — «отечество в опасности» из-за угроз либо внутреннего, либо внешнего характера. Роль внутреннего врага, как правило, придается низшим классам, с которыми связывается угроза социального переворота. В глазах консерваторов именно национализм при этом выступает противоядием социализму: идея здесь в том, что если патриотические чувства перевесят классовую солидарность, рабочий класс перестанет противопоставлять себя нации. Лейтмотивом консервативной мысли поэтому и становятся призывы к национальному единству и возвеличивание доблестей непоколебимого патриотизма.

«Внешними врагами» нации для этой традиции, естественно, выступают иммиграция и рост наднациональных начал в международных отношениях. Считается, что иммиграция способна подорвать сложившуюся национальную культуру и этническую идентичность общества, тем самым становясь в нем источником вражды и постоянной конфликтности. В Великобритании 1960-х годов глашатаем таких настроений был Энох Пауэлл, без устали твердивший о том, что дальнейшая иммиграция из стран Содружества может обернуться сплошными расовыми беспорядками и насилием. В конце 1970-х годов и Маргарет Тэтчер не раз высказывала опасения в том смысле, как бы Великобритания не оказалось «затопленной» иммигрантами. Под лозунгами консервативного национализма проходят и антииммиграционные кампании Национальной партии Британии, Народного фронта Ле Пена во Франции и крайне правых немецких группировок вроде республиканцев. Другая угроза национальной идентичности, а, следовательно, безопасности нации,

[1] Отцы-пилигримы — первые американские поселенцы, покинувшие Англию и образовавшие первую на территории нынешних США постоянную колонию в Массачусетсе, Новая Англия (1620). Выражение появилось 200 лет спустя и принадлежит известному американскому лексикографу и оратору Д.Вебстеру. (*Прим. пер.*).

◆ К понятийному аппарату

Антисемитизм По легенде, семиты — это потомки Сима, сына Ноя, составляющие преобладающую часть населения Ближнего Востока. Антисемитизм представляет собой выражение враждебности к евреям. В своей наиболее ранней форме носил *религиозный характер* и отражал враждебное отношение христиан к евреям, на которых возлагалась ответственность за крестную смерть Христа. *Экономический аспект* антисемитизма обозначился в Средние века, отражая неприязнь к евреям-ростовщикам и торговцам: они при этом не допускались в ремесленные гильдии и были лишены права владеть землей. В XIX в. антисемитизм приобрел оттенок расизма, прежде всего в работах Вагнера и Г.С. Чемберлена (1855 — 1929): здесь евреи были представлены как народ, от природы несущий зло и разрушение. Эти идеи были подхвачены немецким нацизмом и стали идеологическим обоснованием Холокоста.

здесь усматривается в развитии наднациональных структур и в глобализации культуры. В сопротивлении Великобритании и других государств — членов ЕС введению единой европейской валюты сказались не только опасения утратить экономическую самостоятельность страны, но и убежденность в том, что национальная валюта жизненно важна в деле сохранения национальной идентичности.

Хотя консервативный национализм нередко связывают с военными авантюрами и экспансией, на самом деле его отличает как раз то, что он обращен вовнутрь и замкнут. Если консервативные правительства и поддерживают общественный энтузиазм с помощью внешнеполитических акций, то это скорее свидетельствует об оппортунизме самих политиков, чем о том, что консервативному национализму присуща врожденная агрессивность или милитаризм. Куда серьезнее обвинение в том, что национализм этого толка внутренне склонен провоцировать нетерпимость и фанатизм, ибо опирается в общем-то на весьма узкое понимание нации — как этнического однородного сообщества, чего-то вроде большой семьи. Отсюда и возникает соблазн провести глубокую черту между теми, кто принадлежит к нации, и «чужаками». Настаивая на сохранении культурной чистоты и неприкосновенности устоявшихся традиций, консерваторы и впрямь подходят к той черте, за которой иммигранты или вообще иностранцы предстают вечной угрозой для нации, откуда недалеко и до поощрения, или, как минимум, оправдания тех или иных проявлений расизма и ксенофобии.

Экспансионистский национализм

Третья форма национализма носит агрессивный, воинственный и экспансионистский характер. Во многих отношениях она напрямую противостоит либеральному национализму с его верой в равноправие и самоопределение наций. Впервые свою агрессивную сущность национализм этого типа продемонстрировал в конце XIX в., когда европейские державы во имя национальной славы и в стремлении обеспечить себе более теплое «место под солнцем» учинили колоссальную «драку за Африку». От колониальной политики предшествующего периода европейский империализм XIX в. отличался тем, что в нем впервые проявился массовый национализм общества (так называемый народный национализм), в глазах которого обретение империи становилось первостепенным вопросом национального пре-

стижа, почему каждая колониальная победа и сопровождалась вспышками народного энтузиазма, или **джингоизма** (jingoism). Обе мировые войны XX в. во многом были порождены именно экспансионистским национализмом. Когда по завершении длительной полосы гонки вооружений и ряда международных кризисов в августе 1914 г. началась Первая мировая война, население в главных столицах Европы ликовало в предвкушении завоеваний и военной славы. Вторая мировая война разгорелась из-за отнюдь не чуждых национализму программ имперской экспансии, выношенных Японией, Италией и Германией. Но самым жестоким проявлением этой формы национализма в современной Европе оказалось стремление боснийских сербов возродить «Великую Сербию».

В своей наиболее радикальной форме национализм этого толка идет от психологии ревностного, подчас истеричного, националистического энтузиазма, о котором иногда говорят как о «всеобъемлющем, тотальном национализме». Сам термин принадлежит французскому националисту Шарлю Морра (Charles Maurra, 1868—1952), лидеру правого крыла «Аксьон Франсез»[1]. Морра исповедывал идею абсолютной первичности и величия нации, близкой к формуле «нация — все, человек — ничто». Существование нации у него наделялось столь высоким смыслом, что человек в этой картине приобретал какое-то значение лишь тогда, когда всего себя отдавал на службу общенациональному делу. Особую привлекательность этот фанатичный патриотизм имел для всякого рода маргинальных слоев общества — этих всеми отвергнутых, одиноких и беспомощных людей, для которых идея национального величия оставалась, похоже, вообще последней возможностью вернуть себе хоть какое-то чувство гордости и самоуважения. Такие идеологии, нужно заметить, совершенно разрывают все и всякие связи между национализмом и демократией. «Народ» для них есть замкнутое этническое целое, внутреннее связанное почти первобытными отношениями взаимного служения, но отнюдь не политическими связями: «национальному единству» в этом случае противопоказаны свобода мнений и открытая конкуренция за власть, здесь требуются дисциплина и добровольное подчинение лидеру. Морра поэтому и изображал де-

Джингоизм — психология крайнего энтузиазма по случаю войны, военных побед и завоеваний.

◆ К понятийному аппарату

Расовая теория, расизм — эти понятия часто используются как синонимы, хотя сегодня чаще употребляется последнее. Термин «расовая теория» применим к любой концепции, которая в выводах политического или социального характера исходит из того, что человечество делится на биологически отличные друг от друга расы. В основе расовых теорий лежат два положения. Первое заключается в том, что на основании особых генетических различий между людьми о человечестве можно говорить как о совокупности рас; второе — что из этих глубинных генетических оснований проистекают те или иные особенности культуры, интеллекта и поведения людей, принадлежащих к разным расам. Будучи перенесена на политическую почву, расовая теория становится логическим обоснованием призывов к расовой сегрегации (апартеиду) и доктрин о превосходстве «по крови» одних людей над другими (например, идеология арийства и антисемитизм). Что касается расизма, то этот термин обычно употребляется в более узком значении и означает крайне негативное отношение — вплоть до ненависти — к людям иной расы, независимо от того, имеет ли эта враждебность отношение к расовой теории или нет.

[1] «Аксьон Франсез» (фр. L' Action française) — реакционная монархическая организация во Франции, основанная в 1899 г. и существовавшая до 1944 г. (*Прим. пер.*)

◆ К понятийному аппарату

Колониализм есть теория и/или практика установления контроля над чужой территорией, тем самым превращаемой в «колонию». Колониализм, таким образом, представляет собой особую форму империализма . Основными признаками «колонизованности» являются поселения, где живут выходцы из метрополии, и экономическое подчинение этой метрополии. Характерное для земель Африки и Юго-Восточной Азии колониальное правление осуществлялось выходцами из метрополии, отличавшимися по этнической принадлежности от «туземного» населения. Французы, например, рассматривали колонии как часть метрополии, что предполагало наделение всех колониальных народов правами граждан Франции. В противовес традиционному колониализму, неоколониализм — это по сути дела исключительно экономический феномен, основывающийся на экспорте капитала из более развитой страны в менее развитую. Примером может служить так называемый «империализм доллара», практикуемый США в странах Латинской Америки.

мократию как источник слабости и коррупции в обществе, призывая к восстановлению абсолютной монархии.

Воинственная и агрессивная форма национализма неизменно ассоциируется с понятием шовинизма. Шовинизм (своим происхождением слово обязано Николя Шовэну (Nicolas Chauvin), французскому солдату, прославившемуся фанатичной преданностью Наполеону и делу Франции) являет собой совершенно иррациональную веру в превосходство и величие своей собственной нации. Здесь и речи не может быть о каком бы то ни было равноправии наций: предполагается, что нации разные и каждая имеет свою собственную судьбу — одни рождены властвовать, другие — подчиняться. Естественно, такой национализм получает свое выражение в доктринах этнического и расового превосходства одних народов над другими, откуда уже рукой подать до откровенного расизма. Свою собственную нацию шовинист считает единственной и неповторимой — «избранным народом». Так, первые немецкие националисты — Фихте и Ян — истинным *Volk* (органическим народом) полагали только немцев, которым-де одним только и удалось сохранить чистоту крови и языка; для Морра таким народом, воплощением всех христианских и классических добродетелей, были французы.

Без чего национализм этого толка никогда не обходился, так это без образа внешнего врага. Перед лицом внешней угрозы нация объединяет свои ряды, особо остро осознает свое единство — и достигает, так сказать, «негативной интеграции». У шовинистического национализма оппозиция «мы — они» достигает своего логического предела. «Мы» здесь, собственно говоря, и рождается-то только тогда, когда уже есть «они» — те, кого нужно презирать и ненавидеть. Мир четко делится по одному принципу (как правило, расовому) — вот «свои», вот «чужие», причем «чужие» являются причиной всех и всяческих бед и невзгод, выпадающих на долю «своих». Нагляднее всего это проявилось в яром антисемитизме, ставшем основой немецкого нацизма. В своей *Mein Kampf* (1925) Гитлер и представил историю совершенно по-манихейски — как битву между арийцами и евреями, олицетворяющими силы света и тьмы, добра и зла.

Еще одним лейтмотивом экспансионистского национализма является идея национального возрождения или обновления. Обычно в ход идут мифы о былом величии и славе нации. Так, итальянские фашисты во главе с Муссолини вспоминали о днях императорского Рима, немецкие нацисты, называя свой режим «третьим рейхом», вели отсчет от «первого рейха» Священной Римской империи Карла Великого и «второго рейха» Бисмарка. Обращаясь к мифологии, национализм здесь

предстает эдаким двуликим существом, которое ностальгически смотрит в прошлое и оптимистически в будущее. Важно еще вот что: как только национализм этого толка берет в свои руки знамя возрождения былого величия и славы, он немедленно приобретает милитаристский и экспансионистский характер, — война становится испытанием нации на прочность. Тотальный национализм никак не может обойтись без имперских поползновений — стремления к завоеваниям или поиска колоний, — это **паннационализм** (pan-nationalism), пожирающий все и вся. Нацистская Германия и в этом отношении является самым ярким примером. В работах Гитлера была намечена трехступенчатая программа экспансии: (1) создать «Великую Германию», переселив этнических немцев в Австрию, Чехословакию и Польшу — на земли, отходящие к рейху; (2) еще дальше расширить *Lebensraum* (жизненное пространство), перенося границы империи в глубь России; (3) утвердить всемирное господство арийцев.

Антиколониальный национализм

Развивающиеся страны дали целый спектр националистических движений, и все они так или иначе вышли из антиколониальной борьбы. По иронии судьбы национализм этого типа обратил доктрины и принципы, некогда сформулированные в процессах европейского национального строительства, против держав самой же Европы. Колониализм, собственно говоря, и стал той изначальной силой, которая позже придала национализму глобальные масштабы. В Африке и Азии он вызвал к жизни стремление к национальному освобождению, на котором здесь и возникла идея нации. В течение XX в. антиколониализм совершенно преобразил политическую географию значительной части мира. Антиколониальное движение, начавшееся в межвоенный период, после Второй мировой войны вышло на еще более высокий уровень. Перед лицом поднимающегося национализма распались громадные империи Британии, Франции, Голландии и Португалии.

В 1947 г. обещанную еще во время Второй мировой войны независимость наконец получила Индия. После восьмилетней войны с японскими оккупантами и коммунистической революции 1949 г. независимость завоевал Китай. В том же 1949 г. после трехлетней войны с Голландией индонезийцы провозгласили образование собственного государства. В 1954 г. вооруженное восстание заставило французов уйти из Вьетнама, хотя окончательное освобождение страны с объединением Северного и Южного Вьетнама последовало лишь в 1975 г. — по прошествии 14 лет войны с США[1]. Антиколониальная борьба стран

Паннационализм — крайняя степени выражения национализма, в котором все подчинено задаче объединить народ или несколько народов путем экспансии или утверждения глубочайшей политической солидарности (приставка «пан» означает «всеобщий, каждый»).

[1] Автор здесь «объединяет» несколько дат. Точнее хронологическая картина «вьетнамской войны» выглядит следующим образом. С конца 1946 по середину 1954 г. в стране шла война между французскими оккупационными войсками и армией новопровозглашенной республики Вьетнам во главе с Хо Ши Мином. В 1965 г. во вьетнамские события вмешались США, приняв здесь сторону Южного Вьетнама, противостоявшего «коммунистическому» Северу. «Вьетнамская война США» завершилась в 1973 г., продолжавшись, следовательно, восемь лет. (*Прим. пер.*)

Юго-Восточной Азии воодушевила и Африку, где началось освободительное движение под руководством таких лидеров, как Нкрума в Гане, д-р Азикиве в Нигерии, Джулиус Ньерере в Танганьике (Танзании) и Хастингс Банда в Ньясаленде (современное государство Малави). Деколонизация Африки ускорилась в конце 1950-х годов. Нигерия получила независимость от Великобритании в 1960 г. В 1962 г. после длительной войны с французами стал свободным Алжир. В 1963 г. освободилась Кения, а еще через год — Танзания и Малави. Последняя африканская колония — Юго-Западная Африка — стала независимой Намибией в 1990 г.

Ранние формы антиколониального движения прочно опирались на идеи «классического» европейского национализма и принцип национального самоопределения. Нужно только помнить, что складывающиеся африканские и азиатские нации изначально находились совсем в ином положении, нежели европейские государства XIX в. Для африканских и азиатских наций борьба за политическую независимость была тесно связана с социальными устремлениями и желанием выйти из подчинения высокоиндустриальным США и Европе. Поэтому «национальное освобождение» здесь решало не только политические, но и экономические задачи. Это и объясняет, почему антиколониальные движения в своей идеологии обращались, как правило, не к классическому либерализму, а к социализму, в особенности к марксизму-ленинизму. На первый взгляд национализм и социализм несовместимы, ведь социалисты изначально были приверженцами интернационализма, рассматривая человечество как единое целое и утверждая, что национальное деление влечет за собой лишь противоречия и вражду. Марксизм прямо заявляет, что узы классовой солидарности сильнее всех и всяких национальных связей: как сказано в «Манифесте Коммунистической партии (1848), «рабочие не имеют отечества».

Для развивающихся стран идея социализма притягательна еще и тем, что идеалы коллективизма и сотрудничества, провозглашаемые социализмом, собственно, уже укоренены в традициях доиндустриальных обществах. И здесь выясняется, что у национализма и социализма и впрямь много общего: во всяком случае и там и там говорят о необходимости общественной солидарности и коллективизма. В этом смысле национализм предстает просто более слабой формой социализма: если первый применяет «социальный» принцип к нации, то второй распространяет тот же принцип на все человечество. Далее, анализируя явления неравенства и эксплуатации, социализм, особенно марксизм, казалось, помогал освободительным движениям лучше осмыслить свое положение и вооружал их на борьбу с колонизаторами. Логика здесь была одна: как угнетенный и эксплуатируемый пролетариат в свое время осознал, что может освободить себя лишь путем революционного свержения капитализма, так и освободительные движения должны встать на путь «вооруженной борьбы» за свое политическое и экономическое освобождение, воедино объединяя цели политической независимости и социальной революции. В таких странах, как Китай, Северная Корея, Вьетнам и Камбоджа, антиколониальные движения открыто объявляли о своей приверженности марксизму-ленинизму. Придя к власти, они первым делом конфисковали иностранный капитал и национализировали ресурсы, став на путь строительства плановой экономики по советскому образцу. Африканские и ближневосточные страны выработали менее идеологизированную форму национального социализма, — ее пытались осуществить в Алжире, Ливии, Замбии, Ираке, Южном Йемене и других странах. Лозунг «строительства

социализма» в этих странах прежде всего означал призыв к общенациональному единству и борьбе за национальные интересы, — как правило, во главе с сильным «харизматическим» лидером.

Однако не во всех развивающихся странах освободительные движения говорили на языке социализма или марксизма, заимствованном на Западе. Начиная с 1970-х годов, марксизм-ленинизм все основательнее вытеснялся различными формами религиозного фундаментализма, особенно исламского. Такие страны заняли отнюдь не прозападную, — скорее, напротив, антизападную позицию. Ислам, по крайней мере теоретически, стремится создать международное политическое сообщество, которое объединило бы в единую «исламскую нацию» всех, кто признает «путь ислама» и учение пророка Мухаммеда. Иранская революция 1979 года, приведшая к власти аятоллу Хомейни, выявила несколько иную сторону проблемы, а именно то, что исламский фундаментализм может быть поставлен на службу национальному и духовному возрождения нации. Установление исламской республики преследовало цель освободить Иран от «разлагающего влияния западного материализма» в целом и от «Великого Сатаны», то есть США, в частности. Путь к этому видели в возврате к традиционным ценностям и принципам, провозглашенным еще в *шариате*, — церковном праве ислама. Со всем тем исламский национализм не представляет собой чего-то единого. Скажем, в Судане и Пакистане исламизация по сути стала инструментом и орудием государства для консолидации правящей элиты, а в Египте и Алжире, напротив, радикальный исламизм стал рупором идеологии нравственного возрождения и социальной справедливости в интересах городской бедноты.

◆ К понятийному аппарату

Поликультурализм — описательный и нормативный термин. Как описательный термин он констатирует многообразие культур — явление, вытекающее из того, что в обществе существуют разные группы и они поразному идентифицируют себя в зависимости от своей расовой, этнической и языковой принадлежности. Как нормативный термин поликультурализм предполагает сугубо позитивную оценку этого многообразия, усматривая его положительное значение либо в том, что за каждой такой группой признается (должно признаваться) право на уважение, либо в том, что это многообразие самым позитивным образом сказывается на культуре общества в целом. Поликультаралзм, таким образом, утверждает значение самопознания и ощущения самоценности как для групп общества, так и для индивидов. Критики поликультурализма, однако, говорят о том, что поликультурным сообществам присуща внутренняя нестабильность и даже конфликтность, а нормативный поликультурализм третируют как простую разновидность политкорректности.

Поликультурализм

Представление о нации как о сообществе, объединенном культурными и политическими традициями, с 1960-х годов стало казаться все менее адекватным, — с существенно иным пониманием проблемы выступило интеллектуальное движение, получившее название поликультурализма (multiculturalism). Национализм в любой своей форме зиждется на идее общности: он говорит людям, кто они такие, дает им историю, укрепляет социальные связи и дух нации, порождает, наконец, идею исторической судьбы, выходящую далеко за пределы вопросов о смысле бытия отдельного человека. Тема общности стоит и перед поликультурализмом, только он



Исайя Берлин (1909—1997)

Английский историк и философ. Берлин родился в Риге, Латвия и в 1921 г перебрался в Англию До конца жизни оставаясь сторонником эмпиризма, он разработал либерально-плюралистическую концепцию, основанную на идеях критиков Просвещения — Вико (1668 — 1744), Гердера и Александра Герцена (1812 — 1870) Главной чертой мировоззрения Берлина был принцип этического плюрализма, — идея о том, что и для общества и для человека невозможно избежать конфликта ценностей. В своей самой известной работе о политике «Четыре эссе о свободе» (1958) он ставит достоинства «негативной» свободы выше достоинств свободы «позитивной». Считается одним из столпов западного либерализма перед лицом тоталитаризма.

говорит скорее о различиях: о том, что современным государствам присуще культурное многообразие, и потому вопрос о том, с кем именно человек себя идентифицирует, есть в известной степени дело его собственного выбора. Вообще культурное многообразие может быть связано с самыми разными факторами — с возрастом человека, его полом, принадлежностью к тому или иному классу. Но на первый план поликультурализм обычно выдвигает различия чисто культурного характера, идущие от расы, этноса и языка. Более того, он не только отталкивается от этого факта культурного многообразия, но и настаивает на том, что общество должно признавать и уважать существующие в нем различия. Первоначально культурализм сложился в США, правда, только тогда, когда в 1960-х годах здесь начался подъем движения за «черное сознание», хотя как страна иммигрантов США задолго до этого сложились в поликультурное сообщество. В начале 1970-х годов поликультурность стала государственной проблемой и для Австралия, где все явственнее давало себя знать влияние Азии. В Новой Зеландии заговорили о местной культуре маори как факторе национального своеобразия. В Канаде тема поликультурализма звучит в связи с задачей примирить франкоязычный Квебек с большинством англоязычного населения страны, а также в связи с культурой местных эскимосов. В Великобритании наконец отказались от попыток полностью интегрировать «черные» и азиатские общины в «белое общество», признав за ними их собственную идентичность и право на существование. В Германии то же самое произошло с турецкой общиной.

Отношения между поликультурализмом и национализмом очень непросты. В национализме лишь две традиции — либеральная и антиколониальная — более или менее легко уживаются с принципом множественности культур. Это и понятно: обе они придерживаются модели «открытой» нации как гражданского, политического сообщества, не принимая модели «этнического», культурно закрытого сообщества; другими словами, нация для них едина не потому, что в ней все признают одну культуру, а потому что здесь у всех одно и то же гражданство, одни и те же политические права и обязанности. Либерализм, правда, изначально тяготел к признанию множественности культур, так что и поликультурализму не составляло большого труда воспринять идеалы свободы личности и общественной толерантности. Собственно классическим выражением обеих традиций может считаться работа Дж. С. Милля (см. с. 56) «О свободе» (*On Liberty*, 1859), провозгласившая, что принцип толерантности в равной степени важен как для людей, так и для обществ.

Человек совершенно свободен в выборе своих убеждений, культуры и образа жизни, — это предпосылка его свободы и развития. Этот постулат вполне смыкается с философией поликультурализма. Милль, правда, видел в толерантности еще одно достоинство, а именно то, что, благоприятствуя разнообразию, она делает общество более энергичным и здоровым, а поощряя обмен мнениями и общественные дебаты, содействует его движению вперед. Все это очень близко и этике поликультурализма, который не только констатирует факт общественного разнообразия, что в принципе можно делать и без особого восторга, но и полагает его источником жизнестойкости и поступательного движения общества вперед.

И все же либеральные воззрения и поликультурализм суть весьма разные идеологии. Дело здесь, во-первых, в индивидуализме — стержневом принципе либерализма, из-за чего он всегда будет ставить момент личной идентичности над любой ее коллективной формой, будь то этническая, расовая, языковая или любая иная. Поликультурализм по этой причине для него столь же узок, как и национализм, — куда ближе ему идея интернационализма. Во-вторых, либерализм никому ничего особенно не предписывает, для него важно лишь то, чтобы общество не отказывалось от своих фундаментальных ценностей, прежде всего от свободы и толерантности; его концепция «правильной жизни» на первый план и ставит принцип личной независимости и свободы выбора. Да, он всегда будет «терпим к тем, кто сам терпим», но толерантность его отнюдь не всегда распространяется на то, что он сам полагает «нетерпимым» в культуре — вроде недобровольных браков по родительской воле или, напротив, жесткой дискриминации по отношению к нетрадиционным сексуальным ориентациям. Для некоторых сторонников идеологии множественности культур во всем этом нет ничего, кроме культурного империализма, — стремления навязать всему миру чисто западные убеждения, ценности и воззрения на жизнь.

Возможно, более прочным фундаментом для поликультурализма может служить идея ценностного плюрализма. Многие его сторонники, собственно говоря, и взяли на вооружение теорию плюрализма, разработанную Исайей Берлиным. Главный постулат Берлина заключается в том, что нет какой-то одной и единой для всех концепции «правильной жизни», — их много, а люди никогда не найдут между собой согласия по вопросу цели и смысла жизни. Коль скоро ценности людей не совпадают, бытие человека попросту обречено на конфликты и противоречия нравственного характера. Если при этом говорить об отдельных людях, им следует искать и находить компромисс между несовпадающими ценностями и целями. Что же касается общества в целом, оно должно быть устроено так, чтобы люди с разными моральными и культурными убеждениями могли вполне мирно и уважая друг друга уживаться на одном и том же политическом пространстве. Берлин не разрабатывал свою теорию специально для многокультурных обществ, тем не менее именно она сегодня образует предельно широкий фундамент поликультурализма, — по крайней мере того, который руководствуется принципом «живи и не мешай жить другим». При всем этом здесь есть и свои противоречия. Поскольку Берлин придерживался, можно сказать, крайней формы либерализма, для которой моральный плюрализм возможен только в том обществе, где уважается личная свобода, он не сумел показать, возможно ли сосуществование в одном и том же обществе либеральных и нелиберальных культур. Иной взгляд на проблему был предложен Бхикху Парехом (Bhikhy Parekh, 2000). С его точки зрения, культурное многообразие — это по сути отражение диалектического взаимодействия между человеческой при-

◆К понятийному аппарату

Нация-государство — это не только форма политической организации, но и политический идеал. В первом случае это независимое политическое сообщество, скрепленное прочными узами единого гражданства и национальности. В этом аспекте нация-государство являет собой противоположность многонациональным империям и городам-государствам. Во втором случае, это принцип, идеальный тип, сформулированный Мадзини: «одна нация — одно государство». Из этого вытекает, что ни одно современное государство культурно не однородно и не может быть таковым. Существуют две разные точки зрения на нацию-государство. Согласно либералам и большинству социалистов, нация-государство в основном формируется на основе общего гражданства и других отношений чисто политического свойства. Консерватизм и отдельные направления национализма видят ее основой этническое, «органичное» единство.

родой и культурой. С одной стороны, люди суть существа биологические, обладающие родовыми, очень схожими, физическими и умственными качествами, с другой, — они представляют собой и продукт культуры; их склад ума, поведение и образ жизни формируются группой, к которой они принадлежат. Поликультурализму поэтому, если он хочет стать основой для какой-то политики, необходимо осознать эту диалектику человеческой природы и то неискоренимое обстоятельство, что любая культура лишь отчасти выявляет глубинную сущность человека.

Что, однако, для данной темы совершенно очевидно, так это полная несовместимость поликультурализма с консервативным и экспансионистским разновидностями национализма. Последние всегда исходили из идеологии национальной исключительности, ожидая от нации некоей культурной однородности, а то и расовой чистоты. Консерваторы, скажем, всегда полагали, что общество должно быть основано на общеприемлемых ценностях и общей культуре: индивид для них — весьма малопочтенное существо, которое всегда стремится к себе подобным, но столь же естественно опасается тех, кто на него не похож. Скажем, Бёрк (см. с. 57) полагал, что для любого сообщества такого рода предрассудки неизбежны и даже полезны, поскольку они содействуют сплоченности общества. Поэтому взгляду консерваторов поликультурные общества предстают чем-то пестрым и заведомо конфликтным: взаимная подозрительность, ненависть и даже насилие в отношениях между разными этническими общностями — все это списывается на элементарные проявления социальной психологии. Практические рекомендации, вытекающие из такого взгляда на проблему, — держать культурное многообразие под контролем, ограничивать иммиграцию и ассимилировать меньшинства, дабы они воспринимали ценности и мировоззрение господствующего большинства.

Еще проще дело обстоит с шовинистическим национализмом: он попросту доводит эту логику до возможного предела. Для него сила «национальной общности» только и проистекает что из этнического и культурного единства — идея, которой фашисты оправдывали все свои меры по репатриации, депортации и другим способам устранения меньшинств. У нацистов апогеем всего этого стал геноцид евреев. Если идеологии такого толка вообще заслуживают какого-либо анализа, следует сказать вот что. Во-первых, даже когда они не скатываются до откровенного расизма, они несут его в скрытой форме, оправдывая и в чем-то даже провоцируя отношения враждебности между этническими сообществами; во-вторых, во главе угла у них всегда стоят требования обеспечить ту социальную, нравственную и культурную однородность, которой в современных обществах давно уже нет и быть не может — и вернуться к которой, следовательно, можно не иначе чем тотальными репрессиями.

Есть ли будущее у нации-государства?

По мере того как XX век шел к своему завершению, все чаще стали говорить о том, что закончилась и эпоха националистических идеологий. И отнюдь не потому, что на смену им пришли «более высокие» наднациональные уровни политических отношений, а потому что они до конца исчерпали свою задачу — создать мир наций-государств. В свое время нация была признана единственно законно существующим политическим организмом. После 1789 г. в мире произошли радикальные преобразования как раз на основе этого принципа. На 1910 г. из 159 государств, что в 1989 г. были членами ООН, существовало лишь 15. Даже в XX в. большинство народов мира продолжало находиться в колониальной зависимости от одной из европейских империй. Лишь три из нынешних 65 стран Ближнего Востока и Африки существовали до 1910 г., — а с 1959 г. в мире возникло не менее 74 государств. И все эти перемены в значительной степени были результатом борьбы за национальную независимость, по завершении которой новые государства неизменно обзаводились всеми атрибутами нации-государства.

Сама история, казалось бы, работала и работает на нацию-государство. Каждый из трех главных геополитических сдвигов XX в. (Первая мировая война, Вторая мировая война и крах коммунизма в Восточной Европе) лишь еще больше укреплял концепцию нации как основной формы политической организации общества. После 1991 г. возникло еще 18 новых государств (15 из них как результат распада СССР), и все они заявили о себе как о нациях-государствах. Достоинство этой формы государственного устройства состоит в том, что она одновременно связывает общество и культурными, и политическими факторами: границы этнического сообщества, где люди объединены общим прошлым и общей культурой, в данном случае идеально совпадают с областью гражданства. Вот почему многие говорят о том, что возникновение наций-государств было в свое время процессом совершенно естественным и закономерным: никакая иная общественная группа, помимо нации, исторически не могла бы стать устойчивой политической общностью. Отсюда следует вывод, что это вообще единственная жизнеспособная политическая организация, а всякого рода наднациональные органы, такие, как Европейский Союз, никогда не сравняются с национальными правительствами в способности управлять обществом на сколько-нибудь легитимных основаниях. По этой логике процесс европейской интеграции должен бы быть поставлен в жесткие рамки, ибо люди разной культуры, разной истории и разных языков никогда не почувствуют себя гражданами единой Европы — объединения сугубо политического свойства.

Нужно, однако, сказать, что к тому историческому моменту, когда принцип нации-государства, казалось бы, совершенно укоренился в сознании всего мира, появились мощные силы, угрожающие превратить национальное государство в пережиток прошлого. Заговорили о «кризисе нации-государства» под воздействием внутренних тенденций и внешних угроз. Во внутреннем плане нации-государства испытывают воздействие целого ряда центробежных сил, вызванных активизацией этнических и региональных структур. Повсеместная озабоченность этническими проблемами, может быть, и отражает то обстоятельство, что в ситуации экономической и культурной глобализации нации более не способны обеспечить ни коллективной идентичности, ни вообще чувства причастности к какому-то единому социальному целому. Поскольку все нации-государства так или иначе несут в себе многообразие

этносов и культур, воссоздание политики на этнической основе представляет собой открытый вызов модели национального государства. Но в отличие от нации этнические или региональные группы не являются общепризнанными и жизнеспособными политическими единицами — сами они поэтому тяготеют к федерализму и конфедерации. Мы поэтому и видим, например, что в структуре, предусмотренной Европейским Союзом, бельгийские области Фландрия и Валлония получили такую степень самоуправления, что Бельгию лишь формально можно считать нацией-государством. Природа таких центробежных сил обсуждается подробнее в гл. 8.

Внешняя угроза целостности нации-государства может принимать различные формы. (1) Это прогресс в области вооружений, особенно ядерных: возникла объективная потребность в наднациональных и международных органах, которые отвечали бы за сохранение мира. В свое время это привело к созданию Лиги Наций, позже — Организации Объединенных Наций. (2) Это глобализация экономики: сложился общемировой рынок, экономическая деятельность осуществляется через громадные транснациональные корпорации, а громадные капиталы перемещаются по миру, что называется, в мгновение ока. Так есть ли будущее у нации-государства в мире, где ни одно национальное правительство не отвечает за свои экономические судьбы? (3) Сам институт нации-государства, как выясняется, несет в себе угрозу окружающей среде и глобальному экологическому равновесию. Нации превыше всего озабочены своими собственными стратегическими и экономическими интересами: мало кто из них берет на себя труд подумать о том, какие экологические последствия возымеют их действия. Серьезность ситуации проявилась со всей очевидностью в 1986 г., когда стало известно о Чернобыльской ядерной катастрофе. Последствия ее таковы, что по Северной Европе прокатилась волна радиации, которая, как ожидается, станет причиной 2000 случаев смерти от рака в течение 50 лет.

Наконец, последнее. От других форм политической организации нацию-государство всегда отличало то, что она связывала людей единой национальной культурой и общими традициями. Сегодня с возникновением транснациональной и даже глобальной культуры ослабляется и эта ее способность. В том же направлении работает международный туризм и небывало быстрое развитие техники связи — от спутникового телевидения до «информационного суперхайвея», объединяющего целый ряд коммуникационных технологий. Сегодня американские фильмы и телевизионные программы транслируются по всему миру, индийская и китайская кухни так же популярны в Европе, как и свои национальные блюда, а люди общаются между собой, находясь в разных частях света, столь же легко, как если бы они связывались с соседним городком. Учитывая все это, спросим еще раз: есть ли будущее у нации-государства? Этот вопрос и целый комплекс связанных с ним проблем подробнее обсуждаются в гл. 7.

Выводы

♦ Природа нации определяется сочетанием культурных и политических факторов. В культурном плане нация предстает общностью людей, связанных общим языком, религией, историей и традициями. В конечном итоге, однако, нации определяют себя как общность, связанную гражданским сознанием, исторически выражавшимся прежде всего в стремлении обрести или сохранить государственность.

♦ Национализм существует в различных культурных и политических формах. Национализм культурного толка несет в себе идею обновления нации как своего рода

цивилизации с ее в каждом отдельном случае специфическими качествами, как уникального, исторически детерминированного и органического целого Со своей стороны национализм политического толка видит в нации замкнутое политическое сообщество и потому на первый план выдвигает идеи суверенитета и самоопределения

♦ Некоторые политические мыслители считают национализм феноменом Нового времени, связанным с индустриализацией и распространением демократии, другие видят его истоки в этнических сообществах, сложившихся еще в Средние века Природа национализма чрезвычайно многообразна в каждом отдельном случае свою роль здесь играли как исторические обстоятельства, воздействовавшие на данную форму национализма, так и политические цели, которые он преследовал

♦ Существует несколько разновидностей политического национализма Либеральный национализм зиждется на вере во всеобщее право наций на самоопределение Консервативный национализм превыше всего ставит роль патриотизма в деле общественного и политического сплочения нации Национализм экспансионистского толка выступает идеологией агрессии и завоевания Антиколониальный национализм связан с борьбой за национальное освобождение и социально-экономическое развитие общества

♦ Философия современного поликультурализма в той или иной степени всегда подрывает основы национализма Меньше всего проблем в данном случае возникает перед национализмом либерального толка, поскольку он видит в нации скорее политическое, чем культурно-этническое сообщество и требует лишь, чтобы многообразие культур не противоречило принципам общественной толерантности и свободы личности Консерваторы же видят в многообразии культур прямую угрозу нации — источник недоверия между людьми, враждебности и даже насилия

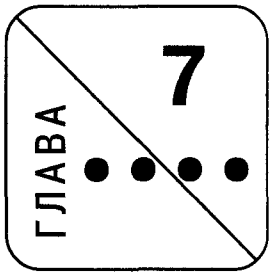
♦ До сих пор главной формой политической организации общества во всем мире остается нация-государство многие усматривают в ней вообще единственно возможную «ячейку» политики Ей и впрямь присуще то достоинство, что она объединяет общество как культурно, так и политически, тем самым и давая сообществу, объединенному общим прошлым и этнической идентичностью, право на независимость и политическое самоопределение

♦ В настоящее время нации-государства сталкиваются с целым рядом проблем Развиваются центробежные тенденции, порождаемые факторами этнического порядка Внешние вызовы национальным государствам исходят от все более широкого развития наднациональных структур, от экономической и культурной глобализации и необходимости найти решения для международного экологического кризиса

Вопросы для обсуждения

- Как возникают нации? Являются ли они естественными или искусственными образованиями?
- Почему так велико значение национальной гордости и патриотизма?
- Ориентирован ли культурный национализм исключительно на прошлое нации?
- Почему национализм исторически оказался столь мощной политической силой?
- Всегда ли национализм ведет к изоляции и конфликту?
- Как оценивать культурное многообразие человечества — как источник культурного обогащения общества или как угрозу его стабильности?
- Является ли нация-государство единственно легитимной формой политической организации общества?

Мировая политика



В наш научный век война в конечном итоге означает одно — общую гибель человечества.

Бертран Рассел.
Непопулярные размышления (1950)

Конец XX века принес человечеству осознание того, что мир, говоря словами Маршалла Маклюэна (Marshall McLuhan), стал одной большой «глобальной деревней». Глобализация совершенно изменила наше понимание политики и самой сути политических отношений. Традиционное восприятие политики было «завязано» на государстве: именно государство считалось главным актором политики, а в фокусе политического анализа находился сугубо национальный уровень государственной деятельности. Из такого понимания естественно вытекало и то, что можно провести четкое разделение между внутренней и внешней политикой, то есть тем, что имеет место внутри национального государства, и тем, что происходит за его пределами. В последнем случае на помощь приходила новая и самостоятельно развивавшаяся дисциплина — «международные отношения». Глобализация, однако, затушевала (кто-то даже скажет, что стерла) границы между «внутренним» и «внешним», направляя человечество по пути к единому «глобальному обществу». Хотя национальное государство остается самым важным актором на мировой арене, сегодня совершенно невозможно отрицать и того, что стремительно растет значение наднациональных органов и транснациональных структур.

СОДЕРЖАНИЕ

К пониманию мировой политики	**157**
Идеализм	158
Реализм	160
Плюрализм	162
Марксизм	163
Изменяющийся миропорядок	**164**
Начало и конец «холодной войны»	164
Миропорядок XXI века	168
Динамика глобализации	**172**
Факторы и тенденции глобализации	172
Глобализация: концепции и дебаты	175
Регионализация	**180**
Европейский Союз	184
По направлению к мировому правительству?	**189**
Организация Объединенных Наций	191
Выводы	**195**
Вопросы для обсуждения	**196**

В настоящей главе рассматриваются следующие основные вопросы.

Основные вопросы

- Какие существовали и существуют подходы к анализу и объяснению мировой политики?
- Что несет человечеству XXI век — мир и гармонию или хаос и разрушение?
- Что такое глобализация? Что она несет национальному государству?
- Является ли глобализация позитивной или враждебной силой?
- Каково будущее у наднациональных региональных организаций?
- Может ли идея мирового правительства стать реальностью?

К пониманию мировой политики

Что политика обращена не только вовнутрь, но и вовне общества, люди понимали издревле, начиная с тех войн и конфликтов между городами-государствами, что имели место в Древней Греции. Современная система международных отношений, однако, возникла лишь со становлением централизованных государств в XVI — XVII веках. Свое выражение этот процесс нашел в Вестфальском договоре (1648 г.), которым завершилась Тридцатилетняя война и в котором европейские державы впервые официально провозгласили принцип государственого суверенитета. Позже к европейской системе государств подключились США, когда после победы над Испанией в 1908 г. они в глазах мирового сообщества стали великой державой, и Япония, которая получила такой же статус после своей победы над Россией в 1904—1905 годах. В конце XIX в. империализм и европейская «драка за колонии» в Африке и Азии придали международной системе по-настоящему всемирные очертания.

XX в. стал свидетелем становления мировой политики в том смысле, что отношения конфликта и сотрудничества между государствами и международными организациями распространились на весь мир. Наиболее драматичным образом это проявилось в Первой мировой войне (1914—1918), Второй мировой войне (1939—1945) и **«холодной войне»** (Cold War). К концу XX в. стало очевидным, что меняются самые основы политической жизни. Под вопросом оказалось, собственно говоря, само деление на внутренние и внешние аспекты политики, столь привычное прежде. Сегодня об этих сложных и многосторонних изменениях говорят как о «глобализации».

Для анализа этих и других тенденций вначале необходимо уяснить различные подходы, с позиций которых обычно рассматривалась международная и мировая политика. В этой области существовали следующие основные «школы»:

- идеализм
- реализм
- плюрализм
- марксизм

«Холодная война» — период соперничества между Западом во главе с США и Востоком во главе с СССР, продолжавшийся с 1945 г. до распада социалистической системы в 1989—19991 гг.

Иммануил Кант (1724—1804)



Немецкий философ Всю свою жизнь Кант прожил в Кенигсберге (тогда Восточная Пруссия). В 1770 г. он стал профессором логики и метафизики Кенигсбергского университета. Главную идею его «критической» философии составлял постулат о том, что познание не просто является суммой чувственных восприятий, а зависит от понятийного аппарата человека. В основу своей политической философии Кант положил нравственный принцип. Согласно Канту, законы разума диктуют человеку категорические императивы, главным из которых является обязанность человека относиться к другим людям не как к «средствам», а как к «целям» Главные работы Канта — «Критика чистого разума» (1781), «Критика практического разума» (1788) и «Критика способности суждения» (1790).

Идеализм

Суть политического идеализма состоит в том, что он воспринимает международную политику с точки зрения моральных ценностей и норм права. Его меньше интересует эмпирический анализ (то есть то, как государства реально ведут себя) и больше нормативные моменты (то есть то, как они должны себя вести). Его поэтому иногда рассматривают как разновидность утопизма. По ходу истории было разработано множество идеалистических теорий политики. В Средние века, например, Фома Аквинский (1224—1274) рассуждал о том, что такое «справедливая война», для чего рассматривал действия правителей в отношениях друг с другом с точки зрения морали. При этом он утверждал, что война может быть оправдана, если соблюдаются три условия. Во-первых, ее должен объявить полновластный правитель. Во-вторых, дело, за которое ведется война, должно быть правым в том смысле, что ее целью должно быть исправление совершенной несправедливости. В-третьих, в такой войне надлежит держаться добра и избегать зла, никак не поддаваясь страстям жестокости и жадности. Позже Иммануил Кант предложил нечто вроде проекта мирового правительства. По его воззрению, мораль и разум одновременно говорят людям, что войны быть не должно, а в будущем человечеству суждено придти к «всеобщему и вечному миру».

Большинство форм идеализма сочетается с интернационализмом, то есть убеждением в том, что дела человека должны быть устроены в соответствии с общечеловеческими, не только национальными принципами. Этот взгляд, в свою очередь, отражается в том предположении, что жизнь людей как на национальном, так и на международном уровнях, должна быть устроена на началах гармонии и сотрудничества. Одной из наиболее влиятельных форм идеализма стал либерализм. Хотя либералы традиционно видели в государстве главную единицу политической организации общества, столь же важными для них всегда были взаимозависимость государств и свободная торговля: война, по их убеждению, чаще всего попросту «не

оправдывает себя». Интернационализм такого рода также привержен идее коллективной безопасности и международному праву — принципам, воплощенным в таких организациях, как Лига Наций и ООН. Так, президент США Вудро Вильсон утверждал, что Первая мировая война стала порождением «старой политики» милитаризма и экспансионизма многонациональных империй, лучшим же противоядием войне может стать строительство мира демократических национальных государств, способных сотрудничать в областях взаимного интереса и лишенных какой бы то ни было заинтересованности в войне и грабеже.

Судьба идеализма была не безоблачной: его годами критиковали и высмеивали теоретики реализма, и все же он с новой силой возродился в конце XX в. в виде **неоидеализма**. Неоидеализм стал реакцией на аморализм силовой политики эры сверхдержав. Примером здесь может служить та попытка вернуть этику во внешнюю политику США, которую в 1970-х годах предпринял американский президент Картер: его администрация предоставляла экономическую и военную помощь только тем странам, где соблюдаются права человека. Еще громче тема международного сотрудничества и общей безопасности в конце 1980-х годов прозвучала у президента СССР Михаила Горбачева, говорившего об «общем европейском доме» и о том, что проблема прав человека по своей значимости выходит за рамки идеологического соперничества между коммунизмом и капитализмом.

Но, наверное, самый сильный толчок возрождению идеализма принесло повсеместное осознание того, что мир находится перед угрозой полного ядерного уничтожения — результат той эскалации военных расходов, в которых Запад и Восток соревновались десятилетиями. Возникло движение за мир, исходившее из самой широкой интернационалистской философии с акцентом на пацифизме — принципиальном отрицании войны и всех форм насилия. Позиции неоидеализма отразились и в концепции «мирового сообщества», возникновение которой обычно связывается с именем австралийского дипломата и ученого Джона Бертона (John Barton, 1972). Концепция «мирового сообщества» предполагает, что идея суверенных национальных государств устарела, — на их место приходит модель сложных и взаимозависимых отношений, которую Бертон назвал «паутиной». Отсюда естественно следовало, что традиционная международная политика должна уступить место ненасильственным способам разрешения международных конфликтов и сотрудничеству государств.

◆ К понятийному аппарату

Интернационализм — это теоретическое обоснование или практическое применение принципа транснационального или глобального сотрудничества. В основе этого принципа лежит такое представление о природе человека, которое прямо противостоит политическому национализму, прежде всего тому его постулату, что политическая идентичность определяется фактором национальной принадлежности. Истоки интернационализма куда ближе к либеральной и социалистической традициям. *Либеральный* интернационализм отталкивается от принципа индивидуализма и находит отражение, например, в том представлении, что общечеловеческие права неизмеримо выше суверенитета нации *Социалистический* интернационализм исходит из принципов международной классовой солидарности («пролетарский интернационализм»). Весьма близки современному интернационализму также феминистские и экологические течения мысли

Неоидеализм — взгляд на международные отношения, подчеркивающий «практическое» значение морали, особенно принципы уважения прав человека и независимости государств

Реализм

Реалистская традиция, иногда называемая политическим реализмом, вполне может претендовать на звание старейшей теории международной политики. Ее зачатки можно видеть уже у Фукидида в его истории Пелопоннесской войны (431 до н.э.). и у Сунь-Цзы в его классической работе о стратегии «Искусство войны». написанной в Китае приблизительно в то же время. Другие видные фигуры политического реализма — Макиавелли (см. с. 8) и Томас Гоббс (см. с. 374). Но господствующей парадигмой анализа реализм стал лишь в XX в. — после и вследствие двух мировых войн. В то время как идеализм делает акцент на этической стороне международных отношений, для реализма характерен другой акцент — **силовая политика** (power politics) государств, преследующих свои собственные интересы. Центральным его положением есть то, что государство является главным актором на международной арене и, будучи суверенным, способно действовать не зависимым от кого бы то ни было образом; более того, с подъемом национализма и становлением современных наций-государств оно, государство, стало политическим сообществом, крепко связанным изнутри, и здесь все должно быть подчинено интересам нации.

Э. Карр (E.H. Carr, 1939) и Ганс Моргентау (Hans Morgenthaw, 1948) — одни из ведущих теоретиков реализма — особо едкой критике подвергли веру идеализма в интернационализм и естественную гармонию международных отношений. Карр, например, доказывал, что в период между двумя мировыми войнами наивные надежды на международное право и коллективную безопасность как раз и помешали политикам по обе стороны Атлантики осознать опасность германского экспансионизма и остановить его. Поскольку в мире нет власти более высокой, чем власть суверенного государства, подчеркивают реалисты, международная политика осуществляется по «законам природы», то есть анархии, но никак не гармонии; анархичность же международной системы заключается в том, что каждое государство, предоставленное самому себе, думает лишь о собственных национальных интересах, прежде всего о собственном выживании и защите своих территориальных границ.

По этим основаниям реалисты и делают столь сильный акцент на роль силы в международных отношениях, силу же понимают по большей части в военных категориях. Международная анархия, однако, для них ни в коем случае не означает перманентного конфликта и вечной войны — они настаивают лишь на том, что и конфликт и сотрудничество внутри системы государств в большинстве случаев подчиняются логике существующего на данный момент **баланса сил** (balance of power) в мире. Далее, преследуя интересы национальной безопасности, государства вступают в союзы, и, если между такими союзами складывается равновесие сил, это и обеспечивает мир и международную безопасность на то или иное время. Нельзя, однако, забывать о динамике международных систем: когда равновесие сил нарушается, высока вероятность войны.

Политика силы — подход к политике, основанный на том допущении, что стремление к власти от природы присуще человеку; иногда термин употребляется дескриптивно — в нейтральном смысле.

Баланс сил — модель взаимодействия между государствами, в которой возможности взаимной агрессии и экспансии ограничены столь радикально, что становятся «практически» невозможными и нецелесообразными.

При этом реалисты отнюдь не считают, что внутри международного порядка и в самом деле действуют какие-то «законы природы», — это не так, ибо власть, богатство и ресурсы в мире распределены между государствами неравномерно. Главным участникам этой системы отведена роль **великих держав** (great power) (в годы «холодной войны» их называли сверхдержавами). Вообще же имеет место иерархия государств, накладывающая на международную систему какой-то порядок, поскольку великие державы так или иначе контролируют подчиненные им государства через торговые блоки, «сферы влияния», а то и прямую колонизацию. В годы «холодной войны» все это привело к становлению биполярного мирового порядка, где соперничество между американским и советским силовыми блоками охватило собой едва ли не весь земной шар. Реалисты здесь легко доказали бы, что именно биполярность благоприятствовала сохранению мира, поскольку эскалация военных расходов уже в 1960-х годах, когда сложилась ситуация взаимного гарантированного уничтожения, обернулась надежной системой ядерного сдерживания. Стабильная иерархия, имеющая своей основой общепризнанные правила игры, по их мнению, и не дала развязаться анархии.

◆ К понятийному аппарату

Суверенитет в самом общем смысле есть понятие, выражающее идею абсолютной и неограниченной власти государства в пределах собственных границ. Следует, однако, различать правовой и политический суверенитет, а также внешний и внутренний его аспекты. *Правовой* суверенитет относится к высшей законодательной власти государства — его безоговорочному праву требовать от граждан исполнения законов. *Политический* суверенитет относится к неограниченной политической власти государства — его способности, обладая монополией на применение принудительных средств, обеспечивать гражданское повиновение. *Внутренняя* сторона суверенитета отражает идею высшей власти в государстве, исходящей от его высших властных органов, решения которых обязательны к исполнению для всех граждан, групп и институтов в пределах территориальных границ государства. *Внешняя* сторона суверенитета относится к месту и положению государства в международном порядке — к его способности действовать здесь как независимая сила.

В продолжение 1980-х годов под влиянием Уолца (Waltz, 1979) и других теоретиков получил развитие **неореализм** (иногда также называемый «новым», или структурным, реализмом). Оставаясь все на тех же позициях признания за силой решающего значения в международных отношениях, сторонники этого направления объясняют мировые процессы не столько целями и декларациями государств, сколько структурными факторами международной системы.

Реализм и неореализм, однако, не обошлись без самой жесткой критики в свой адрес. Главной претензией к ним было то, что отрывая политику от этики, эти доктрины тем самым по существу оправдывают как эскалацию военной напряженности, так и гегемонистские устремления великих держав. Критики полагают также, что в свое время силовая политика не столько обеспечила мир, сколько поставила планету на грань ядерной катастрофы. Критика реализма явилась и со стороны феминистской теории, стоящей на том, что стремление государств к влас-

Великая держава — государство, занимающее высшую ступень в мировой иерархии государств — статус, отражающийся в возможностях ее влияния на менее сильные государства.

Неореализм — взгляд на международные отношения, существенно корректирующий модель силовой политики, акцентирующий момент структурных ограничений в международной системе, т.е. указывающий на те факторы и обстоятельства, которые объективно ограничивают свободу действий для участников международной системы.

ти, равно как и их одержимость вопросами национальной безопасности и военной мощи, отражают социальное господство мужчин-политиков, чья природа как раз и сводится к агрессии и соревновательности. С эмпирической стороны построения реализма обнаружили и ту свою слабость, что, концентрируясь на государстве как доминирующем акторе мировой политики, они не замечают плюралистических тенденций, формирующих международную среду с конца XX в. В этой ситуации классический реализм окончательно уступил свое место некоему «новому реализму».

Плюрализм

Плюралистский подход к международной политике, особенно характерный для США, обозначился в 1960—1970-х годах, явившись своего рода надстройкой здания либеральных идей и ценностей. В своем традиционном значении плюрализм есть социально-политическая концепция, подчеркивающая значение такого фактора, как рассредоточение силы и власти среди ряда конкурирующих структур или групп. Как концепция международных отношений плюрализм, акцентируя момент «проницаемости» государства, выступил альтернативой той «государство-центричной» модели, которой придерживается реализм. Иллюстрацией к последней модели со всеми ее недостатками может послужить известное рассуждение Джона Бертона о «биллиардном столе». Именно в таком виде — как стол с шарами, которые являются совершенно жесткими объектами и сталкиваются между собой, тем самым задавая друг другу движение, — реализм и представляет себе мировую политику. По убеждению сторонников плюрализма, это совершенно неверный образ, так как в нем совершенно отсутствуют транснациональные акторы, такие, как транснациональные корпорации (ТНК) и неправительственные организации, и нет понимания взаимозависимости государств, особенно в экономической сфере.

Плюрализм поэтому предлагает «модель разнородных акторов», в которой при должном осознании роли национальных правительств одновременно подчеркивается и то, что международные отношения сегодня формируются под воздействием гораздо более широкого круга факторов и групп интересов, чем прежде. Для начала здесь как минимум нужно говорить о том, что принцип «внешнего суверенитета», на котором зиждется реализм, следует заменить более скромным понятием независимо действующих структур. Это позволяет включить в круг акторов международных отношений такие структуры, как «Гринпис», Организацию освобождения Палестины, корпорацию «Кока-Кола» и Ватикан, совершенно наравне, скажем, с французским или аргентинским государством. На самом же деле плюрализм при своем акценте на моменте распыления власти ставит под вопрос и понятие независимо действующего актора, полагая, что все субъекты мировой политики (правительственные и неправительственные) действуют в кругу сдержек и противовесов, которые в общем-то исключают полную независимость какого бы то ни было из них. Именно в духе такого подхода, например, анализируя Кубинский кризис 1962 г., Аллисон (Allison, 1971) показал, что государственные решения чаще всего проистекают не столько из «рационального» следования национальным интересам, сколько из бюрократической среды чиновников от политики.

Наконец, плюрализм позволил осознать и такую тенденцию международных отношений, как отход от силовой политики и обычаев национального возвеличивания. Здесь проявляется уже не вера идеалистов в абстрактные принципы, а понимание того, что коль скоро сила и власть в мире распылены самым широким образом, конкуренция может оборачиваться и самыми негативными последствиями. Сторонники данного подхода поэтому полагают, что во взаимозависимом мире движение к сотрудничеству и интеграции (более всего, может быть, характерное для Европы) в конце концов станет главной магистралью мировой политики.

Марксизм

Марксистский взгляд на международные отношения резко отличается от других парадигм, и эта специфика заключается в том, что марксизм уделяет особое значение факторам экономической силы и деятельности международного капитала. Хотя Маркс более всего занимался структурами национального капитализма и особенно антагонистическими отношениями между буржуазией и пролетариатом, его работы затрагивали и международные отношения — достаточно вспомнить его концепцию о том, что солидарность рабочего класса не знает национальных границ: Манифест Коммунистической партии (1848) и завершался призывом «Пролетарии всех стран, соединяйтесь!» В то время как либеральные и реалистские теории полагают, что власть в мире организована вертикально, в чем отражается иерархия существующих в мире государств, марксизм выдвинул идею горизонтальной организации, основой которой является международный класс. Однако капитализм как мировая система не был рассмотрен со всех своих сторон, пока не появилась книга Ленина «Империализм как высшая стадия капитализма» (1917). Ленин (см. с. 93) пытался доказать, что выход капитализма за национальные границы обусловлен его стремлением сохранить нормы прибыли путем экспорта капитала, а это, в свою очередь, сталкивает капиталистические державы между собой, результатом чего и стала Первая мировая война — империалистическая война, поскольку она велась за контроль над колониями в Африке, Азии и других частях мира.

Современные марксисты, или неомарксисты, в сущности, отказались от классической модели Маркса—Ленина. Причиной стало прежде всего то, что империализм начала XX века отнюдь не вылился в «высшую», то есть конечную, стадию капитализма, неприемлемо узким оказалось и положение о том, что политика госу-

◆ К понятийному аппарату

Империализм в широком смысле слова — это политика государства по распространению своей власти за пределы собственной территории. Первоначальное употребление этого термина относилось к идеологии, оправдывавшей военную экспансию и имперские захваты под лозунгами национализма или расизма. Сегодня термин чаще используется для характеристики системы политического или экономического господства, сложившейся как результат предшествующей империалистической политики. В трактовке марксизма империализм есть экономическое явление, порожденное процессом вывоза капитала. Неомарксизм указывает на более глубокие и менее очевидные формы империализма, определяя их понятием *«неоколониализм»* — ситуация, в которой развитые страны контролируют зависимые от них территории при помощи одних экономических рычагов и без нарушений формальных принципов независимости этих государств. Последователи реализма склонны усматривать в империализме, напротив, чисто политический феномен — стремление государств к усилению и получению стратегических преимуществ через экспансию и завоевания.

дарства является не чем иным, как простым отражением интересов капитала. Признав идею «относительной независимости» государства, марксисты, в сущности, сблизились с позицией плюрализма в понимании того, что на мировой арене действуют самые разнообразные силы — субнациональные, национальные и межнациональные. Особенность неомарксистского подхода, однако, составляет следующее: в то время как классический марксизм подчеркивал соперничество между национальными «капитализмами», неомарксизм главное внимание уделяет тому, как в XX веке развивалась глобальная капиталистическая система.

Главной чертой этой системы, согласно неомарксизму, является организация классовых интересов на международной основе — в виде сети многонациональных корпораций. Предполагается, что корпорации не просто вытеснили суверенные государства с арены мировой политики, — они, как сами государства, а также международные организации, функционируют в рамках системы, обслуживающей долгосрочные интересы глобального капитализма. По неомарксизму, эта глобальная система производства имеет в высшей степени упорядоченный характер: мир здесь поделен на «ядро» и «периферию». «Ядро», а это не что иное как развитый Запад, поддерживает высокие темпы своего развития через технологические инновации и систематически высокие уровни капиталовложений, периферия же — менее развитый Юг — служит источником дешевого труда и сырья. Это глобальное неравенство по своему отражает и те различия, что существуют на региональном уровне уже внутри национальных экономик, где региональные «ядра» интегрированы в мировую экономику, тогда как периферейные регионы влачат подчас весьма жалкое существование, нередко становясь питательной средой для этнического национализма. Экономическая глобализация, таким образом, совершенно не исключает опасности дезинтеграции той или иной нации.

Изменяющийся миропорядок

Начало и конец «холодной войны»

9 ноября 1989 г. демонстранты в Восточном Берлине, все как один охваченные небывалым подъемом, устремились к Берлинской стене и стали крушить ее — этот главный символ «холодной войны». Весной 1990 г. в дни Кувейтского кризиса, когда для противодействия иракской агрессии сложилась самая широкая международная коалиция, президент США Буш провозгласил «новый мировой порядок». В ноябре 1990 г. представители Варшавского договора и НАТО (двух военных организаций, некогда воплощавших в себе самый дух соперничества между Западом и Востоком) встретились в Париже и официально провозгласили конец эры конфронтации. В книге «холодной войны» была перевернута последняя страница. Но остались вопросы. Как она началась — «холодная война»? Что удержало ее в «холодном» состоянии и почему она не вылилась в настоящую войну? И что именно означало ее окончание: кто, собственно говоря, победил?

Дебаты о начале «холодной войны» напрямую связаны с тем идеологическим соперничеством, которое в свое время, собственно говоря, и привело к «холодной войне». Обычное, «общепринятое», объяснение однозначно возлагает здесь вину

на СССР. Предполагается, что советский контроль над Восточной Европой стал лишь выражением весьма и весьма давних имперских амбиций России, вдобавок прошедших еще и через марксистско-ленинскую доктрину мировой классовой борьбы. Именно такой взгляд был высказан Джорджем Кеннаном (George Kennan) в его знаменитой серии статей 1947 г., где советский коммунизм был изображен прямым выражением агрессивности, и повторен в 1980-х годах президентом США Рейганом, охарактеризовавшим СССР как «империю зла». Для этой традиции вся проблема заключалась в коммунистическом **экспансионизме** (expansionism), американская же политика от Трумэна и далее представлялась попыткой сдержать эту экспансию — вначале через экономическое возрождение Европы на основе плана Маршалла (1946)[1], а затем через создание военного союза государств Запада в виде Организации Североатлантического договора (НАТО).

Эта понимание «холодной войны», однако, подверглось основательной «ревизии» в годы войны во Вьетнаме — ревизии, встретившей полное сочувствие и среди исследователей, например, со стороны Габриэля Колко (Gabriel Kolko, 1988). Здесь политика СССР предстала не с агрессивной, а оборонительной стороны, главный же ее мотив был усмотрен в стремлении создать буферную зону между собой и враждебным Западом, а также основательно ослабить Германию. «Ревизионисты» указали и на факты экспансионистской политики США, в политике которых легко можно было рассмотреть стремление создать *Pax Americana*[2], где все рынки мира были бы открыты для американского капитала. В те годы, правда, увидеть устремленность США к экономическому господству в мире было весьма непросто из-за той воистину фанатичной антикоммунистической шу-

◆ К понятийному аппарату

«Холодная война» (термин ввел в употребление в 1944 г. Уолтер Липпман) — это растянувшиеся на многие годы состояние серьезнейших противоречий между странами или соперничающими блоками, балансирующими на грани настоящей войны. Обычно под этим понятием подразумевается период политического, экономического, культурного и военного противостояния между «капиталистическим» западным блоком и «коммунистическим» восточным, но главным образом между США и СССР. Обычно считается, что «холодная война» началась в 1947 г., когда США приняли «доктрину Трумэна», хотя некоторые исследователи относят начало этой конфронтации к Потсдамской конференции 1945 г или даже к интервенции западных держав против большевиков во время Гражданской войны в России 1918—1921 годов Хотя «война» была «холодной» в том смысле, что противники избегали прямых столкновений, ее характерными чертами были секретные операции и конфликты с участием других государств, за спинами которых стояли сверхдержавы. Новая эскалация напряженности, связанная с очередным витком военного строительства в США времен Рейгана, нередко называется вторым изданием «холодной войны».

Экспансионизм — политика военной агрессии для расширения территориальных приобретений, — явление, тесно связанное с империализмом.

[1] План Маршалла (официальное название — Программа возрождения Европы) — финансировавшаяся Соединенными Штатами программа экономической помощи европейским странам (1948—1951); названа по имени тогдашнего Государственного секретаря США Дж. Маршалла, публично выступившего с обоснованием Программы в 1947 г. Официально помощь была предложена всем странам европейского континента, но из-за перипетий политической борьбы в послевоенной Европе в программе приняли участие лишь 17 европейских государств. (*Прим. пер.*)

[2] Pax Americana — лат. «Мир по-американски»; взгляд на внешнюю политику США, усматривавший в ней стремление переделать мир в соответствии с американскими интересами; тенденции во внешней политике США, дававшие почву для такого рода оценок. (*Прим. пер.*)

михи, что была столь характерна для времен маккартизма[1]. Итак, два объяснения начала «холодной войны» оба они сегодня неудовлетворительны, ибо дают одностороннюю картину событий и продиктованы, пожалуй, больше стремлением както разделить между сторонами ответственность за эту историю, чем понять ее самое. Появился целый ряд новых объяснений.

В некоторых из них подчеркиваются гегемонистские устремления обеих сверхдержав и указывается на то, что «холодная война» была неизбежным следствием того вакуума власти, что образовался в результате поражения Германии и Японии, а также резкого ослабления Великобритании (Ергин, 1980). Говорят также о взаимном непонимании сторон и упущенных ими возможностях (Макколи, 1983). Послевоенный мир и в самом деле мог надеяться на иное развитие событий, если вспомнить не только курс президента Рузвельта на мирное сотрудничество под эгидой только что созданной ООН, но также и сталинскую политику сдерживания, которую он проводил в отношении Тито в Югославии и Мао Цзедуна в Китае. Эти надежды не оправдались: как только Запад и Восток проникнись психологией бомб, долларов и идеологических доктрин, сползания к взаимному недоверию и все более глубокой враждебности было уже не избежать.

Первая фаза «холодной войны» разыгралась в Европе. Раздел Германии, последовавший за движением Советской армии с востока, а США, Великобритании и их союзников с запада, очень скоро приобрел постоянный характер: как выразился Уинстон Черчилль, между Западом и Востоком опустился «железный занавес». Процесс завершился в 1949 г. созданием «двух Германий» и организацией противостоящих друг другу военных союзов — вначале НАТО, а затем в 1955 г. и Варшавского пакта. После этого «холодная война» приобрела глобальные масштабы. Корейская война (1950—1953)[2], последовавшая за Китайской революцией 1949 г., ознаменовала собой распространение «холодной войны» в Азию. В 1960—1970-х годах международные кризисы по всему земному шару — от Ближнего Востока до Латинской Америки и от Африки до Индокитая — раскололи и остальной мир по линии противоборства между США и СССР: это уже было столкновение двух систем — капитализма и коммунизма. Несмотря на это, начиная с 1960-х годов, **биполярная** (bipolar) модель времен «холод-

Биполярность — тенденция международной системы развиваться вокруг двух полюсов (наиболее крупных блоков); в известном смысле подразумевает равновесие и стабильность в мире.

[1] Маккартизм — феномен внутренней политики США, получивший название по имени сенатора Дж. Маккарти, который в 1950 году выступил с сенсационным заявлением о том, что в Государственный департамент будто бы «проникли» не менее двухсот коммунистов. Последовавшие за этим расследования выявили полную беспочвенность такого рода заявлений, тем не менее целый ряд государственных служащих в стране потеряли свои должности. В 1954 г. был официально обвинен Сенатом за «поведение, несовместимое с традициями Сената США». (*Прим. пер.*)

[2] Корейская война (1950—1953) — война между Корейской народно-демократический республикой (КНДР, Северная Корея) и Республикой Корея (Южная Корея) с участием ряда иных государств — Китая на стороне КНДР и США и их союзников на стороне Южной Кореи. Согласно договору между союзниками по антигитлеровской коалиции Корея была поделена на советскую (к северу от 38-й параллели) и американскую (к югу от нее) зоны ответственности: территориальные претензии с двух сторон и стали причиной войны. Война началась летом 1950 г. внезапным вторжением северокорейских сил на территорию Южной Кореи, после чего военные действия с переменным успехом продолжались в течение года. Мирные переговоры начались летом 1951 г. и завершились подписанием перемирия в 1953 г. (*Прим. пер.*)

ной войны» все менее адекватно отражала международные реалии — следствие, во-первых, усиливавшейся фрагментации коммунистического мира (прежде всего из-за вражды между Москвой и Пекином) и, во-вторых, возрождения в качестве «экономических сверхдержав» Японии и Германии. Обозначившаяся многополярность весьма скоро привела к **разрядке напряженности (*détente*)** между Западом и Востоком, проявившейся в историческом визите американского президента Никсона в Китай в 1972 г. и начале переговоров по ограничению стратегических вооружений в период между 1967 и 1979 годами, завершившихся соглашениями ОСВ-1 и ОСВ-2.

Дискуссия специалистов о конце «холодной войны» попала в такую же сеть бесконечных идеологических разногласий, что и дебаты о ее начале. В одной из версий особая роль в этом деле приписывается Рональду Рейгану: полагают, что взяв курс на наращивание вооружений в начале 1980-х годов и инициировав Стратегическую оборонную инициативу 1983 года (концепция «звездных войн»), он готов был начать «вторую холодную войну», — итогом же стало то, что СССР оказался перед опасностью быть втянутым в такую гонку вооружений, которую его обветшавшая экономика уже не выдержала бы. Логическим продолжением этого хода мысли стала концепция Фукуямы (1972), и не его одного, о «конце истории»: в ней дело представлено таким образом, что Запад «победил» в этой войне — и победил потому, что либеральная демократия американского образца в конце концов продемонстрировала свое экономическое и политическое превосходство всему человечеству. В другом объяснении акцент делается на структурной слабости советской экономики и катастрофически неудачном проведении реформ в СССР Михаилом Горбачевым.

Сторонники этого подхода говорят, что неэффективность системы централизованного планирования и нежелание начать реформы на более ранней стадии подорвали легитимность советского и восточноевропейских режимов: они уже не могли удовлетворить растущие потребности общества в потребительских товарах западного качества и западных же политических свободах. Горбачевская реформа, начатая в 1985 г., попросту привела к разрушению неэффективной, но на тот момент еще как-то функционирующей экономической системы, и, ослабив контроль Коммунистической партии над обществом, вызвала к жизни центробежные силы, которые и разрушили СССР в конце 1991 г.

Похоже, однако, что столь сложные исторические процессы, как начало и конец «холодной войны», не могут быть объяснены какой-то одной-единственной причиной. Ясно, например, что события 1980-х годов во многом были подготовлены разрядкой 1970-х годов. Разрядка и в самом деле заставила стороны пересмотреть свои стратегические приоритеты и задаться вопросом, стоит ли продолжать конфронтацию. Кстати, и мощное движение за мир в начале 1980-х годов тоже поставило под вопрос все и всякие доводы в пользу продолжения конфликта сверхдержав. Но в более широком плане конец «холодной войны» отразил сдвиг в глобальном балансе сил. В свое время биполярная модель отношений сверхдержав сложилась из-за вакуума силы, оставившего США и СССР единственными господствующими акторами на мировой арене. Что сегодня пока

Détente (фр. — букв. разрядка) — разрядка напряженности в отношениях между враждующими государствами.

Наум Хомски (род. 1928)



Американский лингвист и интеллектуал леворадикальной ориентации Хомски родился в Филадельфии, в семье иммигрантов из Восточной Европы Первое признание как ученый он получил в сфере лингвистики Его «Синтаксические структуры» (1957) перевернули всю дисциплину, предложив теорию «трансформационной грамматики», где доказано, что людям присуща врожденная способность к языкам Встав на сторону радикалов во время войны во Вьетнаме, Хомски впоследствии стал одним из главных критиков внешнеполитического курса США Свои взгляды он изложил в таких трудах, как «Американская власть и новые мандарины» (1969) и «Новый военный гуманизм» (1999) В работе «Фабрикуя согласие» (1988) он вместе с Эдвардом Херманом обрушился с критикой на масс-медиа, выявив, каким именно образом через них обеспечивается общественная поддержка в отношении акций империалистического характера

неясно, так это то, будет ли возникающий мир **однополярным** (unipolarity), отражая гегемонию США, или человечество станет свидетелем нового **многополярного** (multipolarity) мирового порядка.

Миропорядок XXI века

По окончании «холодной войны» мир охватила эйфория. Эра сверхдержав была отмечена острейшим соперничеством между Западом и Востоком, повлекшим за собой столь масштабную гонку вооружений, что планета стояла перед рельной угрозой уничтожения Крах коммунизма в Восточной Европе и кризис советской модели как внутри СССР, так и на международной арене, казалось, обозначили контуры нового мира — «одного мира», говорящего на «одном языке». «Новый мировой порядок», как он во всяком случае виделся президенту Джорджу Бушу, должен был зиждеться не на идеологическом конфликте и равновесии страха, а на всеобщем признании международных норм и принципов морали Главным здесь было осознание того, что разногласия следует разрешать мирным путем, агрессия и экспансионизм подлежат противодействию, ядерные арсеналы должны быть поставлены под контроль и сокрашены, а население всех стран, каковыми бы они ни были, заслуживает самого справедливого обращения на основе уважения прав человека. И первые свои испытания идея нового мирового порядка прошла, казалось, самым благополучным образом

Однополярность — система международных отношений, в которой доминирует одно государство — крупнейшая «сверхдержава»

Многополярность — система международных отношений, обладающая двумя или большим количеством центров силы, как правило, изменчива и лишена сколько-нибудь надежного равновесия

Нападение Ирака на Кувейт в августе 1990 г вызвало столь возмущенную реакцию в мире, что образовался самый широкий альянс западных и исламских государств, который в ходе «войны в заливе» 1991 г. в конце концов и заставил Ирак

Обратим внимание на...

Гуманитарная интервенция — это военная интервенция, преследующая не стратегические, а гуманитарные задачи. Распространение практики гуманитарной интервенции отражает растущую приверженность ведущих государств мира принципам общечеловеческого характера, прежде всего правам человека, — здесь также проявляется и тот новый для мира момент, что для обеспечения общественной поддержки войны ныне требуются аргументы нравственного характера: в глобальную эпоху государства мира, утверждают сторонники таких акций, уже не могут ограничивать свои моральные обязательства только лишь собственными обществами.

Гуманитарная интервенция считается оправданной при следующих обстоятельствах:

- серьезнейших нарушениях прав человека (таких, как насильственные депортации или физическое уничтожение большого количества беззащитных людей);
- угрозе безопасности соседних государств;
- отсутствии демократических институтов делает невозможным осуществление принципа национального самоопределения;
- все дипломатические средства исчерпаны, а человеческие издержки при вмешательстве представляются меньшими, чем при невмешательстве.

Противники гуманитарной интервенции, однако, указывают на следующие обстоятельства:

- любое нарушение государственного суверенитета ведет к расшатыванию мировой стабильности;
- агрессия всегда осуществлялась под лозунгами гуманитарной интервенции (например, Муссолини и Гитлер);
- военная интервенция лишь усугубляет ситуацию, надолго втягивая в конфликт и те государства, которые ее осуществляют.

отступить. По отношению к событиям в Югославии, где за распадом страны в 1991 г. последовала война между Сербией и Хорватией, впервые ярко проявилась миротворческая роль Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе (в 1994 г. переименованной в Организацию по безопасности и сотрудничестве в Европе ОБСЕ — Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE), так что даже возникла идея о том, что она в конце концов могла бы заменить собой НАТО и Организацию Варшавского договора. Более того, хотя с момента своего рождения в Хельсинки в 1975 г. Организация в общем-то не выходила из тени сверхдержав, именно на парижской встрече глав правительств государств ОБСЕ в ноябре 1990 г. был выработан договор, формально положивший конец «холодной войне». Первым этим надеждам на расширение сотрудничества и взаимопонимания в мире, однако, не суждено было сбыться: весьма скоро наружу вырвались новые проблемы и противоречия, — и дело вот в чем.

Архитекторы нового мирового порядка полагали, что он должен быть «завязан» на США. Биполярный мир уступил место однополярному, где роль «всемирного полицейского» заведомо была отведена США — единственной державе с военной мощью и каким-то более или менее общепризнанным политическим правом вмешиваться в те или иные события. Эту роль США и сыграли в целом ряде случаев: в операции «Буря в пустыне» с изгнанием Ирака из Кувейта, в «гуманитарной интервенции» НАТО в дела бывшей Югославии с вытеснением сил сербов из Косово в 1999 г., в воздушных бомбардировках Афганистана с последующим свержением Талибана в 2001 г. Более того, казалось, что США с их приверженностью идеалам либеральной демократии стремятся, в отличие от сверхдержав прошлого, не к зах-

вату чего-либо в мире, а к распространению политической свободы и рыночного капитализма. Этот образ подпитывался и теми тенденциями демократизации, которые США поддерживали, скажем, в Латинской Америке и Азии, где прежде господствовали авторитарные режимы. Словом, глобальная гегемония США, казалось, обещала принести международному сообществу мир, а с ним вместе самое широкое политическое и экономическое сотрудничество.

Однако над этой картиной международного братства и мира во всем мире при спонсорстве США витает целый ряд вопросов. Вообще говоря, есть люди, например Наум Хомски (Noam Chomsky, 1994), которые сомневаются как в том, что США на международной арене действуют бескорыстно, так и в том, что есть что-то «новое» в новом мировом порядке. С их точки зрения антииракская коалиция 1990—1991 годов состоялась лишь потому, что озабоченность США и в целом Запада вопросами поставки нефти в данном случае совпала с беспокойством исламских государств, в первую очередь Сирии и Саудовской Аравии, по поводу возможного усиления Ирака. И не было ли в данном случае того, что возвышенная риторика о международном праве и национальном суверенитете на самом деле служила лишь маскировкой для чисто силовой политики и преследования узконациональных интересов? Что до Косово, гуманитарная интервенция здесь привела, похоже, лишь к повышению уровня насилия и нарушения прав человека, — мировому же сообществу было показано, что в каких-то случаях принцип национального суверенитета можно ни во что не ставить. Сама идея нового мирового порядка, может быть, изначально была не чем иным как попыткой повернуть историю в такое русло, которое более всего отвечало бы интересам США и целям сохранения их господства в мировой экономике.

Но есть основания сомневаться и в том, что США способны играть роль мирового полицейского, если бы даже мир и хотел этого. Во-первых, громадное ядерное превосходство не так-то легко превратить в реальные военные преимущества, что мир наблюдал и в провале американской войны во Вьетнаме в 1970-х годах и в их отнюдь не триумфальном уходе из Сомали в 1995 г. Но вопрос стоит еще глубже: достаточно ли у США экономического ресурса для сохранения своей глобальной роли, особенно сегодня, когда относительная доля этого ресурса явно уменьшается на фоне экономического возрождения Японии и Германии. Как мы обсудим ниже, есть основания говорить о том, что США попадают в ситуацию **«имперского перенапряжения сил»** (imperial over-reach), как в истории это было уже не раз с другими великими державами. Внешне это уже заметно в новом взрыве настроений **изоляционизма** (isolationism). Насколько еще у американцев достанет желания платить за то, чтобы США оставались «первым номером» в мире? Как в годы после Первой мировой войны, в стране набирает силу идея о том, чтобы как-то дистанцироваться от мирового сообщества («уйти отсюда: пусть все пока утрясется»). Собственно, этот мотив уже был виден в избирательной кампании Джорджа Буша в 2000 г. и его последующих решениях выйти из ряда международных договоров о контроле над вооружениями и Киотского протокола по глобальным изменениям

Перенапряжение сил — ситуация, в которой имперская экспансия и внешние военные обязательства страны «отрываются» от реального роста экономики и, следовательно, подходят к своим пределам.

Изоляционизм — государственная политика невмешательства в международные дела, в частности, стремление избежать политических или военных обязательств по отношению к другим странам.

климата. Вспять эта тенденция обратилась лишь после ужасающей террористической атаки на Всемирный торговый центр и Пентагон 11 сентября 2001 г. — событий, столь очевидным образом выявивших уязвимость США перед лицом всего того, что происходит в мире, и, возможно, навсегда положивших конец традиционному для страны изоляционизму.

Серьезные трещины в концепции нового мирового порядка появились и тогда, когда наружу вырвались те противоречия и конфликты, что в годы «холодной войны» находились под спудом. Ведь наличие внешней угрозы, будь то международный коммунизм или капиталистическое окружение, всегда дает обществу чувство цели и внутренне сплачивает его; можно даже сказать, что в свое время и Запад и Восток в каком-то отношении сами себя «загнали в логово» взаимного антагонизма. Сегодня, однако, во многих государствах мы видим свидетельства того, что с исчезновением внешней угрозы набирают силу центробежные тенденции, идущие, как правило, от национальных, этнических и региональных противоречий. Это происходит вообще по всему миру, но явственнее всего в Восточной Европе: примеры — длительный кровопролитный конфликт между сербами, хорватами и мусульманами в бывшей Югославии и война между Россией и сепаратистской Чечней, начавшаяся в 1994 г. Возникает, таким образом, перспектива опасно нестабильного мира, полного этнических и региональных противоречий: примером здесь опять-таки может служить бывшая Югославия, где сербы осуществляли геноцид в масштабах, напоминавших преступления Второй мировой войны, в то время как международное сообщество, пока ситуацию не взорвал косовский кризис, издалека наблюдало за происходящим.

Итак, вместо упорядоченного мира — с мировым полицейским или без него — возникает мировой порядок, который уж скорее следовало бы назвать новым мировым *беспорядком*, ибо здесь царит беззаконие и инертность. Впрочем, идея стабильной однополярности, возможно, с самого начала была мифом, поскольку гегемония одного государства всегда вызывает раздражение и враждебность со стороны других государств, а роль мирового полицейского до бесконечности выполнять невозможно. Однополярность поэтому может быть всего лишь какой-то переходной фазой. Уже сегодня есть признаки того, что мировой порядок XXI века будет многополярным и в нем будет пять или, возможно, больше центров силы, не говоря уже о том, что здесь всегда придется считаться с угрозами, исходящими от «государств-изгоев» и международного терроризма. В дополнение к США, за которыми, очевидно, сохранится лидерство в областях «безопасного могущества», таких, как интеллектуальный капитал и передовые технологии, в число главных акторов войдут Китай, Европейский Союз при господстве Германии, Япония и Россия; важная роль будет также принадлежать региональным центрам силы вроде Бразилии и Индии. Претензии Китая на статус великой державы основываются на его быстром экономическом росте со времени начала рыночных реформ в 1970-х годах, громадном населении и растущей военной силе. По прогнозам Мирового банка, если в стране сохранятся нынешние темпы роста, к 2020 г. Китай станет самой большой экономикой мира. Германия и Европейский Союз имели высокие темпы экономического развития с 1950-х годов, а с момента окончания «холодной войны» выказывали все больше и больше признаков самостоятельности и обособления от США и НАТО. Это с очевидностью было видно в ускоряющихся темпах становления валютного и политического союза, расширении ЕС, разширении его военной про-

граммы. Япония обладает второй по размерам экономикой мира, а сегодня получила еще и такой ресурс, как связи с экономиками азиатских «тигров». Россия, возможно, окончательно утратила свой контроль над Восточной Европой и перестала быть экономической сверхдержавой (если она когда-либо была таковой), но ее ядерный арсенал вполне обеспечивает ее дипломатические позиции, а численность населения и природные ресурсы — основу для экономического прогресса в будущем.

И все-таки не вполне ясно, что несет с собой многополярный мир. Возможно, мировой порядок XXI в. будет напоминать собой классическую систему баланса сил Европы XIX в. Периоды стабильности тогда прерывались войнами, как только баланс сил нарушался. Пессимисты говорят, что многополярность внутренне нестабильна: в то время как биполярность жестко структурирована, пусть хотя бы двусторонним антагонизмом, многополярность порождает более текучие и менее предсказуемые условия, при которых главные акторы всегда находятся в большей или меньшей неопределенности относительно своих собственных ролей и задач. Чем выше здесь уровень равенства между великими державами, тем нестабильнее система, поскольку каждая из сторон может поддаться соблазну изменить баланс сил в свою пользу и тем самым добиться гегемонии. В такой ситуации союзы легко складываются и распадаются, вчерашние союзники становятся противниками (не происходит ли сегодня чего-то подобного с США и ЕС), а противники — союзниками (например, США и Россия или Китай и Япония). При таких сдвижках возможно даже становление новой биполярной системы в виде двух союзных блоков государств. Еще одним фактором нестабильности многополярной системы становится способность небольших по численности террористических групп и слабых в экономическом и политическом отношении «государств-изгоев» нанести такой системе совершенно «непропорциональный» ущерб.

Но есть и оптимистический взгляд на многополярность, усматривающий в ней какие-то новые возможности для мира и стабильности. Оптимисты полагают, что при более плюралистическом мировом порядке чья-либо глобальная гегемония здесь совершенно невозможна: множественность независимых акторов и перетасовка альянсов сами собой обеспечат баланс сил. Но даже и при этом международная система XXI века будет отличаться от всех прежних международных систем в одном важнейшем отношении: все государства здесь, даже великие державы и сверхдержавы, будут жить в ситуации взаимозависимости, сокращающей степень свободы их деятельности ввиду глобализации и возрастающего значения международных организаций.

Динамика глобализации

Факторы и тенденции глобализации

Глобализация является непростой и, если так можно выразиться, весьма коварной концепцией. Хотя дискуссии вокруг этого понятия идут с 1980-х годов, сфера его употребления не установилась и по сей день, и сегодня оно может означать процесс, политику, глобальную маркетинговую стратегию, нынешнее состояние и перспективы человечества и, наконец, даже идеологию. Проблема глобализации в

том, собственно, и заключается, что в ней невозможно вычленить что-то одно и затем сказать: «Вот это и есть глобализация», ибо это не один, а множество процессов — иногда пересекающихся и накладывающихся друг на друга, иногда взаимопротиворечивых и даже полярно противоположных. Одной темы здесь выделить невозможно, разве что вспомнить идею Кеничи Омаэ (Kenichi Ohmae, 1989) о «мире без границ». Речь идет не только о том, что обычные политические, национальные и государственные границы становятся проницаемыми, но и о том, что та жизнь, где люди были разделены временем и пространством, в общем-то уходит в прошлое. Шолте (Scholte, 2000) поэтому говорит, что глобализация связана с ростом «надтерриториальных» отношений между людьми, с новой конфигурацией пространства, где территория как будто сокращается, ибо все все большее количество связей приобретает «трансмировой» или «трансграничный» характер. Например, астрономические суммы денег перемещаются по всему миру по нажатии клавиши компьютера, так что валютные и всякие иные финансовые рынки молниеносно реагируют на все экономические события в любой точке мира. Аналогичным образом кабельная и спутниковая технологии обеспечивают молниеносную передачу телефонных сообщений и телевизионных программ по всему миру.

Взаимосвязи, порождаемые глобализацией, имеют множество измерений. Люди несведующие обычно представляют себе глобализацию как некий процесс, идущий сверху вниз, — как единую глобальную систему, накладывающую свой отпечаток на все и вся в мире. При таком подходе в глобализации легко усмотреть силу, несущую в себе опасность всеобщего однообразия — искоренения культурного, социального, экономического и политического многообразия мира: мы и впрямь уже смотрим одни и те же телевизионные программы, покупаем похожие товары, едим одинаковую еду, болеем за одних и тех же спортивных звезд и наблюдаем за величественными развалинами одних и тех же знаменитостей. Это не совсем так или совсем не так, ибо глобализация идет рука об руку и с тенденциями локализации, регионализации, поликультурности. На то есть множество причин. (1) При сокращающейся способности национальных государств сколько-нибудь осмысленным образом контролировать экономику и политику их власть не только «выдавливается» наверх, но и «просачивается» вниз. Прежде люди идентифицировали себя с нацией, сегодня они все чаще идентифицируют себя с местным сообществом, своей провинцией, религиозной или этнической группой. Вполне возможно, например, что религиозный фундаментализм стал реакцией как раз на глобализацию. (2) Угроза гомогенизации, особенно когда она воспринимается как порождение империализма, провоцирует культурное или политическое сопротивление, — отсюда рост интереса к вымирающим языкам и культурам меньшинств, а то и полное неприятие глобализации, чаще всего принимающее форму антиглобалистских общественных движений. (3) И развивающимся и развитым странам глобализация несет скорее всего не некую форму глобальной монокультуры, а гораздо более сложные модели социального и культурного многообразия. Развивающиеся страны абсорбируют западные потребительские товары и информационные продукты отнюдь не так, как губка вбирает воду — все это так или иначе преломляется через местную культуру. Со своей стороны, и развитые страны не закрыты от мирового культурного обмена: в обмен на свои Кока-Колу, Макдональдз и MTV они все глубже воспринимают на себе воздействие незападных религий, направлений медицины и терапии, искусства, музыки и литературы.

Глобализацию можно рассматривать в экономическом, культурном и политическом измерениях. В понятии *экономической* глобализации заложена идея о том, что сегодня ни одна национальная экономика, образно говоря, не является остро-

◆ К понятийному аппарату

Глобализация — это сложная система мировых взаимосвязей, обрачивающаяся тем, что произошедшие в одном регионе события и принятые в одном регионе политические решения влияют на людей, живущих на другом конце земного шара. Суть глобализации, таким образом, заключается в том, что расстояния и территориальные границы между нациями-государствами перестают играть прежнюю роль. Это, однако, ни в коем случае не означает того, что все «локальное», «национальное» отныне подчинены «глобальным» факторам. Скорее здесь надо говорить о том, что политический процесс *углубляется* и *расширяется*, а события местного, национального и глобального (или же местного, регионального, национального, межгосударственного и глобального) масштаба все интенсивнее взаимодействуют между собой. Характерная для глобализации взаимозависимость разноуровневых систем графически показана на рис. 7.1

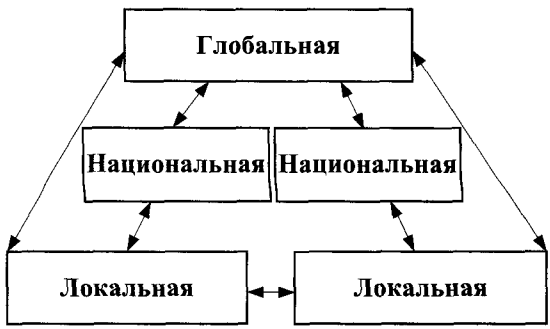


Рис. 7.1. **Взаимозависимость системы**

вом: все экономики мира в большей или меньшей степени поглощены мировой экономикой. ОЭСР (1995) поэтому определяет глобализацию как переход от мира специфически национальных экономик к глобальной экономике, в которой производство носит международный характер, а финансовые потоки беспрепятственно и постоянно перетекают из страны в страну. Крах коммунизма придал глобализации мощное ускорение: в орбиту глобальной капиталистической системы был втянут последний крупный блок государств, прежде остававшийся за ее пределами. Можно предположить, что экономическая глобализация и со своей стороны способствовала краху коммунизма: во-первых, демонстрационным эффектом, когда обнаружилось, какая пропасть отделяет капиталистический Запад от экономически загнивающего Востока (особенно по мере того, как здесь, начиная с 1980-х годов, переходили к более свободной торговле, ослабляли контроль за валютными операциями и открывали экономику для более свободного перемещения капиталов) и, во-вторых, ослаблением позиций правительств в сфере управления экономикой — неизбежное следствие глобализации.

Культурная глобализация создает условия для того, чтобы информация, товары и имиджи, производимые в той или иной части мира, сливались в единый глобальный поток — с тем неизбежным следствием, что культурные различия между нациями, регионами и людьми при этом в большей или меньшей степени сглаживаются. У этого процесса есть и такой аспект, как **макдональдизация** (McDonaldization), но вообще его движущей силой выступает информационная революция, распространение спутниковой связи, телекоммуникационных сетей, интернета, других видов информационных технологий, глобальных информационных агентств. Не следует, однако, упускать из виду того, что культура как служит глобализации, так и сопротивляется ей: недостаточно произвести голливудские фильмы, завалить рынок кроссовками «Nike» и повсеместно открыть «Starbucks coffee houses», — даже чтобы продавать все это по всему миру, нужно учитывать местные вкусы, обычаи и вообще местную культуру.

Политическую глобализацию мы видим прежде всего в растущем значении международных организаций. Среди них есть своя классификация. Существуют транснациональные организации, осуществляющие свои полномочия не внутри какого-то государства, а по отношению ко множеству государств. Большинство организаций такого рода возникли после Второй мировой войны: это ООН, Европейское экономическое сообщество и его преемники — Европейское сообщество и Европейский Союз, Всемирный банк, Международный валютный фонд (МВФ), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Всемирная торговая организация (ВТО). Если международные организации отвечают принципам межправительственных отношений, они обеспечивают механизм, позволяющий правительствам, по крайней мере в теории, предпринимать согласованные действия, не поступаясь суверенитетом. В отличие от этого наднациональные органы правомочны диктовать те или иные решения национальным государствам. Характерный для политической глобализации акцент на принципе межгосударственности отличает ее от феноменов экономической и культурной глобализации: в последнем случае действуют, как правило, негосударственные и рыночные факторы. Кроме того, отражая идеалистическую приверженность интернационализму и идее мирового правительства, политическая глобализация, если можно так выразиться, заметно отстает от экономической и культурной глобализации, ибо сегодня можно говорить не о мировом правительстве — перспективе более или менее отдаленной, а разве что о глобальном гражданском обществе, охватывающем собой деятельность транснациональных корпораций, неправительственных организаций и международных групп давления.

Глобализация: концепции и дебаты

Вокруг глобализации сегодня ведется немало споров. Большинство правительств и ведущих политических партий целиком и полностью разделяют философию глобализма, стремясь воспользоваться выгодами новой мировой экономики. С другой стороны, в основном в развитых, но и в развивающих странах тоже сложилось движение антиглобализма. В каких-то от-

Макдональдизация — неуклонное расширение процесса, в котором центральное место занимают продукты, торговые и маркетинговые стратегии, связанные с индустрией фаст-фуд (быстрого питания).

Обратим внимание на...

Выражение **«Противостояние Север — Юг»** вошло в оборот по публикации так называемых «Докладов Брандта» «Север — Юг: Программа выживания» (1980) и «Общий кризис: Сотрудничество Севера и Юга во имя развития мира» (1983) Деление мира на «Север» и «Юг» отражает различия в промышленном развитии этих регионов. в то время как львиная доля промышленности сконцентрирована в Северном полушарии, в Южном (за исключением «Австралазии»[1]) царит нищета и разорение. При этом сами термины «Север» и «Юг» имеют не географическое, а концептуальное значение. Концепция призвана привлечь внимание мирового сообщества к тем механизмам, через которые помощь развивающимся странам, долги «третьего мира» и деятельность многонациональных корпораций (МНК) лишь закрепляют ситуацию структурного неравенства между Севером с его высоким уровнем заработной платы, громадными капиталовложениями и высочайшей степенью индустриализации и Югом с его, напротив, нижайшим уровнем заработной платы, мизерными капитавложениями и преимущественно аграрной экономикой При этом в «Докладах Брандта» было указано на взаимозависимость Севера и Юга, причем особый акцент делался на том, что в долгосрочной перспективе благосостояние первого напрямую зависит от развития последнего.

ношениях раскол на сторонников и противников глобализации заменил собой прежнее деление на правых и левых, некогда основанное на идеологической борьбе между капитализмом и социализмом. Некоторые даже считают, что все эти дебаты за и против глобализации и в самом деле являются не более чем перепевом весьма и весьма старых дискуссий об отношении к капитализму, поскольку речь по существу идет об отношении к рынку и торговле. Глобализация здесь выступает в самой тесной связи с неолиберальной, прорыночной идеологией. Словом, главной проблемой остается капитализм. Сторонники глобализации (их еще называют глобалистами) утверждают, что капитализм несет с собой всеобщее процветание и притом самые широкие возможности, что и позволяет большему количеству людей в большем числе стран воспользоваться плодами этого процветания. Критики глобализации, со своей стороны, полагают, что капитализм равнозначен неравенству и эксплуатации и потому просто-напросто генерирует новые формы нищеты и несправедливости. В одном лишь важном отношении дебаты о глобализации обнаруживают нечто новое: они ведутся в таком интеллектуальном контексте, «постсоциалистическом» по своей сути, где уже вполне признано, что сколько-нибудь серьезных альтернатив рыночным структурам и капиталистическим организациям не существует; поэтому выбор пролегает между глобализацией неолиберального образца и регулируемой глобализацией, но никак не между капитализмом и какой-то качественно иной альтернативой.

Первая тема идущей сегодня полемики — можно ли говорить о глобализации вообще и, если можно, то каковы ее движущие силы. Те, кто «верит» в глобализацию (независимо от того, выступают ли они «за» или «против»), утверждают, что достоинством самой концепции является то, что она привлекает внимание к глубочайшим, даже революционным, экономическим, культурным, технологическим и политическим изменениям в мире, что углублялись с начала 1980-х годов. Глав-

[1] «Австралазия» — неологизм, обозначающий стабильно развивающийся регион, включающий в себя Австралию и передовые страны Азии (*Прим. пер*)

ное здесь — необыкновенно возросший уровень мировой торговли; резкое увеличение объема финансовых и валютных операций; освоение новых информационных и коммуникационных технологий, дающих немедленный доступ к информационным ресурсам всего мира; наконец, приход на рынок какого-то исторически нового типа товаров, которые продаются и приобретаются фактически по всему миру. Сегодня даже говорят о *гиперглобализме* — своего рода крайней форме технологического детерминизма, согласно которой новейшие технологии, такие, как компьютеризированная финансовая торговля, спутниковая связь, мобильная телефония и интернет, с абсолютной неизбежностью порождают новые культурные и экономические модели глобального масштаба. Не следует, однако, упускать из виду и обстоятельств противоположного характера — того, что на самом деле темпы глобализации в мире с 1990-х годов существенно упали, а затем и вовсе замедлились после 11 сентября 2001 года, когда глобальная экономика пошла на спад, а в отношениях между государствами появился такой фактор, как повышенные меры безопасности.

Со своей стороны, те, кто «не верят» в глобализацию, а чаще всего это представители давней «левой» традиции в политологии, утверждают, что в глобализации нет совершенно ничего нового или же что ее значение преувеличено из чисто политических соображений. Еще в середине XIX в. Карл Маркс, в котором сегодня усматривают скорее первого теоретика глобализации, чем идеолога классовой борьбы, указывал на международный характер капитализма. В начале XX в. Дж. А. Хобсон (J.A. Hobson, 1858—1940) и В. И. Ленин также много писали о внутреннем родстве между капитализмом и империализмом. Мало того, скептики указывают и на то, что сколь бы ни был велик рост мировой торговли с конца XIX в., даже и сегодня экономическая деятельность внутри национальных границ по своим объемам значительно превышает масштабы трансграничной экономики. Другими словами, национальные экономики еще долго нельзя будет сбрасывать со счетов, как это делают теоретики глобализации. Отсюда в конечном счете вытекает, что глобализация является отнюдь не революционной экономической или технологической силой, а просто-напросто идеологической ширмой для тех политиков и теоретиков, которые придерживаются принципов неолиберальной экономики и обслуживают интересы большого бизнеса (Hirst and Thompson, 1999). Для них все эти разговоры о глобализации удобны в двух отношениях. Во-первых, они оправдывают такие процессы, как новые формы эксплуатации труда, ослабление профсоюзов, дерегламентация бизнеса, сокращение общественых расходов и особенно социальных пособий; во-вторых, объясняют эти процессы не действиями большого бизнеса, чьим интересам все это отвечает, а некоей безличной силой — глобализацией.

Но самая горячая тема полемик о глобализации — ее воздействие на отношения социального и экономического равенства. Критики глобализации указывают на возникновение совершенно новых, но уже глубоко укоренившихся форм неравенства: глобализация, с их точки зрения, это некая игра между победителями и проигравшими, где победители — это многонациональные корпорации и вообще промышленно развитые страны во главе с США, проигравшие же — развивающиеся страны с их низким уровнем оплаты труда, минимальной или вовсе отсутствующей регламентацией бизнеса и ориентацией производства в большей степени на внешние, нежели на внутренние рынки. В то время как на базе глобализации и технологического прогресса экономики США и Западной Европы в 1980—1990-х годах развивались самым устойчивым образом, в наиболее бедных частях мира шло

абсолютное падение уровня жизни, особенно в Африке к югу от Сахары, где 40 % населения живет за чертой бедности. Вполне в духе марксистского положения об эксплуататорской природе капитализма Валлерстейн (Wallerstein, 1984) выявил структурные предпосылки того неравномерного политического и экономического развития, которое привело к растущей пропасти между «ядром» мировой экономической системы и ее «периферией». После этого в мире стали меньше говорить о глобальном противоречии между Западом и Востоком и больше о противостоянии Севера и Юга.

Глобалисты, однако, возражают на это следующим образом: да, может быть, богатые и в самом деле стали еще богаче, но ведь и бедные сегодня в большинстве случаев уже не столь бедны, как прежде. Последователи либерализма только приветствуют становление глобальной экономики в полной уверенности, что свободная торговля позволяет каждой стране специализироваться на производстве тех товаров и услуг, которые ей производить легче всего, а это ведет к углублению международного разделения труда и выгоде для всех. Например, продолжают они, *от перевода производства из развитых в развивающиеся страны выигрывают и те и* другие: первые потому, что у них снижаются издержки производства и цены, вторые — потому что у них растет, пусть и с очень низкого уровня, оплата труда, что стимулирует развитие национальной экономики и предпринимательства. Из такого взгляда, наконец, вытекает, что единственными уголками земли, которые ничего от глобализации не выигрывают, являются остающиеся за ее пределами.

Глобализацию, далее, обвиняют в том, что она несет в себе риск, неопределенность и нестабильность. Глобалисты, разумеется, признают, что каждому по-настоящему конкурентному рынку присущ динамизм, но совершенно в духе классической политической экономии указывают и на то, что в долгосрочной перспективе рынки естественно стремятся к равновесию, поскольку предложение рано или поздно уравновешивается спросом. Что до рисков и неопределенности, связанных со становлением глобальной экономики, продолжают они, то все это уйдет в прошлое, когда оформятся более стабильные модели экономической деятельности. И все же на более глубоком уровне глобализация и в самом деле связана с ростом риска и неопределенности по крайней мере в трех отношениях.

(1) Сегодня сам процесс принятия экономических решений подвержен воздействиям глобальных финансовых рынков, а они, со своей стороны, внутренне нестабильны по той причине, что их деятельность преимущественно спекулятивна и подчинена краткосрочным соображениям. Таким образом, судьбы компаний, отраслей промышленности, национальных экономик и целых регионов зависят от капризов финансовых рынков. Поэтому-то, например, финансовый кризис в Мексике 1995 г. и азиатский финансовый кризис 1997—1999 гг. можно рассматривать как симптоматику совершенно непредсказуемой и внутренне чреватой кризисами мировой экономики. В этой связи Джордж Сорос (George Soros, 1998) даже заявил, что такого рода кризисы угрожают открытому обществу и могут предотвращаться только с помощью более строгой регламентации, нацеленной на установление более жесткого контроля над спекулятивными финансовыми потоками.

(2) Принципиальный момент неопределенности выражается также во всем том, что Ульрих Бек (Ulrich Beck, 1992) назвал «*обществом риска*». Общество риска — это социальное образование, в котором рост индивидуализма сопровождается ослаблением традиций, внутренних связей и традиционных институтов. Порождае-

мая всем этим неопределенность выходит далеко за рамки того, что бывает при простом ускорении темпов и усилении непредсказуемости экономических и социальных процессов: она приобретает личностные, даже психические формы, все устойчивое и привычное смещается со своих мест, под вопросом оказываются базовые ценности людей, самый смысл их жизни.

(3) Нестабильность также проистекает из процессов экологического кризиса, так или иначе связанных с глобализацией. Экосоциалисты в этой связи говорят о слепом стремлении капитализма к прибыли и его полнейшем равнодушии к экологическим проблемам, а наиболее радикальные из них рисуют глобализацию как простое продолжение индустриализма — экономической системы крупномасштабного производства, накопления капитала и безостановочного роста. Распространяя материализм и внушая обществу слепую веру в науку и технику, индустриализм, утверждают критики, разрушает базовые человеческие ценности и притупляет живое отношение людей к природе. Реформисты от экологии призывают к глобальной защите окружающей среды. Однако, как показывает сложная судьба Киотского протокола 1997 г. об изменении климата, в этой области крайне сложно достичь согласованности действий, ибо дело упирается в экономику и требует от общества тех или иных жертв.

Но самая важная тема полемики о глобализации связана с ее значением для демократии. Энтузиасты глобализации видят в ней сильнейший фактор демократизации по всему миру, а наиболее оптимистичные из них, например Фукуяма (1989, 1992), даже утверждают, что она ведет к «концу истории» в том смысле, что распространение рыночного капитализма сопровождается всеобщим принятием либерально-демократических принципов и структур. Во всем этом присутствует та идея, что экономическая свобода неразрывно связана со свободой политической, поскольку сложные и разнообразные процессы, порождаемые рыночной экономикой, по-настоящему могут контролироваться лишь открытым и демократическим обществом. Но понятно и то, что глобализация может быть враждебна демократии, причем в двух отношениях.

(1) Она уже привела к концентрации экономической и, следовательно, политической власти в руках многонациональных корпораций (МНК) — громадных организаций, осуществляющих производство более чем в одной стране. МНК сегодня контролируют основную часть международного рынка: самые известные примеры — General Motors, Ford, Esso, Shell, BP, AT&T, McDonald's и другие; их годовой доход, скажем, почти равен совокупному ВВП Ирландии, Новой Зеландии, Уругвая, Шри Ланки, Кении, Намибии, Никарагуа и Чада. Столь громадная экономическая и финансовая власть дает корпорациям и возможность манипулировать вкусами потребителей, распространяя сугубо потребительские ценности через все новые и новые бренды (Klein, 2000)[1]. Но решающие преимущества перед национальными правительствами корпорациям дает то, что они могут перемещать капитал и производство из страны в страну: со всем этим они выводят себя и из-под какого бы то ни было демократического контроля со стороны общества. Более всего здесь уязвимы развивающиеся страны: обеспечивая МНК дешевым трудом и сырьем, они при этом никогда не знают, можно ли им надеяться на сколько-нибудь долго-

[1] См.: *Кляйн Н.* No Logo. Люди против брендов. Пер. с англ. — М.: Доброе слово, 2003. (*Прим. пер.*)

срочные капиталовложения, не говоря уже о том, чтобы процесс принятия решений в штаб-квартире МНК учитывал какие-либо местные нужды.

(2) Демократическая идея в данном случае оказывается под угрозой из-за того, что темпы экономической глобализации намного превосходят темпы глобализации политической. В то время как экономическая деятельность может свободно осуществляться поверх национальных границ, политика продолжает функционировать в их пределах, существующие же международные организации пока слишком слабы, чтобы, так сказать, разговаривать с глобальным капитализмом на равных. В этой связи даже распространяется концепция новой — космополитической, или международной, — демократии (Хелд, 1995). Распространение демократических форм и процедур над национальными границами, правда, предполагало бы не только усиление таких организаций, как Европейский Союз и Организация Объединенных Наций, но и преодоление того **дефицита демократии**, от которого они сегодня страдают. Более того, в этом случае институты глобального управления такие, как МВФ, Всемирный банк, ОЭСР и «большая семерка», — должны будут как-то дистанцироваться от интересов МНК, больше внимания уделяя таким вопросам, как права человека, экономическая справедливость и защита окружающей среды.

Регионализация

Некоторые теоретики усматривают в глобализации тенденцию содействовать сотрудничеству и гармонии, усиливающих экономическую и политическую взаимозависимость различных частей мира. Есть, однако, и иная точка зрения, согласно которой процессы глобализации порождают новые противоречия и конфликты. Эти тенденции с очевидностью проявляются в сокращении эффективности моделей общенационального управления и усилении регионализации. Поскольку традиционному национальному государству все труднее обеспечивать безопасность, стабильность и экономическое благополучие общества, эти задачи переходят в сферу сотрудничества между соседствующими или географически близкими государствами. Тем не менее соотношение между глобализацией и регионализацией пока не вполне ясно. Возможно, что регионализацию следует понимать как некий первый шаг к глобализации: нарастание экономической взаимозависимости, может статься, как раз и должно начинаться с регионального уровня и именно региональные структуры способны замостить дорогу между национальным государством и глобально действующими силами. С другой стороны, регионализация, может быть, работает в противоположном направлении, являя собой форму сопротивления в отношении глобализации. Наиболее ярким историческим прецедентом здесь может служить распад открытого международного экономического порядка в конце XIX в. из-за разгула экономического национализма. Прямым результатом обострения международной напряженности, вызванного усилением **протекционизма** (protectionism) и экономического соперничества держав, стала Первая мировая вой-

Дефицит демократии — недостаточный уровень подотчетности институтов исполнительной власти законодательным ассамблеям или же недостаток возможностей для участия общества в политической жизни.

Протекционизм — политика ограничения импорта с помощью квот и тарифов, вводимых и поддерживаемых государством в целях защиты национального производителя.

Обратим внимание на...

Региональные экономические блоки

▸ **Североамериканское соглашение о свободной торговле (North American Free Trade Agreement, NAFTA — НАФТА).** Подписано в 1993 г. Канадой, Мексикой и США. НАФТА замышлялось отчасти как ответ на набиравшую обороты европейскую интеграцию, но в целом его стремления направлены на расширение экономического сотрудничества в пределах всего Западного полушария.

▸ **Европейский Союз (European Union).** Создан в 1993 г. на основе Европейского Экономического Сообщества (основано в 1957 г.) Количество членов ЕС с 1957 по 2002 гг. возросло с 6 до 15; сегодня ЕС расширяется на Восток и со временем охватит большинство бывших социалистических стран Восточной Европы. Являет собой наиболее развитую форму региональной интеграции на экономическом и политическом уровне.

▸ **Азиатско-Тихоокеанское Экономическое Сотрудничество (Asian — Pacific Economic Cooperation, APEC — АПЕК):** Этот неформальный форум был создан в 1989 г. 12 государствами. Сегодня число его участников составляет 18 стран и включает Австралию, Канаду, Китай, Японию и США. На эти страны приходится 40 % населения земного шара и свыше 50 % мирового ВВП.

▸ **Ассоциация Юго-Восточных Азиатских Наций (Association of South-East Asia Nations, ASEAN — АСЕАН).** *Создана в 1967 г. Брунеем, Индонезией, Малайзией, Филиппинами, Сингапуром и Таиландом;* позже в Ассоциацию вошел Вьетнам. Главная цель АСЕАН — создание и развитие зоны свободной торговли, которая обеспечила бы экономическую независимость стран Юго-Восточной Азии.

▸ **Меркосур (Mercosur).** Меркосур охватывает Аргентину, Бразилию, Парагвай и Уругвай; в качестве соучастников к нему присоединились *Чили и Боливия. Это самый крупный торговый союз* в Латинской Америке, который к тому же собирается включить в свою зону свободной торговли Андскую группу стран (Колумбию, Эквадор, Перу и Венесуэлу).

▸ **Зона общеамериканской свободной торговли (Free Trade Area of The Americas, FTTA — Свободная торговля двух Америк, CTAA).** CTAA представляет собой соглашение, подписанное в 1994 г. на общеамериканском саммите в Майами и имеющее своей целью создание зоны свободной торговли, которая к 2005 г. охватила бы все Западное полушарие. В CTAA входит 34 временных члена, а главенствующие позиции занимают США и Канада.

на. Так или иначе, поскольку нация уже не является той формой, обеспечивающей поддержание и поступательное развитие экономического порядка в обществе, в будущем эта задача, возможно, отойдет к регионам.

Движущими силами регионализации выступали определенные факторы стратегического, экономического и, возможно, культурного характера. Региональные организации возникли вскоре после 1945 г., дав выражение некоторым стратегическим противоречиям, порожденным «холодной войной». Наиболее важными такими организациями были НАТО и Организация стран Варшавского договора, хотя сформировались и другие структуры, например, Организация договора стран Юго-Восточной Азии (СЕАТО). Вплоть до краха коммунизма в 1889—1991 годах НАТО и Варшавский пакт, пожалуй, не были особенно активны, играя разве что роль некоего военного водораздела между Западом во главе с США и Востоком во главе с СССР, а каждая сторона не вмешивалась в сферу влияния другой стороны (так, НАТО воздержалась от вмешательства в ход событий, когда армии стран Варшавского договора подавили восстание в Венгрии, а Советский Союз остался в стороне от Вьетнамской войны). Кроме того, между двумя блоками имел место приблизительный военный паритет, обеспеченный ядерным оружием. С окончанием «холодной войны» НАТО осталась единственной крупной военной организацией регионального масштаба, что обернулось радикальным переосмыслением ее роли и целей. С

Сэмюэл П. Хантингтон (род. 1927)



Американский ученый и политический комментатор Внес значительный вклад в такие области политологии, как проблематика военной политики и стратегии, сравнительная политология, изучение политических процессов в развивающихся обществах Работой «Третья волна» ввел в оборот термин «волны демократизации», «третья волна» — это процесс демократизации, получивший развитие с 1975 г , взаимосвязан с двумя предшествующими, которые, по его схеме, пришлись на 1828 —1926 и 1943—1962 годы Самая известная его работа «Столкновение цивилизаций и становление мирового порядка» (1996), где выдвинут весьма спорный тезис о том, что столкновение между главными мировыми цивилизациями в XXI в приведет к войне и распаду мирового порядка

исчезновением советской угрозы, для противодействия которой она создавалась, возник было вопрос о смысле ее существования. Но сегодня НАТО расширяется, и государства бывшего Варшавского договора одно за другим вступают в НАТО — во многом для того, чтобы обеспечить свою военную и политическую независимость от России. Кроме того, чисто военные функции НАТО сегодня заменяются стратегиями гуманитарной интервенции и миротворчества, хотя, как показал ход гуманитарной интервенции в Косово в 1999 г., это совсем не исключает и традиционной войны.

Но самый сильный толчок регионализации дала, безусловно, экономика. Нужно понимать, что международная торговля способна как гармонизировать интересы, так и порождать самые глубокие противоречия Хотя страны всегда стремились попасть на рынки друг друга, у них всегда же находились и причины для защиты собственных рынков от внешней конкуренции Под знаменем свободной торговли всегда выступали экономически самые сильные государства (Великобритания в XIX в. и США в середине XX в.), пытавшиеся любыми средствами подтолкнуть более слабые государства к открытию своих рынков, тогда как самим им можно было не опасаться международной конкуренции. Но здесь появляется проблема протекционизма, поскольку менее развитые государства всегда будут стремиться защитить себя от того, что считают нечестной конкуренцией: историческим примером может служить подъем экономического национализма в Европе XIX в. — прямая реакция на экономическое превосходство Великобритании. На национальном уровне сегодня протекционизм — или, как выражаются, «протекционизм в одной отдельно взятой стране» — уже не рассматривается как решение всех проблем, — но экономическая кооперация на региональном уровне становится все более привлекательным выбором, обеспечивающим как рост межгосударственной торговли, так и защиту от усиливающейся глобальной конкуренции.

Некоторые региональные торговые блоки, такие, как ЕЭС, оформились в ближайший период после Второй мировой войны, но большинство из них возникло в период после 1990 г. как реакция на глобализацию: это НАФТА, АПЕК и развивающийся блок Свободной торговли двух Америк. Сегодня уже свыше одной трети мировой торговли осуществляется внутри четырех регионов — Северной и Южной Америки, Европы, Азии с Океанией и Африки с Ближним Востоком. Смысл и последствия экономической регионализации явным образом зависят от того, ста-

Жан Моне (1888—1979)



Французский экономист и государственный деятель. Систематического образования не получил. Принимал участие в Первой мировой войне, координируя франко-британские военные поставки, а по окончании войны был назначен заместителем Генерального секретаря Лиги Наций. Ему принадлежала идея союза между Францией и Великобританией, с которой в 1940 г. выступил Уинстон Черчилль. Сам проект не удалось осуществить из-за того, что во Франции в скором времени установился режим Виши маршала Петена[1]. В 1945 г. с приходом к власти Де Голля Моне взял на себя ответственность за модернизацию экономики Франции, а в 1950 г. предложил план Шумана, который лег в основу Европейского сообщества угля и стали (ЕСУС) и Европейского экономического сообщества (ЕЭС). Отдавая предпочтение принципу наднационализма перед межгосударственностью, Моне, тем не менее, никогда не заявлял себя поборником европейского федерализма.

новятся ли торговые блоки обращенными вовнутрь «экономическими крепостями», которые сопротивляются глобализации, или они обращены вовне, что при сохранении внутренней кооперации способствовало бы интеграции этих регионов с мировой экономикой. Все это еще зависит от того, насколько институты глобального экономического управления, особенно ВТО и МВФ, преуспеют в либерализации торговли.

Наконец, у регионализации есть своя важная культурная ипостась. Хотя культурная глобализация может выступать гомогенизирующей силой, распространяющей ценности потребительского капитализма, она может вызывать к жизни и совершенно противоположные процессы — возрождение интереса к локальным культурам, местным языкам и тому подобное (Фукуяма, 1992). Более того, подрывая основы политического национализма, глобализация создает и предпосылки к тому, чтобы его место замещалось какими-то новыми этническими, культурными и религиозными формами самоидентификации людей. При наименее благоприятном сценарии это, согласно С. Хантингтону (1996), может в будущем привести к «столкновению цивилизаций», ибо, с его точки зрения, в XXI в. типичный конфликт между нациями и группами из различных цивилизаций» будет иметь своими причинами не идеологические или экономические, а культурные факторы. Хантингтон при этом утверждает, что главными акторами на этом поле станут западная, китайская, японская, индийская, исламская, буддистская, латиноамериканская и православно-христианская цивилизации. Следующая мировая война, по его предсказанию, и столкнет между собой не государства, а цивилизации, — скорее всего Китай и Запад или Запад и ислам. Нужно сказать, что в той «войне с терроризмом», которую Джордж Буш объявил после нападения на Вашингтон и Нью-Йорк в сентябре 2001 г., многие увидели как раз начало войны Запада с исламом. Однако

[1] Режим Виши — официально «Французское государство» (июль 1940 — сентябрь 1944) — размещавшееся в Виши (юго-восточная Франция) правительство во главе с маршалом Петеном, управлявшее той частью страны, которая по условиям франко-германского соглашения о прекращении военных действий (июнь 1940) номинально оставалась «под полным французским суверенитетом». (*Прим. пер.*)

Хантингтона критиковали, чаще всего на том основании, что глобализация в значительной степени уже затушевала культурные различия в мире, что на самом деле связи между культурными различиями и политическими антагонизмами не существует (большинство войн, например, происходят между государствами внутри одной и той же цивилизации — не между цивилизациями) и что, наконец, конфликт между цивилизациями в действительности несет в себе отражение экономических и политических, но никак не культурных, противоречий.

Европейский Союз

«Европейская идея» (в самом общем плане — убежденность в том, что при всем своем историческом, культурном и лингвистическом многообразии Европа способна стать единым политическим сообществом) родилась задолго до 1945 г. Еще до Реформации в XVI в. папство обладало чем-то вроде наднациональной власти в отношении большей части Европы. Даже после того как сложилась европейская система государств, самые разные мыслители — Руссо, Сен-Симон (1760—1825) и Мадзини (см. с. 139) — в том или ином смысле говорили о необходимости сотрудничества европейских народов друг с другом и даже высказывались за учреждение общеевропейских институтов. До второй половины XX в. такого рода устремлениям суждено было оставаться безнадежной утопией. После Второй мировой войны, однако, континент встал на путь столь глубокой, исторически вообще беспрецедентной, интеграции, что вслед за Уинстоном Черчиллем многие заговорили о создании «Соединенных Штатов Европы». Сегодня даже полагают, что по мере исторической эрозии национального государства именно европейская интеграция становится той моделью политической организации, которую со временем примет весь мир.

При своем начале европейская интеграция была обусловлена целым рядом факторов, действовавших в послевоенной Европе с абсолютно неодолимой силой. Наиболее важными среди них были:

- необходимость на основе сотрудничества экономически возродить опустошенные войной страны и создать более широкий рынок, дабы исключить возвращение к протекционизму и экономическому национализму;
- стремление установить мир в Европе и навсегда покончить с ожесточеннейшим германо-французским соперничеством, восходившим к франко-прусской войне 1870—1871 годов и объединению Германии в 1871 г., — соперничеством, обернувшимся войнами в 1914 и 1939 годах;
- осознание того, что «германский вопрос» — структурная нестабильность в европейской системе государств, проистекающая от того, что в самом ее центре находится сильная и амбициозная держава, — может быть разрешен только через интеграцию Германии в более широкую сеть европейских отношений;
- стремление защитить Европу от угрозы советского экспансионизма и обеспечить за ней независимую роль в складывавшемся биполярном мире;
- курс США на создание экономически сильной и объединенной Европы — как рынка для американских товаров и вместе с тем бастиона против распространения коммунизма и советского влияния;

- повсеместное понимание того (особенно это было характерно для континентальной Европы), что суверенное национальное государство, возможно, уже не обеспечивает мир и экономическое развитие и потому подлежит достройке в виде наднациональных структур.

В движении к европейской интеграции явно прослеживается идеалистическая приверженность принципу интернационализма и убежденность в том, что международные организации воплощают в себе заведомо более высокий моральный авторитет, нежели национальное государство. Эта идея содержалась уже в «федералистской» концепции объединенной Европы, вдохновлявшей в свое время по Моне и Шумана (Robert Schuman, 1886—1963). Но первоначальным мечтам о «федеральной» Европе, где европейские нации «объединят» свой суверенитет, не суждено было сбыться. Например, в 1948 г. хотя и обсуждались планы создания Европейского парламента, удалось создать лишь Совет Европы, который и по сей день остается не более чем дискуссионным обществом, объединяющим в себе не избираемых членов, а представителей национальных правительств. Вообще же интеграция пошла по пути, получившему название **функционализма** (functionalism): в европейском проекте на первый план изначально вышел инструментарий экономической интеграции — все то, что вызывало меньше всего противоречий между государствами, но было для них жизненно важным. В 1952 г. по инициативе Ж. Моне, на тот момент советника министра иностранных дел Франции Р. Шумана, было основано Европейское сообщество угля и стали (ЕСУС). Затем Римским договором (1957 г.) было учреждено Европейское экономическое сообщество. Дальше движение пошло через европейский общий рынок в направлении «все более тесного союза между народами Европы». Сегодня говорят о **неофункционализме** (neofunctionalism)— наиболее влиятельной теории европейской и региональной интеграции.

В 1967 г. Европейское сообщество угля и стали, Европейское экономическое сообщество и Евратом были формально слиты в единое Европейское сообщество. Хотя в 1973 г. к первоначальной «шестерке» (Франция, Германия, Италия, Голландия, Бельгия, Люксембург) присоединились Великобритания, Ирландия и Дания, 1970-е годы оказались, однако, временем застоя. С новой силой интеграционный процесс возобновился в 1986 г., когда был подписан Единый европейский акт (ЕЕА), где выдвигалась цель к 1993 г. обеспечить по всей Европе беспрепятственное движение товаров, услуг и людей («единый рынок»). В 1991 г. был заключен, в следующем году ратифицирован и в 1993 г. вошел в силу Договор о Европейском Союзе (Маастрихтский договор), которым, собственно, и было ознаменовано рождение ЕС. По договору, 15 членов ЕС (в 1981 г. сюда вошла Греция, в 1986 — Португалия и Испания, в 1995 г. — Австрия, Финляндия и Швеция) взяли на себя обязательства двигаться в направлении политического и денежного союза. Сердцевиной этой концепции было введение единой европейской валюты — евро: официально переход на евро состоялся в 1999 г., а в 2002 г. в обращение поступили банкноты и монеты новой валюты.

Функционализм — теория, по которой правительство должно прежде всего и главным образом реагировать на практические нужды общества; предполагает последовательную региональную интеграцию по отдельным областям и такими темпами, которые определялись бы самими государствами — участниками интеграционного процесса.

Неофункционализм — вариант функционализма, исходящий из того, что региональная интеграция в одной сфере порождает стремление к дальнейшей интеграции.

◆ К понятийному аппарату

Принцип **межгосударственности** относится к любой форме взаимодействия между государствами как суверенными образованиями, — на этой оси отношений они заключают договоры и союзы, образуют лиги и конфедерации, такие, как Лига Наций и Европейское экономическое сообщество. Государственный суверенитет в данном случае сохраняется в полном объеме, поскольку решения принимаются на основе консенсуса, единодушия и согласия; каждое государство при этом пользуется правом вето, по крайней мере в отношении тех вопросов, которые затрагивают его жизненно важные интересы.

Наднационализм, в отличие от этого, предполагает наличие власти на более высоком уровне, нежели уровень национальных государств, — власти, решения которой принимаются к исполнению. Такую ситуацию мы видим в международных федерациях, где суверенитет разделен между центральными и местными органами управления. ЕС, например, основан на синтезе межгосударственных и наднациональных элементов.

При всем этом однозначно определить нынешний политический статус ЕС весьма и весьма непросто. Строго говоря, сегодня ЕС уже не является тем, чем при своем возникновении были Европейское экономическое сообщество и Европейское сообщество — конфедерацией независимых государств, действующей на основе межправительственного принципа. Главную в данном случае проблему — проблему национального суверенитета — государства-члены в свое время пытались разрешить в так называемом «Люксембургском компромиссе» 1966 г., когда была принята практика единогласного голосования в Совете министров с предоставлением каждому государству-члену права **вето** для тех случаев, которые могли бы касаться его жизненно важных национальных интересов. Однако Единый европейский акт и Договор о Европейском Союзе ввели в практику голосование по принципу **квалифицированного большинства**, после чего этот принцип стали распространять на все более и более широкий круг вопросов, так что сегодня даже у ведущих членов Союза остается все меньше возможностей прибегать к праву вето и в каких-то случаях, теоретически говоря, они могут быть просто-напросто «забаллотированы». Дело усложняется еще и тем, что наработанный в ЕС корпус права имеет обязательную силу для всех членов, а компетенция отдельных органов ЕС значительно расширилась за счет национальных правительств. В результате возникло некое политическое сообщество с одновременно выраженными межправительственными и наднациональными чертами, где первые, скажем, воплощены в Совете министров, а последние — в Европейской комиссии и Европейском суде. Таким образом, федеральной Европы ЕС, пожалуй, еще не создал, однако поскольку здесь исходят из примата общеевропейского права над национальным, вполне можно говорить о «федерализирующейся Европе».

Вето — возможность официально заблокировать принятие решения или какое-либо действие, отказав ему в признании.

Голосование квалифицированным большинством — формула голосования, при которой для принятия различных решений требуется неодинаковое количество голосов большинства, а голоса государств-участников имеют «взвешенный» характер в зависимости от размеров государства.

Хотя втиснуть ЕС в какую-то устоявшуюся категорию и невозможно, ясно одно: это, вне всяких сомнений, самый продвинутый в мире эксперимент по части региональной интеграции. Сообщество уникально уже потому, что столь широкий экономический, валютный и политический союз в нем сложился на основе добровольного сотрудничества государств. Переход от Сообщества к Союзу, осуществленный через Договор о ЕС, не только распространил межправи-

Обратим внимание на...

Механизм работы Европейского Союза

- **Европейская комиссия (European Commission).** Исполнительный орган ЕС, возглавляемый 20 полномочными представителями (по два от крупных государств и по одному от небольших) и президентом Европейская комиссия обладает законодательной инициативой, следит за исполнением договоров, заключаемых в рамках ЕС, и несет общую ответственность за политическую деятельность Союза
- **Совет министров (Council of Ministers).** Орган, принимающий основные решения, в состав которого входят министры 15 участвующих государств, подотчетные своим законодательным собраниям и правительствам Председательские полномочия государства в Совете министров продолжаются шесть месяцев Наиболее важные решения принимаются только единогласно, остальные — либо **квалифицированным,** либо простым большинством
- **Европейский Совет (European Council).** Главный форум, на котором государства представлены главами правительств, министрами иностранных дел и двумя полномочными представителями На нем обсуждаются общие направления деятельности Союза Совет собирается регулярно и осуществляет стратегическое управление ЕС
- **Европейский Парламент (European Parliament).** Европейский Парламент состоит из 626 членов (из них 87 от Великобритании), которые избираются прямым голосованием каждые пять лет Это не законодательный, а законосовещательный орган Полномочия, которыми он обладает (отклонять бюджет ЕС и распускать Европейскую комиссию), фактически не осуществимы, ибо чреваты слишком серьезными последствиями
- **Европейский Суд (European Court of Justice).** Европейский Суд дает толкование законам ЕС и выносит на их основании судебные решения В него входят 15 судей — по одному от каждой страны и 6 «генеральных адвокатов», консультирующих суд Поскольку правовые нормы ЕС обладают приматом над внутренним законодательством стран-участниц, Суд может отменить внутренние законы В Суд Первой инстанции с претензиями могут обращаться как компании, так и сами граждане ЕС

тельственное сотрудничество на такие вопросы, как внешняя и внутренняя политика, безопасность и право, иммиграционная политика и охрана порядка, но и утвердил понятие «гражданин Европейского Союза» с правом человека жить, работать и обладать полнотой политических прав в любом государстве-члене ЕС по выбору. Разумеется, здесь не следуют упускать из виду и того, что столь высокий уровень интеграции был достигнут благодаря в общем-то уникальной комбинации факторов в послевоенной Европе, когда в обществе произошел сдвиг от национализма к идее сотрудничества, а элиты осознали, что национальным интересам полнее всего отвечает не обособленность, а согласованные действия государств. Там же, где таких предпосылок не было, как в случае с Великобританией, европейским «неудобным партнером», имело место лишь самое слабое и ненадежное участие в интеграционном процессе (Великобритания, не будем забывать, отклонила предложение вступить в ЕЭС в 1957 г., а затем выговорила для себя неучастие в валютном союзе и Социальном разделе Договора о Европейском Союзе 1991 г.).

Хотя в ЕС уже столь много сделано для реализации той задачи, которая в Римском договоре была сформулирована как установление «все более тесного союза», и даже много больше того, что было в представлениях Шарля де Голля и Маргарет Тэтчер о Европе как о конфедерации независимых государств, сегодняшнему Союзу пока еще далеко до осуществления мечты федералистов о европейском «сверхгосударстве». Здесь еще велико значение принципа субсидиарности, воплощенного в Договоре о Европейском Союзе, и чисто прагматического подхода к интеграции

◆ К понятийному аппарату

Свободная торговля — это система торговых отношений, при которой государства отказываются от тарифов и других форм протекционизма. Считается, что свободная торговля несет с собой целый ряд экономических и политических преимуществ. В экономике она позволяет стране специализироваться на тех товарах и услугах, которые ей удобнее и выгоднее всего производить, что способствует специализации в мировом масштабе и взаимовыгодным условиям развития. В политике свободная торговля содействует взаимозависимости и космополитизму, радикально снижая вероятность конфликтов. Критики, однако, отмечают, что свободная торговля ведет к углублению экономического неравенства: экономически мощные державы получают доступ к рынкам стран менее развитых, не сталкиваясь со сколько-нибудь серьезной конкуренцией со стороны товаров местного производителя, и «завязывает» экономику на мировые рынки, а не на потребности местного характера; наконец, вместо общественной стабильности, рабочих прав и охраны окружающий среды во главу угла ставится прибыль. Вопрос о свободной торговле является центральным в дискуссии о том, насколько желательна глобализация и каковы ее действительные последствия.

у таких ведущих государств, как Франция и Германия. Решения в «новой Европе» принимаются на самых разных уровнях, так что политический процесс здесь становится равнодействующей субнационального, национального, межправительственного и наднационального факторов — в зависимости от того, какие именно проблемы и в каких областях политики обсуждаются. Именно так и следует представлять себе картину принятия решений в ЕС. И ее совершенно не нужно упрощать до некоей схемы противоборства между национальным суверенитетом и наднациональными процессами в ЕС.

Сколь ни впечатляет прогресс, достигнутый Европой, ЕС еще предстоит пройти через множество испытаний и разрешить множество проблем. Наиболее застарелая из них — Общая сельскохозяйственная политика (ОСП), где дело обстоит так, что значительная часть фондов ЕС до сих пор используется для субсидирования неконкурентоспособного фермерства. Необходимость реформирования ОСП признают, кажется, все: вопрос заключается лишь в том, как сломить могущественные сельскохозяйственные лобби в таких странах, как Франция, Германия и государства Южной Европы. Вторая проблема — так называемый «демократический дефицит», слабость механизмов политической подотчетности у единственного органа, избираемого прямым голосованием, — Европейского парламента. Третья проблема — вступление в ЕС новых 12 членов к 2008 г.: столь масштабное расширение ЕС неизбежно повлечет за собой необходимость финансировать развитие слабых экономик бывших коммунистических государств, дополнительную нагрузку на бюджеты ЕС и дальнейшее осложнение процесса принятия решений здесь — процесса, который уже показал свои недостатки в Амстердамском договоре 1997 г. (о политическом союзе) и Договоре в Ницце 2000 г. (о механизмах расширения Союза). Четвертая проблема — экономическое развитие ЕС, отныне напрямую связанное с тем, насколько успешным окажется проект единой европейской валюты: здесь, помимо прочего, важно то, чтобы единые процентные ставки устраивали государства с весьма и весьма разными экономическими условиями. Наконец, остается проблема движения ЕС к большей независимости и самостоятельности на международной арене, чреватая тем, что Союзу, возможно, придется переосмысливать свои отношения с теми или иными из великих держав: какие-то признаки этого бы уже видим в обеспокоенности США по поводу строительства европейских сил быстрого реагирования и вытекающих отсюда неясностей в отношении будущего НАТО.

По направлению к мировому правительству?

За идеей мирового правительства стоит та же самая логика, на которой классический либерализм выстраивал свое обоснование государства, — теория социального контракта. По этой логике точно так же, как для обеспечения порядка и стабильности в обществе в свое время потребовалось создать государство, единственный способ предотвратить международный конфликт между государствами, преследующими каждое свои интересы, — это создать верховную власть в мире. Особенно много об этом стали говорить в XX в. Первая мировая война показала, что усовершенствование военной техники оборачивается все более и более жестокими человеческими и экономическими издержками, от чего в первую очередь страдает мирное население, не только профессиональная армия. Дабы впредь не допускать всего этого, в 1919 г. была образована Лига Наций — первая в истории международная организация, создававшаяся с целью установить какие-то общие законы для всего мира. К сожалению, Лига Наций так никогда и не оправдала своего имени: несмотря на все усилия американского президента Вильсона, Конгресс США заблокировал участие страны в Лиге, Германия, побежденная в Первой мировой войне, была принята сюда лишь в 1923 г. и вышла из Лиги, когда Гитлер пришел к власти в 1933 г., СССР же вначале остался в стороне от организации и стал ее членом лишь в 1934 г. после выхода из нее Германии и Японии. Важнейшим фактором в пользу международного сотрудничества стало повсеместное стремление к экономической стабильности. Породив волну протекционизма, «Великая депрессия» 1930-х годов повсеместно усугубила экономическую нестабильность, а вместе с ней соперничество и противоречия между государствами: экономический национализм, таким образом, подстегивал национализм политический. В этой ситуации отдельные страны встали на путь **автаркии** (autarky) и имперской политики, самым ярким, но отнюдь не единственным примером чего может служить гитлеровская программа военной экспансии. В 1944 г. представители 44 государств, воевавших против государств оси[1], встретились в Бреттон Вудсе, Нью-Хэмпшир, США, чтобы учредить новые правила и институты для управления послевоенными торговыми и денежными системами.

Целью бреттонвудских договоренностей было выстроить стабильную и многостороннюю денежную систему, которая содействовала бы национальному суверенитету и была бы нацелена на предотвращение будущих финансовых кризисов. Для регулирования международной экономики было учреждено три института — Международный валютный фонд (МВФ), Генеральное соглашение о тарифах и торговле (ГАТТ) и Всемирный банк. Хотя эта новая денежная система была призвана содействовать более открытой международной экономике, она вместе с тем признавала и роль

Автаркия — букв. самоуправление; в традиционном понимании — экономическая самодостаточность, достигаемая либо путем колониальной экспансии, либо через самоизоляцию от мирового рынка.

[1] Государства оси — государства, воевавшие во Второй мировой войне на стороне Германии. Вначале, в 1936 г., сложилась ось Берлин — Рим. Затем к ней присоединилась Япония, трехсторонние отношения с которой были официально оформлены в сентябре 1940 г. К концу войны к государствам оси относили Германию, Италию, Японию и их союзников — Венгрию, Словакию, Румынию и Болгарию. (*Прим. пер.*)

Обратим внимание на...

Европейская интеграция: за и против

В *пользу* европейской интеграции приводятся следующие аргументы:

- интеграция, поощряя космополитические модели деятельности, позволяет европейским нациям избавиться от узкого и замкнутого национализма;
- экономическое, валютное и политическое единство ведет к такому уровню взаимозависимости между государствами, при котором война или любой серьезный конфликт в Европе становятся немыслимыми;
- создание общеевропейского рынка обеспечивает экономический рост и гарантирует Европе стабильное положение в мировой экономической системе;
- экономическая интеграция предполагает политический союз, так как общий рынок должен регулироваться единым сводом правил и решений;
- европейское гражданство дает человеку более прочные и широкие права, свободы и возможности.

Против европейской интеграции приводятся следующие аргументы:

- эрозия национального суверенитета означает, что при принятии решений все в меньшей и меньшей степени учитываются специфические потребности и интересы национальных государств;
- ослабление сложившейся национальной идентичности может спровоцировать в государствах-членах враждебность и националистические реакции;
- все еще сохраняющиеся национальные языковые и культурные барьеры исключают возможность становления прочных политических связей в ЕС;
- из-за пропасти между институтами ЕС и населением национальных государств Европы здесь невозможно разрешить проблему дефицита демократии,
- интеграция осуществляется в интересах политических элит и корпораций; и те и другие манипулируют населением Европы, дабы оно поддержало идею Новой Европы;
- интеграция выгодна в первую очередь крупным и экономически мощным странам, что в конце концов привет к господству Германии в Европе

национального государства в управлении экономическими делами, на чем, собственно, и зиждилась теория Джона Мэйнарда Кейнса (см. с. 231), который, кстати сказать, возглавлял делегацию Великобритании в Бреттон-Вудсе. В известном смысле бреттон-вудская система более всего отвечала идеям **меркантилизма** (mercantilism), чем коммерческого либерализма классической экономики. Сердцевиной бреттон-вудского соглашения была идея установить систему фиксированных курсов обмена: предполагалось, что плавающий курс заведомо нестабилен и на его основе невозможно планировать развитие национальных экономик.

В начале 1970-х годов бреттонвудская система рухнула: решение США ввести плавающий курс доллара уничтожило режим фиксированных курсов обмена и лишило МВФ его главной роли. Причина этого в том, что США, главный приводной ремень послевоенной денежной системы и главный же гарант фиксированных курсов обмена, столкнулся со сложнейшими экономическими проблемами, вызванными войной во Вьетнаме и появлением таких конкурентов, как Германия и Япония. Приход гибкого курса обмена валют повлек за собой значительный сдвиг в экономической политике и идеологии. В политике резко повысилась роль

Меркантилизм — школа экономической мысли, подчеркивавшая роль государства в регулировании мировой торговли и внутреннем развитии экономики.

свободного рынка и сократилась сфера правительственного вмешательства в экономику. Отныне предполагалось, что при экономических трудностях будет происходить падение курса национальной валюты, теоретически содействующее экономическому выздоровлению, поскольку удешевляет экспорт и удорожает импорт. В понятиях экономической идеологии произошло то, что МВФ, ГАТТ и Всемирный банк в течение 1970-х годов переориентировались на идеи свободного рынка и свободной торговли. Рост неолиберализма в 1980-х годах (в США при Рейгане и в Великобритании при Тэтчер) отразил этот сдвиг в мировой экономике и дал ей дополнительный идеологический толчок. Замена ГАТТ на Всемирную торговую организацию (ВТО) в 1995 г. в еще большей степени выдвинула проблематику мировой торговли на передний план и содействовала ускорению темпов экономической глобализации. Сегодня многие рассматривают ВТО как прообраз глобального экономического правительства. Ее энтузиасты доказывают, что снижение тарифных и иных ограничений на торговлю способствует развитию и процветанию всего мира, тогда как противники утверждают, что она является не чем иным как рупором интересов большого бизнеса и чем-то таким, что совершенно нечувствительно к экологическим и социальным заботам человечества.

Организация Объединенных Наций

Организация Объединенных Наций (ООН), официально учрежденная на специальной конференции в Сан-Франциско (апрель—июнь 1945 г.) на исходе Второй мировой войны, на сегодняшний день представляет, можно сказать, наиболее продвинутый эксперимент в деле создания мирового правительства. С самого начала ООН стремилась избежать тех явных неудач, которые в свое время потерпела Лига Наций, когда ей пришлось в полном бессилии наблюдать за тем, как Германия, Япония и Италия беспрепятственно преследовали свои агрессивные цели в 1930-х годах. В основание ООН была заложена комбинация реализма и идеализма. С одной стороны, совершенно реалистично было ожидать, что та модель военного сотрудничества, что сложилась между США, СССР и Великобританией в их борьбе против фашизма, столь же успешно будет работать и в послевоенный период, с другой — многие политики, в особенности Франклин Д. Рузвельт, возлагали на послевоенное будущее, кажется, уж слишком завышенные надежды, ожидая, что на смену силовой политике прошлого здесь весьма скоро придет эра мира и международного сотрудничества.

В Уставе ООН были заложены самые строгие стандарты международного поведения для государств, желающих вступить в организацию. Они включали в себя отказ от использования силы (за исключением сугубо оборонительных действий), урегулирование международных разногласий мирными средствами, сотрудничество в деле защиты прав и основных свобод человека, признание принципов национального суверенитета и права на самоопределение. Сердцевиной этого подхода была приверженность принципу коллективной безопасности и убежденность в том, что меры коллективного характера вполне могут заменить собой «старую политику», основывавшуюся на преследовании узконациональных интересов и поддержании баланса сил. Тем не менее, хотя ООН, в отличие от Лиги Наций, вполне утвердила себя в качестве по-настоящему мировой организации и многими рас-

◆ К понятийному аппарату

Субсидиарность (от лат. *subsidiarii* — дополнительный военный контингент) — это передача властных полномочий с более высокого на менее высокие уровни государственного управления. Есть, однако, два абсолютно разных понимания этого принципа. Для государств с федеративным устройством, например для Германии, субсидиарность — это *политический* принцип, означающий децентрализацию и участие общества в управлении, что позволяет поддерживать местные и провинциальные институты управления. Федералисты обосновывают свою позицию тем, что в Договоре о Европейском Союзе есть статья, гласящая, что решения должны «приниматься на уровне, максимально приближенном к гражданам». Антифедералисты же понимают субсидиарность как принцип *конституционный*, в первую очередь направленный на защиту государственного суверенитета от покушений со стороны институтов Европейского Союза. Эта позиция также опирается на Договор о ЕС, где сказано, что компетенция Европейского Союза распространяется только на те действия, которые находятся за пределами возможностей индивидуальных государств-членов.

сматривается как неотъемлемая часть современного политического порядка в мире, сегодня есть основания сомневаться в том, что она оправдала, и даже что она изначально могла оправдать, ожидания своих основателей.

Работа ООН выстраивается вокруг Генеральной Ассамблеи, где представлены все государства-члены, каждый при этом располагает одним голосом. Генеральная Ассамблея правомочна вести дебаты и принимать решения по любому вопросу, предусмотренному Уставом организации. Решения принимаются большинством в две трети голосов, но эти решения носят, по сути, рекомендательный характер и напрямую не связаны с корпусом обязательного к исполнению международного права. Специалисты поэтому говорят, что в противоположность национальным парламентам ООН является форумной организацией (недоброжелатель даже скажет «форумом для пропаганды»), — так или иначе численный перевес здесь принадлежит развивающимся государствам. Наиболее важный орган ООН — Совет Безопасности с возложенной на него задачей действовать в целях поддержания международного мира и безопасности. На него возложены функции вести переговоры, осуществлять наблюдение за развитием международной обстановки, осуществлять миротворчество и, наконец, когда это требуется, «принуждать к миру». Совет состоит из 15 членов. «Большая пятерка» обладает правом вето: каждое из этих пяти государств может, следовательно, воспрепятствовать всем остальным членам Совета принять то или иное решение. Остальные десять членов являются непостоянными членами и в качестве таковых избираются Генеральной Ассамблеей на двухлетний срок. Устройство Совета Безопасности вызывает все более широкую критику: сегодня и впрямь трудно понять, скажем, почему Великобритания и Франция должны обладать постоянным членством, а выросшие в экономических гигантов Япония и Германия — нет; кроме того, развивающиеся страны настаивают на предоставлении постоянного статуса Индии и Бразилии.

Всемирный суд (бывший Международный суд) является юридическим органом ООН. Его состав образуют 15 судей, избираемых на девятилетний срок большинством голосов в Совете Безопасности и Генеральной Ассамблее. Недостаток этого органа заключается в том, что он выносит решения лишь в тех случаях, когда сами государства решают вынести свои разногласия на его рассмотрение; при этом всего лишь около трети государств-членов ООН готовы признать его юрисдикцию хотя бы в какой-либо из областей. Исполнительным органом ООН является Секретариат, возглавляемый Генеральным секретарем ООН. В вопросах безопасности Генеральный секретариат работает в тесном контакте с Советом Безопасности. Будучи

Обратим внимание на...

Глобальное управление экономикой

• **Международный валютный фонд (The International Monetary Fund, IMF — МВФ).** МВФ был учрежден для того, чтобы осуществлять мониторинг за денежными потоками в мировом масштабе, в частности, поддерживать валютную стабильность при помощи системы фиксированных обменных курсов. С 1971 г. МВФ взял на вооружение неолиберальную модель экономики и теперь в обмен на финансовую помощь обязывает государства к проведению ряда рыночно-ориентированных реформ. За годы функционирования МВФ число участвующих государств возросло с 29 до 182. Штаб-квартира МВФ в Вашингтоне.

• **Всемирный банк (The World Bank).** Всемирный банк (ранее Международный банк реконструкции и развития) был создан для того, чтобы свести к минимуму риск международного кредитования и тем самым обеспечить экономическую стабильность. С 1980-х годов как условие предоставления кредитов Банк выдвигает так называемую «коррекцию структуры» — перестройку экономики на рыночных принципах и ее интеграцию в общемировую экономическую систему. Штаб-квартира Всемирного банка расположена в Вашингтоне.

• **Всемирная торговая организация (The World Trade Organization, WTO — ВТО):** ВТО была учреждена в 1995 г. взамен Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ). Созданная на «уругвайском раунде» ГАТТ, ВТО обладает более широкими полномочиями, чем ее предшественник. Задача ВТО заключается в том, чтобы способствовать «либерализации» мировой торговли и сделать ее более «открытой». На 2000 г. в ВТО входило 140 членов; кроме того, планировалось принять еще 30 стран. Штаб-квартира ВТО в Женеве.

своего рода «президентом мира», Генеральный секретарь располагает серьезными возможностями направлять развитие организации. Хотя в центре внимания мирового сообщества чаще всего оказывается миротворческая роль ООН, на практике наиболее полезную работу в ней ведут специализированные агентства во главе с Экономическим и Социальным советом при Генеральной Ассамблее: Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Международный детский фонд (ЮНИСЕФ), Организация по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Комиссия ООН по делам беженцев.

Способность ООН стать в перспективе чем-то вроде мирового правительства чрезвычайно ограничена тем простым обстоятельством, что организация по существу является порождением своих членов: она и не может сделать ничего сверх того, что ей позволят ее члены, особенно постоянные члены Совета Безопасности. В результате роль ООН фактически сведена к обеспечению механизмов мирного разрешения международных конфликтов, но даже и в этом отношении ее история весьма и весьма небогата. Да, были бесспорные успехи, например: в соглашении по прекращению огня между Индией и Пакистаном в 1959 г., установлении мира в 1960 г. в Бельгийском Конго (ныне Заир) после попытки провинции Катанга отделиться от страны, в посредничестве между Голландией и Индонезией в их конфликте вокруг Западного Ириана (ныне Новая Гвинея) в 1962 г. Но даже и при этом большую часть своего существования ООН была, приходится сказать, попросту парализована из-за соперничества сверхдержав. В годы «холодной войны» США и СССР, как правило, занимали противоположные позиции, что и не давало Совету Безопасности придти к каким-то действенным решениям.

В 1950 г. ООН смогла вмешаться в Корейский кризис лишь потому, что СССР временно вышел из Совета Безопасности в знак протеста против исключения из

◆ К понятийному аппарату

Идея **коллективной безопасности** заключается в том, что противостоять агрессии государства скорее всего смогут на пути объединения усилий. Концепция европейской безопасности исходит из представления о том, что война и международный конфликт всегда проистекают из силовой политики с ее нестабильностью и всегдашней небезопасностью. Считается, что, пока государства защищают друга, у них всегда есть возможность либо предотвратить агрессию, либо, если международный порядок уже нарушен, наказать агрессора. Успех коллективной безопасности зависит от трех факторов: (1) государства должны быть приблизительно равны по силе; по крайней мере, среди них не должно быть государства, превосходящего всех остальных; (2) все государства должны быть готовы отвечать за общую безопасность; (3) необходима международная организация, обладающая моральным авторитетом и располагающая эффективной военной силой

его состава коммунистического Китая. Да и в этом случае результатом стали лишь опасения в мире по части того, что в ООН устанавливается господство западных держав. Когда мир оказался на пороге ядерной войны во время Кубинского ракетного кризиса 1962 г., ООН занимала позицию стороннего и бессильного наблюдателя. Она не смогла предотвратить советское вторжение в Венгрию (1956), Чехословакию (1968) и Афганистан (1979) и имела лишь самое ограниченное влияние на ход арабо-израильских войн в 1948, 1956, 1967 и 1973 годах. При всем этом нельзя отрицать того, что независимо от тех или иных практических результатов ООН все же накопила немалый моральный авторитет в вопросах международного права. Великобритания во время Фольклендской войны 1982 г., скажем, чрезвычайно была озабочена тем, чтобы действовать в соответствии с резолюциями ООН, равно как и США во время «войны в заливе» 1991 г. не решались перенести военные действия на территорию Ирака из-за опасений нарушить мандат ООН.

Новая страница в истории ООН открылась по окончании «холодной войны». Организация, столь долгое время находившаяся где-то на обочине глобального конфликта сверхдержав, внезапно вышла на первые роли в строительстве «нового мира». Вмешательство ООН в ход войны Ирака против Кувейта в 1990—1991 годах, казалось, более чем наглядно продемонстрировало, что ООН вновь набирает способность выполнять свою миссию в деле сохранения мира и противодействия агрессии. Надежды, однако, очень скоро оказались несбывшимися. В Руанде при том ужасающем геноциде, что был там развязан в 1994 г., миротворцы ООН оказались не более чем зрителями; вмешательство США при поддержке ООН в Сомали в 1995 г. закончилось унизительным уходом американского контингента отсюда в 1995 г., в то время как конфликт военных группировок продолжался; периодически разгоравшиеся военные конфликты в бывшей Югославии продемонстрировали разве лишь непрочность соглашений по прекращению огня, заключаемых при посредничестве ООН, и неэффективность каких бы то ни было санкций против Сербии. Чем это все объясняется?

Объясняется это очень просто: ООН сама стала жертвой той новой ситуации небезопасности и изменения баланса сил, что сложилась при развале старого мирового порядка. Так по существу и не став настоящим прототипом мирового правительства, ООН вместо этого столкнулась с целом рядом проблем и противоречий. Прежде всего выяснилось, что государства, безопасности которых антагонизм между Западом и Востоком уже не угрожает, отнюдь не спешат предоставлять свои ресурсы на дело укрепления международной безопасности или безопасности государств «на другой стороне земного шара». Эти настроения «нового изоляционизма» проявились в нежелании ЕС предпринимать согласованные действия в Боснии, —

◆ К понятийному аппарату

Международное право — это система законов, норм и правил, обязательных к исполнению со стороны государств и тем самым определяющих их взаимоотношения. В отсутствие общемирового законодательства международное право основывается на нескольких источниках: договоры; *обычаи*, *общие принципы*, *например*, *уважение территориальной целостности*, *юридический опыт*, накопленный международными инстанциями. Особый акцент на международном праве традиционно делала идеалистическая традиция в международных отношениях, видя в нем средство установления порядка, который бы зиждился на нормах морали и тем самым обеспечивал бы возможность мирного разрешения конфликтов. Реалисты, напротив, всегда ставили под сомнение значение международного права, полагая, что в отсутствие механизмов правоисполнения в этой области, оно являет собой не «право», а элементарный свод моральных принципов.

собственно, и США долго оставались в стороне от этого конфликта на первоначальных его стадиях. Еще существеннее то, что до сих пор нет никакой ясности в вопросе о распределении ответственности и нагрузки в новой международной системе. Из-за экономического спада, пусть и относительного, США сегодня не могут выполнять роль «международного полицейского», тогда как Япония и Германия не хотят брать эту роль на себя из-за опасений навлечь на себя такие же экономические проблемы. Наконец, сегодня смещается самый фокус международной политики. Миссией ООН было сохранять мир в ситуации глобального конфликта между коммунизмом и капитализмом, — сегодня ей приходится заново определять свою роль в мире, который структурируется динамикой глобального капитализма и в котором конфликты порождаются главным образом неравномерным распределением материальных благ и ресурсов. В этой ситуации главной слабостью ООН становится полное отсутствие у нее какого бы то ни было экономического влияния на ход событий, особенно в свете той роли, которую набирают ВТО, МВФ и «большая семерка» — организации ведущих экономических держав мира. Но в то же самое время можно сказать, что все это, возможно, лишь по-новому высвечивает уникальную роль и моральный авторитет ООН — все то, что и получило признание всего мира в 2001 г., когда организация и ее Генеральный секретарь Кофи Аннан стали лауреатами Нобелевской премии мира.

Выводы

♦ Исторически имело место множество подходов к анализу международной политики. Идеализм стоит на той точке зрения, что международная политика зиждется на нравственных ценностях и правовых нормах. Реализм ставит акцент на значении силовой политики, а неореализм — на структурных чертах международной системы. Плюрализм предлагает модель множественности акторов и указывает на диффузию власти в международных отношениях. Марксизм привлекает внимание к проявлениям экономического неравенства в глобальной капиталистической системе.

♦ Мировой порядок понимается по-разному. Одни исследователи полагают, что сегодня, когда биполярный мир ушел в прошлое, идет переход от глубоких противоречий «холодной войны» ко все более широкому сотрудничеству, основанному на международной взаимозависимости; другие говорят, что биполярность имела во всяком слу-

чае достоинство стабильности, тогда как многополярность может породить новые и притом непредсказуемые формы международного конфликта.

♦ Глобализация являет собой сложную сеть взаимосвязей, при которых наша жизнь все больше определяется решениями и действиями, предпринимаемыми где-то на большем или меньшем удалении от нас. Понятие экономической глобализации отражает рост транснациональных потоков капиталов и товаров, подрывающих основы экономического суверенитета государств. Культурная глобализация — даже при том, что она не действует исключительно сверху вниз — все же делает культуры более однообразными

♦ Глобализация — чрезвычайно противоречивая совокупность процессов. Дискуссии о ней начинаются с того, можно ли говорить о таком явлении вообще, и кончаются обсуждением всевозможных движущих сил этого процесса. Энтузиасты глобализации доказывают, что она содействует демократизации, процветанию, развитию и расширению выбора и возможностей, противники говорят, что она порождает новые формы неравенства, позволяет корпорациям избегать контроля и порождает новые экологические проблемы.

♦ Противовесом глобализации выступают тенденции к региональной интеграции; некоторые исследователи даже полагают, что регионализм вполне может придти на смену классическому национализму. Наиболее успешным экспериментом по части региональной интеграции является Европейский союз — образец как политического, так и экономического союза государств. Со всем тем, заметно приблизившись к ситуации «объединенного суверенитета», он еще далек от того, чтобы стать европейским «супергосударством».

♦ Аргументом в пользу мирового правительства в основном является то, что в отсутствие глобального государства международная система будет функционировать по «законам природы». Возможности ООН играть эту роль, однако, весьма ограничены из-за нежелания государств предоставлять ресурсы на дело коллективной безопасности, неравномерного распределения ответственности в новой международной системе и проблематичности роли ООН в мире, который уже не разделен по логике соперничества между Востоком и Западом.

Вопросы для обсуждения

- Какой из подходов к международной политике позволяет лучше всего понять современные тенденции?
- Можно ли сказать, что многополярному миру присуща внутренняя нестабильность?
- Как все-таки расценивать глобализацию — как миф или реальность?
- Что именно несет с собой глобальная экономика — расширение возможностей для всех стран или рост нестабильности наряду с углубляющимся неравенством?
- Может ли Европейский Союз стать моделью региональной организации для всего мира?
- Какую роль ООН может / или должна принять на себя в новой международной системе?
- Является ли мировое правительство желательной перспективой?

Внутренняя политика

ГЛАВА 8

Любая политика — это местная политика.

Любимое выражение бывшего спикера Палаты представителей Конгресса США Томаса О'Нила-младшего

Когда мы говорим о международной политике, нации-государства представляются нам целостными образованиями, однако на самом деле каждая из них имеет свою внутреннюю структуру с делением на различные уровни власти. Прежде всего мы видим, что в каждой стране есть свое территориальное деление с соответствующими ему уровнями управления, — есть, следовательно, центральное (национальное) правительство и есть всевозможные провинциальные, региональные и местные власти. Это вопрос государственной конституции, где и сказано, является ли страна федерацией или унитарным государством. При этом и в первом и во втором случае устанавливается определенное территориальное распределение государственной власти — система, в рамках которой складываются в каждом случае свои отношения между центром и периферией. Во всех современных государствах, хотя и в разной степени, здесь имеют место противоположно действующие тенденции. С одной стороны, развитие экономических связей, международные и другие факторы, можно сказать, с самой суровой необходимостью подталкивают государства к централизации, с другой — в конце XX в. повсеместно усилились центробежные силы, отражающие небывалое оживление этнической, региональной и местной политики.

СОДЕРЖАНИЕ

Централизация или децентрализация?	**198**
Отношения центр—периферия	**200**
Федеративные системы	201
Унитарные системы	208
Этническая и местная политика	214
Оживление этнической политики	214
Местная политика?	218
Выводы	**219**
Вопросы для обсуждения	**220**

В настоящей главе рассматриваются следующие основные вопросы.

Основные вопросы

- Каковы сравнительные достоинства централизации и децентрализации?
- Чем федеративная система отличается от унитарной, сколь эффективно каждая из них гармонизирует территориальные и другие различия в государстве?
- Чем обусловлена тенденция к централизации в современных обществах?
- Какими причинами объясняется оживление этнической политики?
- Насколько серьезную угрозу это представляет для существования нации-государства?
- Насколько реальна в современных условиях перспектива того, что вместо нации главную роль в политике будет играть местное сообщество?

Централизация или децентрализация?

Во всех современных государствах имеются центральные (национальные) и периферийные (областные, провинциальные или местные) органы власти. Такое деление в первую очередь связано с территориальным фактором, но принципы, по которым оно производится, чрезвычайно разнообразны. Решающее значение в каждом отдельном случае могут иметь: конституция, определяющая отношения между центром и периферией; распределение функций и ответственности между различными уровнями власти; способы назначения на должность государственных служащих для каждого уровня; политический, экономический и административный объем власти, которым центр располагает для контроля над периферией; наконец, каждый раз определенная степень независимости периферии от центра. Во всем этом заведомо ясно разве что одно: для государства жизненно важное значение имеют как центральные, так и периферийные органы власти.

Без центрального правительства государство попросту не сможет действовать на международной арене: вступать в военные союзы, заключать торговые соглашения, участвовать в международных совещаниях на высшем уровне или работе наднациональных органов. За внешние сношения государства отвечает центральное правительство, которое и занимается внешней политикой, дипломатией и обороной. Кроме того, без посредничества какой-то центральной власти и периферийные органы, собственно говоря, не могут сотрудничать в тех областях, где совпадают их интересы. Все это означает, что задачей центрального правительства в любом случае является общее руководство экономической жизнью государства и решение вопросов внешней торговли, транспорта и коммуникаций. Наряду с этим можно говорить о весьма и весьма весомых аргументах в пользу дополнительного усиления власти центрального правительства за счет периферийных институтов.

Централизация — сосредоточение политической (государственной) власти на общенациональном уровне.

Централизация важна или в каких-то случаях приобретает важность, поскольку она обеспечивает:

- **национальное единство.** Только центральное правительство способно выражать интересы целого, а не частей, то есть интересы не местных, этнических или региональных групп, а нации в целом. Когда политическая система обладает сильным центром, правительству легче действовать в интересах всего общества; слабость центра ведет к противоречиям и соперничеству между частями страны;
- **единообразие.** Только центральное правительство способно устанавливать единые законы и создавать такую общественную инфраструктуру, при которой люди получают возможность совершенно беспрепятственно перемещаться из конца в конец страны. Когда же в стране существуют разные налоговые режимы и разные системы права, образования и общественной безопасности, мобильность общества, напротив, падает;
- **равенство.** Децентрализация имеет тот недостаток, что периферийные институты власти здесь опираются исключительно на местные ресурсы. Из этого, как правило, с неизбежностью вытекает то, что области с наиболее острыми социальными проблемами имеют меньше всего возможностей их решить, — ситуация, которую способно выправить только лишь центральное правительство;
- **экономическое развитие.** Централизации требуют многие задачи экономического развития. Так, только центральное правительство поддерживает единую денежную систему, контролирует налоговую и расходную политику в целях стабильного экономического роста, обеспечивает инфраструктуру в виде автомобильных и железных дорог, аэропортов и тому подобного.

Однако централизация хороша лишь до известного предела. Сегодня вообще было бы абсурдом полагать, что государство способно нормально управлять жизнями десятков, а то и сотен миллионов людей. Будь так, работай все современные системы управления по указу свыше, воцарился бы сплошной хаос и неразбериха. Такую ситуацию экономисты называют «потерей на масштабах». Нет никаких сомнений в том, что «местные проблемы», такие, как образование, здравоохранение, социальное обеспечение и планирование, следует передавать местным же органам власти. Но этого мало: подчас выдвигаются и требования о предоставлении периферийным органам еще более широких полномочий.

Децентрализация хороша тогда, когда ею обеспечиваются:

- **гражданское участие.** Местное или региональное правительство значительно эффективнее, чем центральное, обеспечивает гражданам возможность участвовать в политической жизни сообщества; принимая участие в общих делах, граждане при этом становятся более информированными и опытными в делах местной политики;
- **оперативность.** Периферийные институты, понятно, стоят «ближе» к людям и лучше осведомлены об их потребностях. Здесь скорее обеспечивается политическая подотчетность органов власти и их участие в делах конкретных сообществ;
- **легитимность.** Известно, что от того, сколь близко или далеко находится правительство, зависит и отношение людей к его решениям. Решения, принятые на местном уровне, как правило, более «понятны» и потому легитимны. Центральное

Децентрализация — расширение местной автономии через передачу властных полномочий от центра на места.

правительство, напротив, может казаться чем-то весьма далеким не только в географическом, но и в политическом смысле;

- **свобода.** Поскольку по известному выражению «власть развращает», в централизации всегда скрывается опасность вырождения правительства в тиранию. Децентрализация же благоприятствует свободе личности уже тем, что ведет к более или менее равномерному распределению власти, обеспечивая целую сеть сдержек и противовесов: местные органы власти уравновешивают центральное правительство, но одновременно и друг друга.

Отношения центр—периферия

Баланс между централизацией и децентрализацией в государстве определяется целым рядом географических, исторических, культурных, экономических и политических факторов. Главным из них является конституционная система государства, где более всего важен вопрос о том, откуда в данном государстве исходит суверенитет. Именно конституционная система дает общую схему отношений между центром и периферией, хотя в той или иной степени свою роль здесь, конечно, играют и другие факторы. Из моделей территориальной организации власти, существующих в современном мире, наиболее эффективными считаются две — федеративная и унитарная; третья, конфедеративная, считается неустойчивой. Поскольку в **конфедерации** составные части союза связаны между собой слабее всего, а суверенитет как раз от этих частей и исходит, неудивительно, что ее главными сторонниками являются анархисты, как в свое время был Пьер-Жозеф Прудон. На практике конфедеративный принцип чаще всего реализуется в форме межправительственных связей, которые воплощают в себе такие международные организации, как НАТО, ООН, Организация Африканского Единства (ОАЕ) и Британское Содружество Наций. На уровне национального государства примеры конфедераций встречаются значительно реже. В свое время конфедерацией были США, где власть вначале отправлялась Континентальными конгрессами (1774—1781), а затем системой, основанной на «Статьях конфедерации» (1781—1789). Самая известная из современных конфедераций — это Содружество Независимых Государств (СНГ), образованное в 1991 г. в период распада СССР 11 из 15 бывших советских республик (без Грузии[1] и трех прибалтийских государств). При отсутствии наднациональных исполнительных органов, однако, сегодняшнее СНГ представляет собой не более чем форум для встреч на высшем уровне — еще одно подтверждение того, что при отсутствии сильного центра конфедерации либо преобразуются в федерации, как это произошло с США, либо движутся к распаду, как это, не исключено, произойдет с СНГ.

Конфедерация — слабоцентрализованный союз государств, все участники которого сохраняют свою независимость.

[1] На втором из двух учредительных саммитов СНГ (после Беловежской встречи) — алмаатинской встрече глав государств и правительств республик бывшего СССР 22 декабря 1991 г. — Грузия была представлена наблюдателями; в СНГ республика вошла в 1994 г. (*Прим. пер.*)

Пьер-Жозеф Прудон (1809—1865)



Французский анархист. Систематического образования не получил, в юности работал наборщиком лионской типографии, в Лионе же впервые принял участие в революционной деятельности, с 1847 г. обосновался в Париже. Широко известен тот факт, что, будучи в 1848 г членом революционного Конституционного собрания, Прудон голосовал против конституции, «потому что это была конституция». Он был заключен на три года в тюрьму, после чего, убедившись в тщетности политической деятельности, сосредоточился на литературном творчестве и теории. В своей самой известной работе «Что такое собственность?» (1840) он впервые дал систематическое обоснование анархизма, основываясь на понятии «взаимности в человеческих отношениях». Здесь же содержится знаменитый его афоризм «Собственность — это кража» Работая над «Федеральным принципом» (1863), он пересмотрел свою концепцию анархизма и признал необходимость хотя бы минимального участия государства в делах общества, чтобы «все заработало». Со всем тем под «федерализмом» он подразумевал лишь контакты между самоуправляющимися общинами, что на самом деле является конфедерализмом.

Федеративные системы

Федеративные системы правления куда более типичны для современного мира, нежели конфедеративные. Сегодня свыше трети населения земного шара живет в федеративных государствах, в том числе такие страны, как США, Бразилия, Пакистан, Австралия, Мексика, Швейцария, Нигерия, Малайзия и Канада. Хотя в мире не найдешь двух совершенно одинаковых федераций, все они имеют одну общую черту — суверенитет в них разделен между центральными и периферийными институтами. Это означает, по крайней мере теоретически, что ни один уровень системы правления не может посягать на власть другого (см. рис. 8.1). В этом смысле федерация выступает промежуточной формой политической организации общества — чем-то средним между конфедерацией (в которой суверенитет исходит от периферийных институтов) и унитарным государством (в котором полнота власти принадлежит центральным учреждениям). Федеративные системы, следовательно, воплощают в себе своего рода компромисс между принципами единства и регионального разнообразия страны, между потребностью в эффективной центральной власти и необходимостью ограничения этой власти.

Почему образуются федерации?

Если бросить общий взгляд на современные федерации (или государства с федеративными признаками), между ними можно увидеть много общего, из чего следует, что они как будто предрасположены к этой форме.

1. Какие-то черты сходства и подобия мы всегда найдем в их истории. Чаще всего они создавались несколькими уже устоявшимися политическими сообще-

◆ К понятийному аппарату

Понятие **«федерализм»** (от лат *foedus* — пакт или договор) обычно относится к правовым и политическим структурам, связанным с территориальным распределением власти в государстве Первоначально, однако, под федерализмом подразумевали отношения сотрудничества и взаимополезных отношений между людьми (Прудон) В работах Александра Гамильтона и Джеймса Мэдисона федерализм предстал одной из составляющих более широкой идеологии *плюрализма* Как форма политического устройства федерализм предполагает, что государственное управление делится на два уровня, каждый из которых обладает высокой степенью политической и правовой независимостью Исходя из этого, основным признаком федерализма следует считать разделение суверенитета, хотя в таком случае оказывается, что «классических» федераций в мире весьма немного — США, Швейцария, Бельгия, Канада и Австралия Однако некоторые черты федеративного устройства присущи очень и очень многим странам

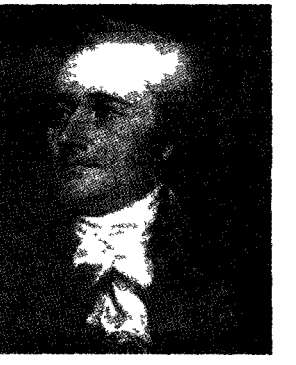
ствами, которые при этом, однако, хотели сохранить свое своеобразие, а порой и автономию Это наглядно демонстрирует история первого в мире федеративного государства — США Хотя 13 бывших британских колоний в Америке весьма быстро разочаровались в конфедеративной системе взаимных отношений, каждая из них уже обладала какими-то своими политическими традициями, которые и стремилась удержать за собой в новой, более централизованной, системе отношений Например, такие бывшие привилегированные территории, как Род-Айленд и Коннектикут, еще в колониальные времена располагали такой степенью политической свободы от *британской короны, что и с получением* независимости продолжали пользоваться своими прежними колониальными уставами в качестве конституций

Нежелание бывших колоний учреждать сильное общенациональное правительство проявилось, помимо прочего, на Филадельфийским конституционном конвенте 1787 г., принявшем проект Американской конститу-



Рис 8 1 **Федеративные государства**

Александр Гамильтон (1755—1805)



Американский государственный деятель, соавтор «Федералиста» (1787—1789) вместе с Джеймсом Мэдисоном и Джоном Джеем. Гамильтон родился в Вест-Индии. В ходе Войны за независимость он стал адъютантом Дж. Вашингтона. Получив юридическое образование, в 1782 г. вошел в состав Конгресса, после чего занял только что учрежденную должность казначея США. Был основателем и лидером партии федералистов до самой своей смерти на дуэли со своим соперником Аароном Барром. Политические убеждения Гамильтона с его приверженностью федерализму характеризовались глубокой неприязнью к демократии, поддержкой активных действий центрального правительства и убеждением в том, что промышленность страны нуждается в государственной финансовой и экономической поддержке. Ядром политической философии Гамильтона является идея мощного национального правительства с сильной исполнительной властью, которое было бы способно поддержать еще не окрепшую экономику страны.

ции, а также в последовавших затем дебатах по ее ратификации. «Националистическая» позиция в пользу ратификации была сформулирована в статьях, печатавшихся в «Федералисте», что издавался между 1787 и 1789 годами. Их авторами были Александр Гамильтон, Джеймс Мэдисон (см. с. 396) и Джон Джей (1745—1829), писавшие под коллективным псевдонимом Публиус. Они настаивали на учреждении сильного централизованного правительства, которое, однако, обеспечивало бы свободу штатов и людей. Конституция была ратифицирована в 1789 г., но только после того, как были приняты Билль о правах и Десятая поправка к конституции, то есть когда сложились гарантии того, что полномочия, официально не делегированные федеральному правительству, будут «оставлены соответственно за штатами, или за народом». Это и стало конституционной основой американского федерализма. Такую же картину мы видим при объединении в 1871 г. Германии. Основную роль здесь играла Пруссия, но именно федеральная идея помогла развеять те опасения, которые остальные 38 государств, что с незапамятных времен привыкли к независимости, испытывали перед централизацией. Эта традиция региональной автономии, на короткое время прерванная лишь нацистами, получила закрепление в конституции Федеративной Республики Германии 1949 г. — документе, предоставившем право иметь собственную конституцию каждой из 11 германских земель. (После объединения Германии в 1990 г. их число увеличилось до 16).

2. На формирование федераций повлиял такой фактор, как наличие внешней угрозы и стремление новых государств играть более заметную роль в международных делах: у небольших, стратегически уязвимых государств есть, следовательно, серьезный мотив для вхождения в состав более крупных политических объединений. Завоевав независимость, американские штаты весьма скоро разочаровались в «Статьях конфедерации», не наделявших их надлежащим дипломатическим весом для заключения договоров, вступления в союзы и т.п. Готовность германских государств в XIX столетии заключить федеративный союз и примириться с «пруссификацией» страны в значительной мере объясняется усилением соперничества великих держав, в частности угрозой, исходившей от Австрии и Франции. Точно так же движение в сторону федеративной Европы, начавшееся с учреждения в 1952 г.

Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) и в 1957 г. Европейского экономического сообщества, во многом объяснялось страхом перед советской агрессией и стремлением усилить вес Европы в складывавшемся биполярном мировом порядке.

3. Географические размеры государств. Не случайно к федеративному устройству приходили именно территориально крупные государства. Это справедливо в отношении США, а также Канады (ставшей федерацией в 1867 г.), Бразилии (1891), Австралии (1901), Мексики (1917) и Индии (1947). Дело в том, что в государствах с большой территорией унитарной системе чрезвычайно сложно сдерживать центробежные тенденции, идущие от культурного многообразия общества и глубоко укоренившихся в нем местных традиций. Наконец, последний фактор, способствующий федерализации, — это культурная и этническая неоднородность общества: федерализм в этом случае становится своего рода институциональным ответом на всю совокупность социальных различий, существующих в обществе. Десяти канадским провинциям, например, присущи не только традиционный регионализм, но также языковые и культурные различия между англоязычным и франкоязычным населением страны. Наличие в Индии 25 обладающих самоуправлением штатов определяется в первую очередь языком, но в отношении Пенджаба и Кашмира[1] свою роль играет религиозный фактор. Подобным же образом федеративная конституция Нигерии, состоящей из 19 штатов, учитывает племенные и религиозные различия, в особенности между Севером и Юго-Востоком страны.

Характерные черты федерализма

Каждая федеративная система уникальна: в каждой из них складываются свои отношения между федеральным правительством и правительством того или иного штата (региона), что определяется не только конституцией государства, но и всей суммой политических, исторических, географических, культурных и социальных условий, имеющих место в каждом случае. Иногда, скажем, сложившаяся в государстве партийная система детерминирует взаимоотношения центра и периферии ничуть не меньше, чем чисто конституционное распределение власти между уровнями государственного управления. Например, федеративная структура СССР, конституция которого, в отличие от США, предусматривала за каждой из 15 республик право на отделение, была по сути совершенно фиктивной — следствие крайне жесткой централизации правившей Коммунистической партии, не говоря уже о той строжайшей иерархии, без которой невозможно было осуществлять центральное планирование. Похожую ситуацию можно видеть в Мексике, где господствующее положение Институционально-революционной партии находится в полном противоречии с федеративной системой, сконструированной по американской модели. С другой стороны, мы видим, что в США, Канаде, Австралии и Индии децен-

[1] Пенджаб — географическая и историческая область в Южной Азии, один из древнейших центров мировой цивилизации, территория государства сикхов (1765—1849). В 1947 г. территория Пенджаба была разделена между Индией и Пакистаном: восточный Пенджаб — штат Республики Индия, западный Пенджаб — провинция Пакистана.

Кашмир — историческая область в Азии, в бассейне верхнего Инда. Часть территории составляет индийский штат Джаму и Кашмир, часть находится под контролем Пакистана. (*Прим. пер.*)

трализованные партийные системы, напротив, усиливают политическую самостоятельность штатов и региональных властей.

С другой стороны, конкретный характер федерации зависит от того, существует ли она в системе «разделения властей» на **исполнительную** (executive) и **законодательную** (legislative) ветви (как это наиболее типичным образом выражено в президентской системе США) или на нее накладывается парламентская система, где исполнительная и законодательная власть в той или иной степени «слиты воедино». Дело в том, что первая модель, помимо прочего, предполагает и то, что власть в государстве распределяется не только по функциональной, но и по территориальной оси, в силу чего между двумя уровнями правительства возникает множество точек соприкосновения. На этой основе возникают весьма и весьма сложные модели взаимопроникновения центрального и местного уровней власти, примерами чего являются американская и швейцарская системы. Парламентские же системы зачастую порождают то, что называется «исполнительным федерализмом»: равновесие федерации здесь в основном обеспечивается отношениями между исполнительными органами власти по всей стране; примеры — Канада и Австралия.

При всех различиях, однако, большинству федеративных систем, если не всем из них, присущи следующие общие черты:

• **два относительно самостоятельных уровня государственного управления.** В федеральных системах прерогативы центрального правительства (федеральный уровень) и региональных правительств (уровень штата или любого иного соответствующего образования) определены таким образом, что это исключает вмешательство одного уровня в дела другого. У каждого из них есть, хотя и в разном объеме, свои законодательные и исполнительные органы власти, возможность собирать налоги и, следовательно, фискальная самостоятельность. Конечно, в разных странах юрисдикция каждого уровня управления и их способность влиять друг на друга складываются по-разному. В Германии и Австрии, например, действует система «административного» федерализма, где центральное правительство разрабатывает ключевые принципы политики, а провинциальные правительства отвечают за детали и конкретные моменты ее осуществления;

• **писаная конституция.** В федеральных системах обязанности и права каждого уровня государственного управления закреплены в кодифицированной, или **писаной, конституции.** Поэтому отношения между центром и периферией строго регламентированы. Независимость каждого уровня обычно гарантируется тем, что ни один из них не имеет возможности в одностороннем порядке изменить конституцию: в США, скажем, для внесения поправок в конституцию требуется поддержка двух третей обеих палат конгресса и трех четвертей законодательных органов пятидесяти штатов. В Австралии и Швейцарии поправки к конституции требуют утверждения через референдум;

Исполнительная власть — ветвь государственного управления, отвечающая за исполнение национального законодательства и проведение национальной политики.

Законодательная власть — ветвь государственного управления, наделенная исключительным правом законотворчества и ответственная за принятие законов в порядке, установленном конституцией.

Писаная конституция — единый правовой документ, основной закон государства, распределяющий обязанности, власть и функции между институтами государственной власти.

• **конституционный суд.** В федерациях чрезвычайно важна роль верховного суда с его задачей интерпретировать положения конституции и, следовательно, при необходимости разрешать противоречия между федеральным центром и штатами (местными органами власти). Разграничивая области юрисдикции между двумя уровнями власти, суд здесь, собственно, и определяет, как федерализм работает на практике, при этом он с неизбежностью втягивается в политический процесс. Стоит упомянуть, что централизация, в XX в. получившая развитие во всех федеративных системах, всегда шла при поддержке верховных судов;

• **связь между институтами политической системы.** Дабы федеральный центр и органы штатов (местные органы власти) сотрудничали и понимали друг друга, регионы и провинции должны участвовать в формировании общенациональной политики. Такую возможность дают двухпалатные законодательные собрания, где вторая, или верхняя, палата представляет интересы штатов. К примеру, 76 мест в сенате Австралии занимают представители шести штатов — от каждого по 12 человек, а также по два представителя от Австралийской территории и от Северной территории. Исключением является разве что Малайзия, где большинство членов сената (Деван негара) назначаются монархом.

Плюсы и минусы федерализма

В отличие от унитарных систем одно из главных достоинств федерализма в том, что он конституционно гарантирует право политического голоса представителям региональных и местных интересов. Штаты или провинции обладают целым рядом самостоятельных прав и так или иначе всегда представлены в центральном правительстве, как правило, через вторую палату федерального парламента. Федерализм, однако, оказался неспособным воспрепятствовать общей тенденции XX в. к централизации. Хотя в федеральных системах штатам и провинциям гарантированы соответствующие права, власть центрального правительства повсеместно расширилась — во многом из-за роста экономики и расширения вмешательства государства в социальную сферу общества, равно как и потому, что центр попросту обладает несопоставимо большим финансовым потенциалом.

Американская система, скажем, поначалу действовала в соответствии с принципом «двойного федерализма», при котором сферы политической власти федерации и штатов были разграничены самым строжайшим образом. В конце XIX в. эта система уступила место так называемому «кооперативному федерализму» — системе, при которой центр поддерживал штаты и более мелкие административные единицы всякого рода «дотациями и помощью». Правительства штатов стали все больше и больше зависеть от денег центра, особенно с 1930-х годов, когда как грибы после дождя в рамках «Нового курса»[1] стали появляться всевозможные экономи-

[1] Новый курс — серия социально-экономических реформ, осуществленных Ф.Д. Рузвельтом в течение первого и второго сроков своих президентских полномочий. Проходил в два этапа: 1933—1935 гг., когда был предпринят целый ряд мер по финансовому оздоровлению страны и борьбе с безработицей, и 1935—1939 гг., когда была развернута более широкая программа по социальной помощи экономически отсталым категориям общества. Сопровождался острым конфликтом между администрацией Рузвельта и Верховным судом США. (*Прим. пер.*)

ческие и социальные программы. С середины 1960-х годов, однако, кооперативный федерализм, основанный на идее партнерства между федеральным правительством и штатами, сменился так называемым «принудительным федерализмом» — системой, позволявшей федеральному правительству все более авторитарно диктовать свою волю штатам, проводя законы в интересах центра и даже отвоевывая у штатов их законные прерогативы.

Второе достоинство федерализма состоит в том, что, рассредоточивая власть, он создает систему сдержек и противовесов, а это всегда работает на дело защиты прав и свобод личности. Как в свое время выразился Джеймс Мэдисон, «надо сделать так, чтобы амбиции одних людей уравновешивались амбициями других». При повсеместной тенденции к централизации федеративные системы, например американская, австралийская и канадская, все же выработали более надежные способы контролировать политиков, чем унитарные системы. Нужно только понимать, что системы, замышлявшиеся для создания атмосферы здоровой конкуренции в органах государства, могут с таким же успехом оборачиваться параличом власти. Одна из слабостей федеральных систем как раз и состоит в том, что при возможностях контролировать центральную власть они подчас затрудняют осуществление сколько-нибудь смелых экономических и социальных программ. Так, «Новый курс» Ф. Д. Рузвельта в США существенно пострадал из-за позиции Верховного суда, стеной вставшего на защиту штатов от «покушений» со стороны федерального правительства. В 1980-е годы Рональд Рейган целенаправленно использовал федерализм как оружие против «большого» правительства и особенно против расходов на социальную поддержку экономически отсталых слоев населения. Под лозунгом «нового федерализма» Рейган попытался остановить рост социальных расходов, переложив ответственность в этой области с федерального правительства на более слабые правительства штатов. Однако германская модель кооперативного федерализма не помешала, а напротив, помогла создать всеобъемлющую и финансово надежно обеспеченную систему социальной поддержки в стране.

Наконец, федерализм обеспечил институциональный механизм, позволяющий обществу сохранять единство при всех и всяких внутренних различиях. Нужно, правда, сказать, что в этом отношении он подходит лишь для небольшого числа этнически разнородных и разделенных на регионы обществ, но в этих случаях он, кажется, абсолютно незаменим. Глубинное значение американского федерализма, возможно, и заключалось не столько в том, что он поначалу объединил 13 штатов, сколько в том, что он дал стране институциональный механизм для решения тех проблем, что возникли с ростом иммиграции в середине XIX в. Но с федерализмом же связаны и известные опасности: в ситуации разделения властей легко могут возникать центробежные силы, в конце концов чреватые распадом государства. Некоторые теоретики даже утверждают, что федеративные системы неустойчивы уже по внутренней своей природе, склоняясь либо к такой централизации, которую дает только лишь унитаризм, либо к децентрализации с дальнейшим распадом государства.

Например, федерализм в Канаде. Если целью федеральной системы здесь было создание политического союза, который обеспечивал бы спокойное сосуществование франкоязычного и англоязычного населения, то эту попытку приходится признать неудачной. В ответ на рост **сепаратизма** (separatism) во франко-

Сепаратизм — стремление отделиться от политического целого, имея в виду создание собственного независимого государства.

язычном Квебеке[1] Канада с конца 1980-х годов встала на какой-то бесконечный путь поиска той магической формулы, которая в конце концов решила бы вопрос о членстве Квебека в канадской федерации. В 1987 г. было достигнуто так называемое соглашение в Мич Лейке, по которому Квебек получал «особый статус» в федерации, но через три года, когда провинции Манитоба и Ньюфаундленд выступили против принципа «асимметричного федерализма», его значение совершенно сошло на нет. Соглашение 1992 г. в Шарлоттауне предложило другую формулу, но она была отвергнута на общенациональном референдуме: квебекцы решили, что она не дает им достаточной автономии, англоязычные же канадцы усмотрели в ней угрозу целостности государства. Но и на референдуме 1995 г. в самом Квебеке население этой провинции незначительным, правда, большинством отвергло вариант полного отделения от Канады, на котором стояла и стоит сепаратистская партия «Парти Квебекуа» (Parti Québecois).

Унитарные системы

Подавляющее большинство современных государств имеет унитарную систему правления, где верховным носителем суверенитета является какой-то один институт общенационального масштаба и значения. В Великобритании это парламент, воплощающий в себе, по крайней мере теоретически, высшую законодательную власть страны — общепризнанную и неоспоримую. Парламент здесь может принять и отменить любой закон по собственной инициативе; его власть не ограничена какой-либо кодифицированной или писаной конституцией; в стране нет никаких иных равных ему органов законодательства, принятые им законы обладают приоритетом в отношении всех и всяких иных законов в Англии и Шотландии. Поскольку конституционным верховенством в унитарной системе обладает центр, любая иная система периферийного или местного управления существует, так сказать, с соизволения центра (рис. 8.2). На первый взгляд, все это чревато опасностью ничем не ограниченной централизации, коль скоро местные учреждения могут быть произвольно реформированы, реорганизованы и даже упразднены, а их полномочия и ответственность могут быть как ограничены, так и расширены. На практике, однако, отношения между центром и периферией в унитарных системах не менее сложны, чем в федеративных. При этом политические, культурные и исторические факторы играют столь же важную роль, как и формально-конституционные. Однако в унитарных государствах существуют две разные формы периферийной власти — местные правительства и учреждения, которым центр передал те или иные из своих полномочий. И те и другие придают отношениям центра с периферией в каждом отдельном случае свой специфический характер.

Местное правительство

Местным правительством в обычном смысле слова называют правительство конкретной местности — деревни, района, поселка, города или округа (графства).

[1] Квебек — провинция на востоке Канады, четыре пятых которой населяют франко-канадцы и в которой чрезвычайно сильны сепаратистские настроения (*Прим. пер.*)

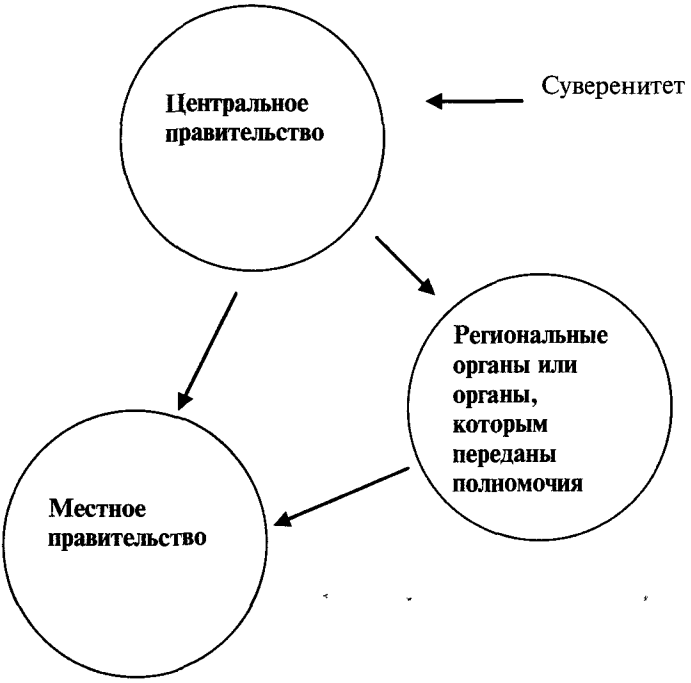


Рис. 8.2. **Унитарные государства**

Точнее, это такое правительство, которое не наделено суверенитетом и потому полностью подчиняется центральной власти, а в федеративной системе — властям штата или области. Правительство этого типа мы видим везде — в федеративных, конфедеративных и унитарных системах. В США, например, насчитывается свыше 86 тысяч органов местного правительства, в которых занято 11 миллионов человек, что, понятно, немало, если сравнить с теми восемью миллионами людей, что заняты в органах федерального центра и штатов. Особую важность в унитарных системах местному правительству придает то, что для большинства местностей оно выступает вообще единственным органом власти, существующим за пределами центрального правительства.

И все же было бы неправильно думать, что статус местных правительств, конституционно низкий, лишает их какого-либо серьезного политического значения. Уже сама их распространенность доказывает, что они необходимы как органы администрации; стоит ли при этом говорить о том, что по самой своей природе они весьма и весьма «близки» и понятны сообществу, которое обслуживают. Именно по этой причине политики, избранные на местах, обладают совершенно особой легитимностью, что подчас позволяет им решать проблемы, далеко выходящие за пределы их обязанностей. Весьма часто это означает, что отношения между центром и периферией могут выстраиваться не по диктату свыше, а на основе переговоров или того, что принято называть политическим торгом. При этом на отношениях между центром и периферией сказываются и такие факторы, как политическая культура (особенно укоренившиеся традиции местной автономии и вообще местная специ-

фика) и характер установившейся партийной системы. Общественная жизнь на местах все больше «политизируется» в том смысле, что здесь все активнее действуют партии общенационального масштаба, а это дополнительно усиливает процессы централизации в стране. Вообще, коль скоро в унитарных государствах нет тех конституционных сдержек и противовесов, что характерны для федерализма, вопрос о том, каким именно объемом автономии будут обладать места, едва ли не полностью зависит от доброй воли центра. Вот почему в разные времена и в разных странах мы видим каждый раз свою степень децентрализации в унитарной системе. Показательны примеры Великобритании и Франции.

Великобритания традиционно имела относительно децентрализованную систему местного управления, где власти на местах пользовались довольно большой свободой. Вообще уважать **местную демократию** (local democracy) здесь всегда считалось одним из главных принципов неписаной конституции страны. Вслед за Дж. С. Миллем (см. с. 56) теоретики и практики британской политики обычно даже превозносили идею местного правительства как противовеса центру. В период после 1945 г. и по мере усиления экономической и социальной роли государства на места стали передавать все больше и больше полномочий по социальному обеспечению — сложилось своего рода партнерство между центром и периферией. Ситуацию круто изменили консервативные правительства 1980—1990-х годов, усмотревшие в местном правительстве, как, собственно, во всех вообще промежуточных институтах, помеху для осуществления своей радикальной прорыночной политики.

Фискальные реформы середины 1980-х годов лишили местные правительства их самого важного права — устанавливать уровни местного налогообложения и тем самым определять свою расходную политику. Ряд категорий местных органов власти, прежде не проявлявших особого послушания центру, вроде Совета Большого Лондона и советов графств, были упразднены, а их полномочия переданы на более низкие уровни муниципальных и окружных советов и всякого рода квазиавтономных неправительственных организаций (так называемым **кванго**, quango — **q**uasi **a**utonomous **n**on-**g**overnmental **o**rganization). Полномочия местных правительств были урезаны, например, также введением общенациональных школьных программ и законов, отныне позволявшим школам самим решать, подчиняться им или нет местным властям. Конечной целью этой политики была фундаментальная перестройка системы местных правительств с созданием так называемых «уполномоченных» советов, чья роль заключается не в том, чтобы самим предоставлять услуги, а в том, чтобы по проведении специальных процедур осуществлять наблюдение за тем, как эти услуги предоставляются частными структурами. Многими такая политика была расценена как наступление на местную демократию. С одной стороны, многие полномочия и в самом деле перешли от местного правительства к центральному, с другой — местные власти в своей новой роли «потребителей», «заказчиков» и «клиентов» оказались под сильнейшим рыночным давлением со стороны своих сообществ.

Тем временем во Франции проводилась совсем иная политика. Целенаправленно стремясь

Местная демократия — принцип, воплощающий в себе как идею местной автономии, так и идеал участия сообщества в политическом процессе

Кванго — акроним термина «квазиавтономная неправительственная организация» — общественный орган, состав которого формируется по принципу назначения.

◆ К понятийному аппарату

Деволюция — передача властных полномочий из центра на места, создание «уполномоченных» органов. Такие уполномоченные органы выполняют роль правительственных посредников между центром и регионами. Однако деволюция не является синонимом федерализма. Хотя юрисдикция федеральных и уполномоченных органов может распространяться на одну и ту же территорию, последние не имеют никакого участия в «разделении суверенитета», — иными словами, их ответственность и полномочия жестко определяются центром. При наиболее слабой форме деволюции — административной — региональные институты просто претворяют в жизнь решения, принятые «наверху». Законодательная деволюция, иногда называемая «самоуправлением», предполагает наличие избираемых региональных собраний, которым передается ответственность за реализацию политики, а также определенная финансовая независимость.

изменить характер французского общества, особенно традицию централизации, идущую еще от якобинцев и Наполеона, президент Миттеран принял программу политической децентрализации, главным исполнителем которой в период 1982—1986 годов был министр внутренних дел и децентрализации Гастон Дефферре. Традиционно в отношениях центр—периферия во Франции преобладала система строгого административного контроля, который осуществляли в основном префекты, назначавшиеся министерством внутренних дел и прямо подотчетные ему. Префекты олицетворяли высшую исполнительную власть в 96 французских департаментах, из-за чего эта система весьма сильно напоминала передачу приказа по цепи командования сверху вниз. Существенно оживив региональные правительства, реформы Дефферре расширили и полномочия местных администраций. Исполнительная власть префектов была передана избираемым на местах «президентам», сами же префекты были заменены комиссарами республики с задачей заниматься преимущественно экономическим планированием в своей местности. Кроме того, местные власти избавились от необходимости искать одобрения административных и финансовых решений сверху, которые теперь стали предметом правового и финансового контроля только *a posteriori*. Как общий итог этих реформ имелось в виду создать во Франции самую децентрализованную государственную структуру из тех, которые она когда-либо имела после революции 1789 г.

Деволюция (передача полномочий)[1]

Передача тех или иных полномочий от вышестоящих к нижестоящим институтам — чаще всего от вышестоящего законодательного органа к нижестоящему — отмечает собой тот максимальный предел децентрализации, до которого унитарное государство может дойти, не превращаясь в федерацию. Все последнее время новые, более автономные, законодательные органы создавались в ответ на усиливающиеся в государстве центробежные тенденции и по сути являли собой попытку умиротворить резко активизировавшиеся региональные силы, примирить этнические противоречия и т.п. Ясного конституционного статуса у таких законодатель-

[1] Английское слово «devolution» означает передачу полномочий от вышестоящих к нижестоящим органам власти. В лексикон отечественной политологии этот термин только-только входит. В настоящем издании он в большинстве случаев дан прямой «калькой» с английского. (*Прим. пер.*)

ных органов, как правило, нет, но тем не менее сразу же по образовании они закрепляют за собой определенные функции, набирают силу и приобретают явно выраженную «демократическую легитимность», так что в дальнейшем упразднить их практически невозможно. Исключением здесь был разве что парламент Северной Ирландии, работа которого была приостановлена в 1972 г. и заменена прямым правлением из Лондона, но и то сделано это было лишь тогда, когда стало ясно, что из-за доминирования в нем протестантско-юнионистских партий он не сможет сдержать поднявшуюся в Северной Ирландии волну насилия, грозившую перерасти в гражданскую войну[1].

Исторически раньше всего деволюция началась в Испании. Являясь с 1570-х годов унитарным государством, Испания при этом разделена на 50 провинций, каждая из которых располагает той или иной мерой самоуправления. После смерти генерала Франко в 1975 г. здесь начался самый широкий демократический процесс, в рамках которого дальнейшее развитие получила и деволюция: в 1979 г. права автономии получили 17 территорий. Основой для этого нового яруса регионального правления стали выборные законодательные собрания, наделенные при этом весьма широкими полномочиями в отношении местной политики. Реформа была осуществлена в ответ на давние требования каталонцев и Страны басков предоставить им автономию, тем не менее за ней последовала целая волна терроризма во главе с сепаратистским движением ЭТА (Euskadi Ta Askatasuna). Тем временем деволюция шла и во Франции, где правительство таким образом пыталось решить проблему национальных или региональных меньшинств (в Бретани и Аквитании), местами уже принимавшую форму **этнического национализма** (ethnic nationalism). Ключевым моментом реформ Деферре во Франции был переход от чисто административной к законодательной деволюции. В рамках стратегии «функционального регионализма» в 1972 г. были созданы 22 региональных органа с задачей координировать местную экономическую политику. Поскольку, однако, этим органам недоставало как полномочий, так и общественной поддержки, в 1982 г. они были преобразованы в полноправные региональные правительства во гла-

◆ К понятийному аппарату

Этничность — принадлежность человека к определенной общности, культурной группе или даже месту проживания; комплексное понятие, имеющее и расовый, и культурный подтекст. Широко распространен взгляд (в каких-то случаях верный, в каких-то нет), что этническая группа характеризуется общим происхождением и потому по сути является расширенным кровнородственным сообществом. Гораздо чаще в этничности видят форму культурной общности, но общности на более глубоком, эмоциональном уровне. Этническая культура, будучи обращена к истокам народа и его происхождения, включает в себя набор ценностей, традиций и обычаев, давая людям чувство общности и особого места в истории Некоторые теоретики рассматривают нацию как расширенное этническое сообщество. Позиция других исследователей сводится к тому, что этнические группы основаны по преимуществу на общей культуре и потому замкнуты (нельзя просто «влиться» в этническую группу), — нации же более открыты и в конечном счете являются политическими образованиями

Этнический национализм — национализм, исходящий из чувства принадлежности к этносу и стремления сохранить эту идентичность.

[1] Северная Ирландия — административно-политическая часть Соединенного королевства Великобритании и Северной Ирландии. По англо-ирландскому договору 1921 г. Северная Ирландия (часто называется Ольстер) была отторгнута от страны и осталась в составе Великобритании. (*Прим. пер.*)

ве с советом, избираемым прямым голосованием. Тем временем особый статус «коллективной территории» с широким самоуправлением был присвоен Корсике, где уже было поднималась волна местного сепаратизма и терроризма. В целом же на европейском континенте тенденции к децентрализации получали толчок еще и от тех процессов, что шли в ЕС, где в конце 1980 годов возникла идея «Европы регионов». С этого времени региональные и провинциальные уровни управления широко пользуются возможностью получать прямую финансовую помощь от Европейского фонда регионального развития, одновременно стремясь получить прямое представительство в Брюсселе и принимать более активное участие в разрешении региональных экономических проблем.

Значительно медленнее процессы деволюции развивались в Великобритании — одном из наиболее централизованных унитарных государств мира. Деволюция здесь выдвинулась в политическую повестку дня, когда в конце 1960-х годов начался бурный рост шотландского и валлийского национализма; лейбористы в 1978—1979 годах даже выдвигали целый ряд программ в этой области, но реально передача полномочий на места началась лишь в 1999 г. Крупнейшим и наиболее сильным из новых органов является шотландский парламент, получивший право изменять ставки налогов (с увеличением или уменьшением подоходного налога с разбросом в три пенса на фунт) и принимать первичные законы по вопросам внутренней политики. Решение конституционных вопросов, оборона, внешняя политика, национальная безопасность и отношения с ЕС остались в ведении Вестминстерского парламента. Пример административной деволюции — законодательное собрание Уэльса, не получившее контроля над налогообложением и обладающее лишь «вторичной» законодательной властью. В рамках «мирного процесса» и в соответствии с так называемым Соглашением Доброй пятницы состоялось учреждение Ассамблеи Северной Ирландии: она получила некоторую законодательную власть первичного характера, но не право собирать налоги; правда, предполагается, что при успехе всего процесса ее полномочия будут расширяться в рамках так называемой «ступенчатой» деволюции. Сторонники деволюции утверждают, что с предоставлением Шотландии и особенно Уэльсу прав самоуправления сепаратистские и центробежные силы в стране пойдут на убыль и многонациональная Британия выйдет из этого процесса более консолидированной, чем она когда-либо была. Но есть и критики, которые считают (а в Шотландии даже надеются), что деволюция в конце концов приведет к распаду Великобритании.

Как бы то ни было, деволюция в Соединенном Королевстве идет, более того, приобретает уже заметный «квазифедеративный» характер. Хотя новые органы власти в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии никак не предусмотрены конституцией страны, они тем не менее обладают своей легитимностью и политической прочностью уже потому, что в свое время получили одобрение на референдумах. Кроме того, со временем эти органы, похоже, лишь усилятся: валлийская и североирландская ассамблеи будут стремиться получить те же самые права, которыми располагает шотландский парламент, который, в свою очередь, скорее всего также будет стремиться к повышению своего статуса. Но самое главное здесь то, что по мере усиления этих органов и консолидации вокруг них местного населения, деволюция вполне может обернуться новыми испытаниями для страны с ее и без того хрупким чувством общенациональной идентичности. Тогда наиболее вероятным сценарием станет в лучшем случае дальнейшая трансформация Соединенного Королевства в направлении федерации, в худшем — его распад.

Маркус Гарви (1887—1940)



Ямайский политический мыслитель и активист, один из первых поборников «черного» национализма. В 1914 г. стал основателем Всемирной Ассоциации по улучшению положения негритянского населения (Universal Negro Improvement Association, UNIA — УНИА), через два года перебрался в Нью-Йорк, где благодаря своей деятельности под лозунгом «черной гордости» и экономической самодостаточности негритянского населения приобрел широкую популярность, особенно в Гарлемском гетто. Хотя все его экономические инициативы потерпели крах, а на идею вернуться в Африку откликнулись очень немногие, его философия «Африка как отечество» стала основой целого движения. В 1923 г. Гарви был осужден на три года тюрьмы за рассылку писем-фальшивок, после чего был депортирован в Англию, где и умер в безвестности.

Этническая и местная политика

Оживление этнической политики

Процессам политической децентрализации, в каких-то случаях даже распада государств, в значительной степени содействовал такой новый фактор, как усиление этнополитики и чисто местного сепаратизма. Зарождение этнополитики в конце XX в. во многом напоминает зарождение национализма в XIX столетии — и может со временем возыметь столь же далеко идущие последствия. Если национализм положил начало периоду национального строительства и разрушения многонациональных империй, феномен этнополитики может поставить под вопрос выживание самой нации. Другими словами, на смену национализму может прийти поликультурализм. Чем же объясняется появление этого нового политического феномена и каковы его политические особенности?

Этническое сознание на Западе заявило о себе довольно поздно — в период после Второй мировой войны, точнее сказать, в 1960-е годы. И нужно сказать, что появление этнического фактора в политике для большинства аналитиков явилось совершеннейшим сюрпризом. Все как-то думали, что современная эпоха принесла с собой стирание всех и всяких этнических различий. предполагалось, что распространение либерально-демократических ценностей в мире само собой будет означать отказ от атавистических форм соперничества и солидарности общинного типа. Но вот в конце 1960-х — начале 1970-х годов во многих частях Западной Европы и Северной Америки появились движения, выдвинувшие лозунги чисто этнического характера. Самые яркие примеры — Квебек в Канаде, Шотландия и Уэльс в Великобритании, Каталония и Страна Басков в Испании, Корсика во Франции и Фландрия в Бельгии. Все это стало мощнейшим фактором децентрализации, а в отдельных странах повлекло за собой и еще более глубокие политические перемены, вплоть до радикального пересмотра конституций. В Италии тот же процесс пошел в 1990-х годах, когда сложилась Северная лига в Ломбардии. Проявления этнической активности имели место и среди коренного населения Канады и США, абори-

Обратим внимание на...

Модель «центр — периферия» помогает объяснить причины неравномерного экономического развития регионов и собственно механизм подобных процессов Эта модель положена в основу двух теорий — теории внутреннего колониализма, объясняющей дисбаланс в развитии регионов внутри одного государства, и теории мирового порядка, вскрывающей причины тех же процессов, но на уровне глобальной экономики Концепция указывает и на близость двух этих процессов, поскольку «центральные» регионы, как правило, всегда глубже интегрированы в мировую экономику Сама модель «центр — периферия» стремится вскрыть систему неадекватного обмена при которой «центр» процветает и развивается в основном за счет эксплуатации периферии, обрекая ее на отсталость «Центр» при этом характеризуется такими показателями, как высокая заработная плата, высокие уровни научно-технического развития и диверсификация производства а «периферия» — низким уровнем зарплаты рудиментарными технологиями и узкой производственной специализацией

генов Австралии и маори в Новой Зеландии По крайней мере, в двух последних случаях это способствовало основательному пересмотру национальной идентичности

Предшественником и даже прототипом этнополитики можно считать «черный» национализм Истоки «черного самосознания» восходят к началу XX века, когда сложилось движение «назад в Африку», одним из главных вдохновителей которого был Маркус Гарви (Marcus Garvey) Но своего апогея «черная» политика достигла в 1960-х годах, когда резко активизировались ее как реформистское, так и революционное крыло В своем реформистском варианте движение вылилось в борьбу за гражданские права, которая в США приобрела общенациональный масштаб под руководством Мартина Лютера Кинга (Martin Luther King, 1929—1968) и Национальной ассоциации содействия прогрессу цветного населения (National Association for the Advancement of Colored People, NAACP) Движение же «Черная власть» отказалось от стратегии ненасильственного протеста и гражданского неповиновения, солидаризировалось с лозунгом «черного сепаратизма» и под руководством партии «Черная пантера» (основана в 1966 г) встала на путь насилия и вооруженной борьбы Но еще более прочные позиции в американской политике заняло движение «Черные мусульмане», исповедующее крайний сепаратизм, основанный на идее происхождения черных американцев от древнего мусульманского племени Движение было основано в 1929 г и более 40 лет возглавлялось Элайджей Мухаммадом (Elijah Muhammad, 1897—1975), а из его активистов особенно выделялся в 1960-х воинственный черный лидер Малколм Экс (Malcolm X, 1925—1965) Переименованное в «Нацию ислама» и возглавляемое Луисом Фарраханом (Louis Farrakhan), движение продолжает пользоваться влиянием в США

В «черном» национализме ясно просматривается один из главных мотивов этнической политики — нежелание людей мириться со своей экономической и политической маргинальностью и, когда это имеет место, с расовым угнетением В этом смысле этнополитика является проводником идей политического освобождения, борьбы с неравенством и систематически неблагоприятными условиями жизни соответствующих категорий общества Подъем этнического самосознания позволил чернокожему населению Северной Америки и Западной Европы найти свои способы противостояния господствующей белой культуре, которая традиционно подчеркивала их более низкое развитие и требовала подчинения

Если говорить о чисто региональных движениях, то их появление во многом стало реакцией на «внутренний колониализм» — то есть такое положение, при котором «внешние регионы» эксплуатируются «внутренними», или, что то же самое, «центром». Так, национализм в Шотландии и Уэльсе в чем-то явно идет о того, что экономически эти регионы подчинены Англии, в особенности ее юго-*восточной части: все это отражается в их традиционной зависимости от «тяжелой»* промышленности, более высоком уровне безработицы и более низком уровне заработной платы. Практически то же самое можно сказать о таких областях, как Бретань во Франции, Каталония и Страна басков в Испании. Не случайно, что здесь везде этнический национализм приобретает левый уклон и обычно берется на вооружение партиями и движениями, придерживающимися в общем и целом социалистической направленности.

Напротив, когда региональные страсти разгораются в «центральных», «внутренних» областях, где, скажем, возникает недовольство по поводу растущего значения «внешних» областей, этнополитика зачастую приобретает правый уклон. Так, к примеру, было в Бельгии, когда экономические успехи Валлонии, преимущественно франкоязычной, спровоцировали рост неофашистских движений во Фландрии. В 1990-х годах откровенно расистский фламандский блок, призывающий к массовой депортации иммигрантов, добился успеха на выборах в промышленных областях, прежде всего в Антверпене. То же самое происходит в Италии, где бурное развитие Северной лиги Ломбардии, ориентирующейся на крайне рыночные принципы, во многом отражает стремление итальянского Севера наконец-то «отделаться» от сельскохозяйственного и в общем-то все еще отсталого Юга.

Однако сами по себе структурное неравенство и внутренний колониализм не могут объяснить оживления этнической и региональной политики. Почему, скажем, этническая и региональная принадлежность приобрели такое значение в конце XX в., *если корни несправедливости, которую они призваны исправить, теряют*ся в поколениях, если не в веках? Ответ, может быть, следует искать в феномене постмодернизма. Как подъем национализма был способом обеспечить культурное единство в условиях индустриализации, так и этническое сознание, может быть, выступает силой, объединяющей соответствующие группы людей в возникающих постмодернистских обществах. Постмодернизм ведь ослабляет традиционные социальные связи и на их место ставит совершенно новые способы идентификации. Так, рост социальной мобильности и «рыночного» индивидуализма, похоже, совершенно ничего не оставил ни от классовой солидарности, ни от традиционных политических позиций. Одновременно нации теряют свою идентичность вследствие глобализации в ее экономическом, культурном и политическом проявлениях. В этой исторической ситуации главным средством социальной интеграции вместо национальной принадлежности становится этническая. Сила последней, очевидно, заключается в том, что она несет в себе более глубокое и «органичное» чувство единства, — в отличие от нации, которую внутренне связывают «гражданские», политические связи.

Нельзя, однако, сказать, что подъем этнического самосознания происходит только на Западе. Хотя часто считают, что Африке и Азии во все века была присуща этническая рознь («трайбализм»), скорее всего это феномен, связанный с колониализмом. Дело заключалось в том, что именно борьба против колониального господства способствовала росту этнического самосознания, а оно, в свою очередь,

становилось оружием против колониализма. Справедливо, однако, и то, что политика «разделяй и властвуй», проводившаяся колониальными державами, оставила наследие подчас весьма и весьма острых противоречий между этносами, получившими независимость, — противоречий, которые со временем лишь обострялись по мере того, как более многочисленные этнические группы в ходе «национального строительства» стремились укрепить свое господство. Именно противоречия такого рода привели, например, к войне за Биафру в Нигерии в 1960-х годах, затяжной гражданской войне в южном Судане и волне террора со стороны тамилов в Шри-Ланке[1]. Самым страшным примером современного кровопролития на этнической почве являются события 1994 г. в Руанде, когда жертвами воинственных хуту стали, по некоторым оценкам, не меньше одного миллиона тутси и умеренных хуту[2].

Крах коммунизма в Восточной Европе также повлек за собой этническую рознь и региональные конфликты. В бывшем СССР, Чехословакии и Югославии все это привело к разрушению старых и созданию ряда новых наций-государств, на что было множество причин. (1) Хотя коммунистические режимы изо всех сил старались решить «национальный вопрос» на путях создания «нового человека», преуспели они только в том, что загнали этническое и национальное самосознание в подполье. (2) Этнический и религиозный национализм здесь был формой выражения антикоммунизма или антисоветизма. (3) Политическая нестабильность и экономическое неблагополучие, возникшие вследствие краха коммунизма, оказались самой что ни есть питательной почвой для произрастания этнополитики, предлагающей столь привлекательный для многих «органический» способ коллективной идентификации. Проблема лишь в том, что новообразованные нации подчас сами оказываются жертвой глубоких этнических противоречий, например, чеченская проблема в России и расчленение бывшей югославской республики Босния на «этнически чистые» мусульманскую, сербскую и хорватскую области.

◆ К понятийному аппарату

Община (коммуна) В повседневном понимании община — это группа людей, проживающих на какой-то определенной территории — в сельской местности, небольшом или более крупном городе. В социальном или политическом смысле понятие означает коллектив, в котором достаточно сильны сила сцепления, узы товарищества, преданности и долга. Фердинанд Тоннис (1855—1936) предложил свою классификацию общин. Первому типу он дал название *Gemeinschaft* (просто община): в ее основе лежат естественно складывающие между людьми отношения, такие коллективы характерны для традиционных обществ. Второй тип — *Gesellschaft* (сообщество) — он основан на более свободных, искусственных, в некотором *роде даже договорных отношениях, присущих* обществу городскому и индустриализированному. Эмиль Дюркгейм (1858—1917) указал на важность определенных социальных и нравственных кодексов для существования общины: когда эти связи ослабевают, общество как будто теряет свое лицо, а люди ведут «анонимное», одинокое и бессмысленное существование.

[1] Биафра — самопровозглашенная «республика Биафра», созданная сепаратистскими силами Нигерии в мае 1967 г., после чего в течение трех лет в стране шла междоусобная война. Гражданская война в Судане — длившаяся 17 лет война на юге Судана, закончившаяся в 1972 г. предоставлением этой части страны автономного статуса. Тамилы — народ, живущий в Индии, на севере Шри-Ланки и в Сингапуре. (*Прим. пер.*)

[2] Руанда, Руандийская Республика — государство в Восточной Африке. С весны 1994 г. здесь началась война, инициатором которой выступило оппозиционное движение племени тутси и в ходе которой, по официальным данным, погибло свыше 500 тысяч человек, принадлежащих к племени хуту. (*Прим. пер.*)

Местная политика?

◆ К понятийному аппарату

Коммунитаризм — концепция, согласно которой человек формируется тем сообществом, к которому принадлежит, и, следовательно, со своей стороны несет перед ним обязательства. Будучи полной противоположностью либеральному индивидуализму, коммунитаризм при этом может принимать самые разные формы. Его *левое крыло* отталкивается от той идеи, что сообщество требует полнейшей свободы и социального равенства (позиция анархистов). Представители *центристской позиции* считают, что основу сообщества составляет взаимное признание прав и обязанностей его членов (позиция тори и социал-демократов). Сторонники *коммунитаризма правого толка* считают, что сообщество зиждется на уважении к власти и установленной системе ценностей (взгляд новых правых).

Если этнополитика, как правило, зарождается снизу как чисто популистское движение, местная политика обычно выступает предметом заботы политических элит. Больше всех этот вопрос всегда волновал политиков и исследователей, которые всякого рода кризисные явления общества увязывали с более широким процессом — упадком общины. В западной политике и политологии эта тему стали все чаще поднимать начиная с 1960-х годов, но своего апогея она достигла в 1990-х годах, когда сложился так называемый «коммунитаризм», весьма скоро превратившийся в столь всеобъемлющую политическую философию, что на ее фоне прежние политические деления на правых и левых потеряли всякое значение. Идея коммунитаризма исходит из того, что, во-первых, чувство общности жизненно необходимо здоровому обществу и, во-вторых, что в нынешние времена эти узы общности резко ослабли.

Интерес к местной политике, — вообще новое открытие «местного», развивался параллельно с процессом глобализации, обсуждавшимся нами в гл. 7. Вообще глобализацию и, так сказать, противоположный ей процесс «локализации» (усиления местного фактора) можно считать одновременными и друг с другом связанными реакциями на упадок нации-государства. Что до своих идеологических предпосылок, таковыми местная политика может считать традицию классического анархизма с его акцентом на самоуправлении и сотрудничестве. Как известно, ведущие теоретики анархизма, такие, как Прудон, Петр Кропоткин (1842—1921) и Густав Ландауэр (Gustav Landauer, 1870—1934), чрезвычайно активно пропагандировали достоинства небольших децентрализованных общин, или **коммун** (communes), где жизнь устраивается сама собой и где люди разрешают свои разногласия, если таковые возникают, в личном общении. Подобными идеями в свое время вдохновлялись и создатели системы киббуцев в Израиле. По взгляду современных анархистов, например Мюррея Букчина (Murray Bookchin, 1989), сегодня значение местного фактора выше, чем то было в XIX в.: уж больно скучными и обезличенными стали современные города. В связи с этим Букчин выдвинул идею «родственно-приятельских групп» как фундамента нового общества — идею, которая сегодня оказывает влияние даже на городское планирование, где отказываются от идеи выстроенных в ряд больших строений и вообще масштабных проектов в пользу слегка «урбанизированных деревень». Близкие к этому мысли проповедует и немецкий экономист Фриц Шумахер (см. с. 237), который в своей знаменитой книге «Малое пре-

Коммуна (община) — небольшой коллектив, основанный на принципах совместного владения собственностью и самоуправления, подчас распространяющихся и на уклады семейной и личной жизни.

красно. Экономика, если принимать во внимание людей» (*Small is Beautiful: a Study of Economics As If People Mattered*, 1973) указывает на необходимость перехода к такой экономической и социальной организации, которая была бы «обращена к человеку» и основывалась на небольших трудовых коллективах, коммунальной собственности и региональных производствах, использующих местный труд и местные ресурсы.

«Коммунитарная» идея была подхвачена и представителями академической науки, такими, как Майкл Сандел (Michael Sandel, 1982) и Элисдер Макинтайр (Alisdair MacIntyre, 1981), которые использовали ее для критического анализа неудач либерального индивидуализма. Сторонники коммунитаризма утверждают, что, считая индивида чем-то логически первичным и «внешним» по отношению к сообществу, либерализм лишь оправдывает себялюбие и эгоизм, сводя на нет идею общественного блага. Благодаря работам Амитаи Этциони (Amitai Etzioni, 1995), этот взгляд оказал влияние на администрацию Клинтона в США, а также на лейбористскую и консервативную партии Великобритании. Этциони утверждает, что распад социальных связей и общий кризис общества во многом как раз и идет от вечной озабоченности индивида своими собственными правами, его нежеланием признавать свою моральную ответственность и обязанности в отношении других людей. Среди прочего, мы наблюдаем все это в явлении «дефицита родительской ответственности» — отказа отцов и матерей, занятых только лишь личной жизнью и карьерой, от выполнения своего родительского долга. Но у коммунитаризма есть и свои критики, указывающие на то, что, ставя обязанности выше прав, коммунитаризм может уйти слишком далеко от идеи свободы личности и стать, по сути, проповедью авторитаризма. Более того, по мнению этих критиков, озабоченность местной политикой имеет свой весьма и весьма консервативный подтекст, поскольку по сути оборачивается защитой традиционных социальных институтов, прежде всего семьи; тем самым закрепляется общественное статус-кво, а в семье — традиционная роль женщины как домохозяйки, матери и сиделки.

Выводы

♦ У каждой из тенденций — как у централизации, так и у децентрализации — есть свои достоинства. Достоинства централизации заключаются в том, что она облегчает государству его действия на международной арене, дает более эффективные способы организации экономической жизни, способствует национальному единству и преодолению неравномерности развития отдельных регионов. Со своей стороны децентрализация позволяет расширить сферу политического участия общества, «приближает» правительство к народу и укрепляет систему сдержек и противовесов в государственном управлении.

♦ Двумя наиболее распространенными формами территориальной организации государства являются федеративная и унитарная системы. Федерализм основан на идее разделенного суверенитета — на том, что власть разделена между центральным и периферийным уровнями правительства. В унитарных системах, напротив, суверенитет принадлежит одному и единственному институту общенационального масштаба, — центр же решает и вопрос о территориальной организации власти в государстве.

♦ Другими факторами, воздействующими на территориальную организацию власти, являются партийная система и политическая культура, экономическая система и уровень материального развития общества, географические размеры государства и степень культурного, этнического и религиозного многообразия в нем. Большинство систем — или даже все они — имеют тенденцию к централизации. Лишь центральное правительство обладает соответствующими средствами и «стратегическими высотами» для управления экономической жизнью общества и перераспределения экономического продукта на те или иные цели социального развития.

♦ Политическая децентрализация, помимо прочего, стимулируется этническим и религиозным факторами Становление этнополитики связано с тем, что этнос продуцирует чувство особой — «органичной» — идентичности сообщества и человека, которое на поверку оказывается сильнее «гражданских», политических, связей, характерных для более масштабной общности — нации. Кроме того, во многом подъем этнического национализма является реакцией на глобализацию мира.

♦ Человечество все больше обеспокоено тем, что в современном государстве у людей пропадает чувство «общности», — отсюда повсеместно растущий интерес к «местному». Коммунитаризм в этой связи выдвигает лозунги самоуправления и радикальной децентрализации государства, возвращается к идее ответственности человека перед другими людьми и своим сообществом, призывает к уважению авторитета и укреплению традиционных ценностей и культуры.

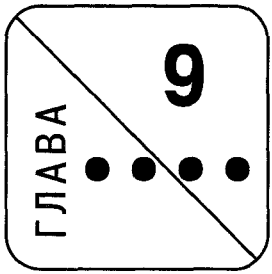
Вопросы для обсуждения

- Каким Вам видится соотношение между централизацией и децентрализацией?
- Ко всем ли государствам применим федеративный принцип?
- Каковы сравнительные преимущества федерализма и деволюции?
- Всегда ли тенденция к централизации в современных государствах непреодолима?
- Означает ли становление этнополитики то, что человечество откажется от национализма?
- Всегда ли в попытках укрепления общины следует видеть проявление консерватизма?



Политическое взаимодействие

Экономика и общество



«Это экономика, кретин!»

Памятка на стене кабинета *Билла Клинтона* во время президентской избирательной кампании 1992 г. в США.

На всех своих уровнях политика теснейшим образом переплетается с экономическими и общественными отношениями. Проявления этой связи многообразны. Теоретики и идеологи спорят о достоинствах двух экономических философий — капитализма и социализма. От того, к какой социально-экономической прослойке принадлежит человек, зависит то, как он голосует на выборах или к какой партии принадлежит. Сами партии борются за власть, наперебой обещая избирателю ускорить экономический рост, снизить инфляцию, справиться с бедностью и т.п. Как заметил президент Клинтон, результаты выборов часто находятся в прямой зависимости от состояния экономики: если дела в ней идут хорошо, общество голосует за действующее правительство, плохо — против. Правоверный марксист здесь пошел бы еще дальше и заявил бы, что политика — это не более чем «надстройка», всецело определяемая экономическим «базисом», а политический процесс есть простое отражение классовой системы общества. Хотя сегодня никто, включая и марксистов, уже не подпишется под такого рода заявлением, уж очень прямолинейным, никто не станет оспаривать и того, что для политики (и политологии) социально-экономические факторы действительно в высшей степени важны. Выразимся еще однозначнее: политику вообще невозможно понять вне ее экономического и социального контекста.

СОДЕРЖАНИЕ

Экономические системы	**223**
Мировые разновидности капитализма	226
Разновидности социализма	234
Существует ли в экономике «третий путь»?	238
Социальная структура	**239**
Общественный класс	241
Раса	245
Пол	247
Выводы	**248**
Вопросы для обсуждения	**249**

В настоящей главе рассматриваются следующие основные вопросы.

Основные вопросы

- Каким образом и до какой степени экономика влияет на политику?
- Каковы главные экономические системы современного мира? В чем их достоинства и недостатки?
- Сколь глубоко правительство может и должно вмешиваться в экономику?
- На какие экономические и социальные категории делятся современные общества?
- В какой степени на политике отражаются такие факторы, как класс, раса и пол соответствующих групп общества?

Экономические системы

Экономическая система — это форма организации производства, распределения и обмена товаров и услуг. Марксизм все это называет способом производства. Здесь, однако, сразу же следует оговориться. В принципе не стоит смешивать экономические системы, объективно существующие, с идеями и доктринами, в которых они пропагандируются. О капитализме, например, иногда говорят не только как об экономической системе, но и как о совершенно определенной идеологии — идеологии, превозносящей достоинства частной собственности, указывающей на значение конкуренции и утверждающей, что всеобщего благоденствия можно достичь лишь тогда, когда каждый будет преследовать свои собственные интересы. Еще сложнее с социализмом, под каковым понимается как определенная система ценностей, теорий и убеждений, так и такой способ организации экономической жизни, на основе которого эти ценности, собственно говоря, и воплощаются в жизнь. Хотя в настоящей главе некоторое внимание уделяется и вопросу о достоинствах и недостатках экономических систем (включая и то, как их пропагандировали или, напротив, критиковали), в основном речь все же пойдет о социально-экономической проблематике, а не о нормативных политических теориях. Более полный обзор соответствующих идеологических споров можно найти в главе 3.

На протяжении без малого двухсот лет экономические дискуссии велись вокруг двух противоположных систем — капитализма и социализма. Разница между ними представлялась столь принципиальной, что именно она определяла затем весь спектр политических позиций и воззрений, сводясь в конечном итоге к одному очень простому выбору — «кто не социализм, тот за капитализм», и наоборот. «Левые» при этом требовали социализма, «правые» ничего не имели против капитализма. Поскольку обе системы, повторим, воспринимались как полярно противоположные, дихотомия эта держалась весьма долго.

◆ К понятийному аппарату

Рынок — это система товарного обмена, которая сводит между собой производителей, продающих те или иные товары или услуги, и покупателей, желающих таковые приобрести. На всех рынках, за исключением самых примитивных, где применяется натуральный обмен (бартер), наиболее удобным средством обмена являются деньги. Рынки безличны. они регулируются не людьми, а колебаниями цен, что отражает игру спроса и предложения — так называемых рыночных сил

Сторонники рынка видят в нем следующие преимущества·

- содействует эффективности общественного производства, подчиняя все «дисциплине прибыли»;
- стимулирует нововведения в продукции и производственных процессах;
- позволяет производителям и покупателям следовать собственным интересам и пользоваться свободой выбора;
- всегда стремится к естественному равновесию, приводя в некий порядок почти бесконечное количество личных предпочтений и решений

Критики, напротив, указывают на следующие негативные стороны рынка:

- делает людей социально уязвимыми. их жизни подчинены силам, находящимся вне их контроля;
- усиливает имущественное неравенство и порождает бедность;
- провоцирует жадность и эгоизм, забвению предаются более высокие цели общества;
- порождает нестабильность своими подъемами и спадами.

В качестве главных черт капиталистической экономики полагали следующее:

- капитализм ориентирован на производство товаров — материальных продуктов или услуг, производимых на *обмен* и обладающих, следовательно, рыночной стоимостью;
- производительные ресурсы («средства производства») в этой системе находятся преимущественно в *частной* собственности;
- экономическая жизнь регулируется законами *рынка* — игрой спроса и предложения;
- мотивами и стимулами для труда и предпринимательства являются *личный интерес* и стремление к увеличению прибыли.

Основаниями социалистической экономики полагали следующие принципы:

- производство здесь (по крайней мере, в теории) ориентировано на непосредственное *использование* продукта, служа удовлетворению потребностей человека;
- господствует *общественная* собственность на средства производства, прежде всего, разумеется, на «командных высотах» экономики;
- экономика подчинена *планированию* — рациональному (опять-таки, если верить теории) размещению производительных сил и ресурсов;
- труд основан на *коллективной* деятельности, исходящей из стремления к общему благу.

Так в теории. На практике, однако, экономические системы являются куда более сложными, и разнести здесь все по полочкам весьма трудно. Прежде всего, ошибочно было бы думать, что когда-либо существовала одна-единственная и всеми принятая модель капитализма или социализма. На самом деле каждое общество

Адам Смит (1723—1790)



Шотландский экономист и философ, считается основателем политэкономии Возглавляя некоторое время кафедру сначала логики, а потом моральной философии в Университете Глазго, Смит затем стал воспитателем малолетнего герцога Букклейхского, что дало ему возможность посетить Францию и Женеву и работать над своими экономическими теориями В труде «Теория морали» (1759) он разработал теорию мотивации, пытавшуюся примирить человека, всегда исходящего из личного интереса, со стихийностью и непредсказуемостью социального порядка Наиболее известная работа Смита «Исследования о природе и причинах богатства народов» (1716) была первой систематической попыткой объяснить пружины экономики рыночными категориями, где особо подчеркивалось значение разделения труда Хотя в Смите часто видят теоретика свободного рынка, на самом деле он прекрасно осознавал ограничения и недостатки рыночной системы

строило «свой капитализм» или «свой социализм» в зависимости от собственного культурно-исторического наследия, конкретных экономических и политических обстоятельств Лучше всего поэтому говорить о конкретных разновидностях капитализма и социализма Наконец, упрощенная постановка вопроса — «капитализм или социализм» — неправильна, ибо в ней уж очень большой акцент (часто по причинам идеологического соперничества в годы «холодной войны») делался на различиях между двумя моделями

Решительный отказ от централизованного планирования, последовавший за восточноевропейскими революциями 1989—1991 годов, не только положил конец системе **государственного социализма** (state socialism), но и разрушил все эти иллюзорные представления о «чистом» социализме и «чистом» капитализме Ни одна капиталистическая система не свободна от «социалистических вкраплений» вроде законов о труде и принятого в обществе какого-то прожиточного минимума, равно как и социализм не был свободен от «родимых пятен капитализма» вроде рынка труда и теневой экономики Наконец, предпринимались ведь и попытки создать экономические системы, которые не были бы ни капитализмом, ни социализмом обычно об этом говорят как о «третьем пути» Так говорили о корпоративизме в фашистской Италии, перонизме в Аргентине и шведской социал-демократии С критикой обеих систем выступило и экологическое движение, указывая на отсутствие принципиальной разницы между капитализмом и социализмом в том, по крайней мере, отношении, что обе системы жестко ориентированы на производство и одержимы психозом экономического роста. по философии «зеленых», на место всего этого следует поставить устойчивое развитие и экологическое равновесие

Государственный социализм — разновидность социализма при которой государство контролирует и направляет экономическую жизнь общества действуя, согласно господствовавшей теории, «в интересах народа»

Мировые разновидности капитализма

Первые капиталистические формы хозяйства возникли в Европе XVI — XVII веков в лоне тогда еще преимущественно феодальных обществ с такими их чертами, как аграрное производство натурального характера, жесткая социальная иерархия и столь же четкая система обязательств и повинностей. Капитализм пустил ростки в виде товарной формы сельского хозяйства с ее ориентацией на рынок и оплачиваемый труд — в противовес феодализму, полагавшемуся на труд крестьян разной степени зависимости. Рыночные механизмы — стержень возникающей капиталистической системы — способствовали техническим нововведениям и общему росту производства.

Стремление расширить производство и повысить его производительность вылились в так называемую «аграрную революцию», которая, помимо прочего, сопровождалась огораживанием истощенных земель общего пользования, применением удобрений и внедрением первых знаний научного характера. К середине XVIII в. сначала в Великобритании, а затем в США и по всей Европе началась промышленная революция. Индустриализация, связанная с распространением машинного фабричного производства и постепенным перемещением населения с земли в растущие большие и малые города, полностью преобразовала общество. В итоге капитализм и индустриализация столь тесно переплелись, что классическим капитализмом считается именно промышленный. Если же говорить о современных формах капитализма, назовем следующие три:

- предпринимательский капитализм (enterprise capitalism);
- социальный капитализм (social capitalism);
- коллективный капитализм (collective capitalism).

Предпринимательский капитализм

Эта разновидность капитализма считается, особенно в англо-американском мире, «чистым» капитализмом — своего рода идеалом, к которому стремятся или должны стремиться остальные его формы. Фактом, однако, является то, что в действительности от этой модели отказались в большинстве стран мира, за исключением США (родины предпринимательского капитализма) и Великобритании при всех ее заигрываниях с социал-демократическими идеями кейнсианского толка в период после 1945 г. Предпринимательский капитализм основан на идеях классиков экономической науки — Адама Смита и Давида Рикардо (1772—1823), чьи воззрения были затем развиты современными теоретиками — Мильтоном Фридманом (см. с. 232) и Фридрихом фон Хайеком (см. с. 61). Главным во всем этом является убежденность в безусловной эффективности рыночной конкуренции, в том, что рынок «невидимой рукой» сам все расставит по своим местам. По знаменитому выражению Адама Смита, «своим обедом мы обязаны не снисходительности мясника, пивовара или булочника, а тому, что они преследуют свой личный интерес». В США эта философия свободного рынка свела общественную собственность почти на нет, а систему социального обеспечения — до прожиточного минимума. Всякая предпринимательская деятельность в США строжайше ориентирована на прибыль, а главный

упор делается на высокой производительности и гибкости труда. Профсоюзы здесь, как правило, слабы, ибо считается, что организованный труд представляет собой препятствие для увеличения прибыли. Установки на рост и предприимчивость у этой разновидности капитализма во многом идут еще и от того, что значительная часть средств производства здесь находится в собственности финансовых институтов — страховых компаний и пенсионных фондов, которые объективно требуют высокого возврата капитала от своих инвестиций.

Экономические достижения США не оставляют сомнений в жизненной силе и энергии предпринимательского капитализма. Несмотря на заметный экономический спад (если в 1945 г. США производили половину мирового объема промышленной продукции, то к 1990 г. эта цифра сократилась до одной пятой), показатели производительности труда в этой стране все еще выше, чем в Германии и Японии. Разумеется, многое объясняется тем, что у страны были и есть свои естественные преимущества, дающие полный простор для свободно-рыночной философии: рынок размером с континент, богатство природных ресурсов, культура закоренелого индивидуализма, идущая от «пограничной идеологии»[1]. Помнить здесь, однако, следует и то, что все эти успехи нельзя приписывать одному только рынку, ибо американскому обществу присуще, помимо прочего, и ясное сознание общенациональной цели, под которую и существует целая сеть регламентирующих органов с задачей предотвращать крайности конкуренции и конкурентного поведения.

По мере становления глобальной экономики принципы предпринимательского капитализма проникали все дальше и дальше за пределы США. Все это содействовало тому, что можно было бы назвать **маркетизацией** (marketization), — и содействовало множеством способов. Так, усилившаяся международная конкуренция заставила многие правительства отказаться от регулирования экономики и снизить уровень налогов в расчете привлечь дополнительные, в том числе внешние, инвестиции и не дать многонациональным корпорациям перебраться в другие страны. Повсеместно ощущалось стремление урезать общественные расходы, особенно бюджеты социальных пособий, ибо главной целью хозяйственной политики вместо обеспечения полной занятости стал контроль над инфляцией. С целью повышения гибкости производства и труда ужесточали контроль над профсоюзами — законодательными или иными способами. В результате возникла так называемая «новая» политическая экономия — не преследующая прежних политических задач форма «голого» экономического управления, при которой прямое вмешательство государства в экономику свертывается, а определяющим началом экономической жизни становится рынок. У «новой» политической экономии есть, по меньшей мере, еще две важные особенности. Первая — ставка на технологические инновации и развитие, особенно на более широкое использование информационных и коммуникационных технологий: при том технологическом прогрессе, что особенно ус-

Маркетизация — распространение по всей экономике и обществу рыночных отношений, основанных на товарном обмене и материальной заинтересованности.

[1] Речь идет о психологии, восходящей к временам колонизации американского «дикого Запада» и соответственно перемещения сюда границы населенной полосы. «Пограничная психология», таким образом, — это психология людей, привыкших полагаться лишь на самих себя, лучшее представление о ней дают американские фильмы, в названии жанра которых как раз и содержится идея американского «дикого Запада» — вестерны (от *Western* — западный). (*Прим. пер.*)

◆ К понятийному аппарату

Социальный рынок Идея «социально-рыночной экономики» впервые была высказана в 1950-х годах немецким экономистом Альфредом Мюллером-Армаком и взята на вооружение партией христианских демократов, в частности Людвигом Эрхардом. Социальный рынок – это экономическая система, следующая рыночным принципам, по большей части свободная от вмешательства государства, но функционирующая в обществе, ставящем перед собой задачу сохранить свою целостность посредством всестороннего социального обеспечения и надежно функционирующих социальных структур. Рынок здесь, таким образом, не является самоцелью: он поставлен на службу обществу как средство увеличить общественное достояние для решения более широких проблем. От свободного рынка все это отличается своим акцентом на идеях партнерства, сотрудничества и субсидиарности. В Германии социально-рыночная стратегия позволила добиться политического консенсуса между консерваторами и социалистами и в дальнейшем стала предметом подражания для многих членов ЕС.

корился в США 1990-х годов, заговорили о «турбокапитализме». Второй особенностью является то, что правительства все больше средств стали вкладывать в человеческий капитал, ибо считается, что повышение уровня образования и профессиональной подготовки усилит в национальном хозяйстве черты «экономики предложения»[1], повышая активность и адаптивность общества.

При всем этом предпринимательский капитализм имеет серьезные недостатки, самым существенным из которых, возможно, является его тенденция к углублению материального неравенства в обществе и, следовательно, к усилению его фрагментации. Наглядным примером здесь опять-таки являются США с таким их уровнем нищеты, который не встретишь нигде в Европе, и увеличением числа малообразованных и полностью «севших на пособия» людей. В принципе возникающие при этом социальные противоречия могут до поры до времени сглаживаться быстрым экономическим развитием, усиливающим или хотя бы поддерживающим социальную мобильность. Но, скажем, в Великобритании, у которой нет таких, как у США, культурных и экономических ресурсов, предпринимательский капитализм чреват столь острыми противоречиями, которые со временем могут оказаться неразрешимыми. Следующая проблема заключается в том, что «турбо»-качества предпринимательского капитализма на самом деле, возможно, связаны не столько с динамизмом рынка или технологическими инновациями, сколько с готовностью потребителей расходовать деньги в кредит, а предприятий — инвестировать капитал. Поэтому данной экономической системе, как правило, свойственна особая чувствительность к капризам финансовых рынков и переменам в настроениях потребителей и предпринимателей.

Социальный капитализм

Термин «социальный капитализм» относится к разновидности капитализма, получившей развитие во многих странах Центральной и Западной Европы. Изначаль-

[1] «Экономика предложения» и «экономика спроса» — две концепции, вошедшие в научный оборот с 1980-х годов и акцентирующие соответственно моменты предложения и спроса в экономическом развитии общества. Некогда доминировавшая кейнсианская модель экономики в этом смысле являла собой типичную «экономику спроса», где стимулом развития был массовый спрос, который, следовательно, и нужно было стимулировать различными способами, в том числе социальными пособиями; отказ от кейнсианства сопровождался все более широким переходом ведущих стран Запада к «экономике предложения», своего апогея достигшего в «рейганомике». (*Прим. пер.*)

но он сложился в Германии, но в тех или иных формах его принципы нашли применение также в Австрии, странах Бенилюкса, Швеции, Франции и большей части Скандинавии. Идеологически эта разновидность капитализма опирается скорее на тот весьма гибкий и прагматичный подход, который в свое время был предложен Фридрихом Листом (1789—1846), чем на строго рыночные принципы классической политической экономии в духе Смита и Рикардо. Главный идеолог того, что на немецком языке называлось *Zollverein* (Германский таможенный союз), Лист при этом понимал и роль политики в экономике, отстаивая, например, тот взгляд, что для защиты нарождающихся отраслей промышленности от превратностей международной конкуренции необходимо идти на государственное вмешательство в экономику. Главная тема социального капитализма — идея социального рынка, на котором рыночную конкуренцию с ее борьбой за выживание можно было бы, так сказать, «обвенчать» с необходимостью думать о людях и об обществе в целом.

В Германии социальный капитализм зиждется на связи между промышленным и финансовым капиталом — между промышленными корпорациями и региональными банками, которые во многих случаях и являются главными акционерами корпораций. Эти связи, собственно, составляли стержень, вокруг которого экономика Германии и развивалась после Второй мировой войны: главным здесь была ориентация на капиталовложения долгосрочного характера, а не на немедленную выгоду. Эта разновидность капитализма (иногда ее еще называют «рейнско-альпийским капитализмом») отличается от англо-американской еще и тем, что здесь думают о социальном партнерстве между бизнесом и профсоюзами. В бизнесе профсоюзы представлены рабочими советами, которые, помимо прочего, участвуют в ежегодных раундах переговоров относительно оплаты труда. Эти отношения подкрепляются всесторонне развитым и хорошо финансируемым социальным обеспечением, дающим рабочим и «уязвимым» группам достаточно широкий круг социальных гарантий. Таким путем сложилась форма «народного капитализма», учитывающая интересы рабочих и более широких кругов общества и резко отличающаяся от «акционерного капитализма» США и Великобритании.

Достоинства социального капитализма были убедительнейшим образом продемонстрированы тем «экономическим чудом», которое к 1960-м годам превратило разоренную войной Германию в лидирующую экономическую державу Европы. Высокие и устойчивые уровни капиталовложений в сочетании с расширением образования и подготовки кадров, особенно профессиональной подготовки и переподготовки, позволили Германии достичь самого высокого в Европе уровня производительности труда. Однако отнюдь не все признают достоинства социально-рыночной модели. Один из ее недостатков видится в том, что здесь крупный бизнес, зависящий от консультаций, переговоров и консенсуса, подчас теряет гибкость и способность быстро приспосабливаться к меняющимся условиям рынка (вследствие, например, экономической глобализации и усиливающейся конкуренции со стороны Восточной Европы, Латинской Америки и Восточной Азии). Еще один недостаток модели связан со сравнительно высоким уровнем социальных расходов на программы благосостояния, что ведет к усилению налогового бремени как на работодателей, так и на работников. Поэтому в то время как энтузиасты социального рынка стоят на том, что рынок должен быть неразрывным образом связан с социальным развитием, его критики утверждают, что социальный капитализм — это не более чем «терминологическое противоречие»: с их точки зрения, финансирование

◆ К понятийному аппарату

Laissez-faire (от франц «оставить все как есть») — принцип невмешательства правительства в экономику, основание доктрины, по которой экономика лучше всего работает тогда, когда правительство «оставляет ее в покое». Своим происхождением термин обязан французским физиократам XVIII в с их максимой «laissez-faire est laissez passer» (оставьте в покое человека и дайте товарам свободно циркулировать) Сама тема была сформулирована А Смитом, затем ее подхватили такие классики политической экономии, как Давид Рикардо и Альфред Маршалл (1842—1924) Логика *laissez-faire* состоит в том, что нерегулируемый рынок естественным образом стремится к равновесию Объясняют это теорией «совершенной конкуренции», по которой вмешательство правительства вредоносно во всех случаях, кроме тех, когда оно содействует рыночной конкуренции такими, например, мерами, как антимонопольное законодательство и поддержание стабильных цен

постоянно умножающихся социальных программ оборачивается снижением международной конкурентоспособности и, следовательно, не усилением, а ослаблением экономической основы общественного благосостояния.

Коллективный капитализм

Третья модель капитализма сложилась в Японии после 1945 г.; впоследствии на путь ревностного подражания ей вступили восточноазиатские «тигры» (Южная Корея, Тайвань, Сингапур и др.), а с недавних пор еще и Китай. Своеобразие коллективного капитализма заключается в том, что здесь главная ставка делается на долгосрочные отношения сотрудничества, в силу чего экономика управляется не безличным механизмом ценообразования, а органически соотнесенными друг с другом рынками. В качестве примера можно привести систему «взаимосвязанной акционерной собственности», которая в Японии обеспечивает теснейшую связь между промышленным и банковским капиталом. Около 40% акций, продаваемых на Токийской фондовой бирже, принадлежат промышленным группам, создавшим широко разветвленную сеть филиалов, — так называемым *кигё шудан*. Другие 30% принадлежат *кэйрэцу* — сети перекрестного акционирования, где промышленные концерны связаны со своими субподрядчиками. Система в высшей степени стабильна, что обеспечивает японские фирмы свободным капиталом и позволяет им ориентироваться на весьма и весьма долгосрочные перспективы, а не на краткосрочную или среднесрочную прибыль.

Средоточием японской общественной жизни являются фирмы. Рабочие (в особенности рабочие-мужчины на больших предприятиях) являются «членами» фирм, что не мыслимо в США или даже в социально-рыночной Европе. В ответ на приверженность общему делу, самоотдачу и напряженный труд со стороны работников фирмы по традиции предоставляют им пожизненную занятость, пенсии, социальную защиту и широкие возможности для досуга и отдыха. Особое внимание уделяется бригадной работе и формированию чисто товарищеских, зачастую попросту дружеских отношений, что вполне достижимо при в общем-то небольшой разнице в заработной плате менеджеров и рабочих. За повышенное внимание к работнику и сотрудничеству на производстве для японской системы нашли даже специальное словечко — «пиплизм» (англ. *peoplism*). Последним ингредиентом в этом «восточном экономическом коктейле» является правительство. Хотя в Восточной Азии



Джон Мэйнард Кейнс (1883—1946)

Английский экономист. Первое признание получил в связи со своей критикой Версальского договора в работе «Экономические последствия мира» (1919). В своем главном труде «Общая теория занятости, процента и денег» (1936) существенно отошел от неоклассических учений экономики и вплотную приблизился к тому, что сегодня называют макроэкономикой. Отказавшись от принципов *laissez-faire*, он дал теоретическое обоснование политики управления спросом, которая была взята на вооружение странами Запада в период после Второй мировой войны. Кейнсианская теория оказала глубокое влияние как на современный либерализм, так и на социал-демократию.

уровни общественных расходов и налогообложения относительно невелики (как правило, ниже 30% ВВП), государство здесь играет жизненно важную роль в определении стратегических перспектив капиталовложений, научных исследований и торговли. Образцом в этом смысле является всемогущее Министерство международной торговли и промышленности, которое (пусть и не столь откровенно, как оно это делало в 1950-х и 1960-х годах) продолжает направлять движение японской экономики с помощью системы «индикативного» планирования.

Было, правда, время, когда японская экономика демонстрировала совсем иные черты — черты предпринимательского капитализма, содержавшего в себе и ориентацию на быстро получаемую прибыль и нежелание заглядывать дальше завтрашнего дня. Перед Второй мировой войной, однако, в стране началась экономическая перестройка; в послевоенный период она ускорилась и в конце концов обернулась настоящим «экономическим чудом». Возникла экономическая сверхдержава, которая, если ей только удастся сохранить нынешний уровень инвестиций, к 2005 г. станет самой большой экономикой мира. Но и японский феномен может вскоре померкнуть на фоне Китая, где темпы роста даже выше, чем у восточноазиатских «тигров». За все, однако, приходится платить: недешево достался успех и Японии за фасадом японской модели, внутренне накрепко сцементированной, скрывается колоссальная нагрузка, которую приходится испытывать японским работникам и их семьям. Длинный рабочий день и в общем-то жесткие условия труда оставляют весьма мало места тому, что называется «личность», — подчас у людей, кроме работы, в жизни мало что и есть. Преобладание в японском хозяйстве «фирм-семей» отдает некоторым неофеодализмом с его обязанностями и повинностями, где повинность, разумеется, ставится выше прав. Критики этой модели утверждают, что ей всегда сопутствует тенденция к авторитаризму, наиболее наглядным примером чего является Китай с его молодым капитализмом и старой однопартийной коммунистической системой. Наконец, обвал восточноазиатских экономик в 1997—1999 годах продемонстрировал и то, сколь неустойчив и зыбок экономический успех, когда под ним нет финансовой стабильности.

Управляемый или неуправляемый капитализм?

Обзор мировых разновидностей капитализма показывает, что главной проблемой экономической политики является достижение должного равновесия между

Мильтон Фридман (род. 1912)



Американский ученый и экономист. С 1948 г. профессор экономики в Чикагском университете, основатель Чикагской экономической школы; вел рубрику в журнале *Newsweek* и консультировал аппарат президента. В 1976 г. получил Нобелевскую премию по экономике. Убежденный сторонник монетаризма и свободного рынка, подверг всесторонней критике кейнсианскую теорию и правительственную политику «собирай налоги и расходуй». Его основные работы — «Капитализм и свобода» (1962) и «Свобода выбора» (1980), *написанная в соавторстве с женой Розой, — имели большое влияние* на экономическую философию «новых правых».

политикой и экономикой и, следовательно, между государством и рынком. Работает ли капиталистическая экономика лучше, если правительство совершенно не вмешивается в нее, или же устойчивого роста и всеобщего процветания можно добиться лишь с помощью государственного управления экономикой? Ближе подойти к ответу на этот вопрос можно, если сравнить две различные экономические стратегии — кейнсианство и монетаризм. Своей работой «Общая теория занятости, процента и денег» (1936) Кейнс бросил вызов классической политической экономии, и этот вызов заключался в совершенном отказе от той идеи, что рынок сам собой порождает нужный экономический порядок. Политика *laissez-faire*, которая в свое время воздвигла барьер между правительством и экономикой, доказывал Кейнс, историческим своим итогом имела лишь одно — нестабильность и безработицу, достигшие своего наиболее явного апогея в годы Великой депрессии 1930-х годов.

По Кейнсу, в 1930-х годах капиталистические экономики оказались в глубокой депрессии потому, что при росте безработицы рыночные механизмы приводят к падению заработной платы, а это, в свою очередь, еще больше сокращает спрос на товары и услуги. Под вопросом оказались фундаментальные догмы доктрины свободного рынка: Кейнс утверждал, что уровень экономической активности находится в прямой зависимости от «совокупного спроса», то есть от общего уровня спроса в экономике, который правительства вполне могут регулировать через налогообложение и расходную политику. Когда безработица растет, правительству следует стимулировать экономику либо увеличением общественных расходов либо сокращением налогов. Если в результате этого появляется бюджетный дефицит, утверждал Кейнс, это вполне поправимо, поскольку рост экономики, уже гарантированный верно выбранной политикой, через какое-то время позволит правительству собирать больше налогов и ему не придется долго жить в долг. К тому же всякое такое стимулирование экономики сопровождается эффектом **мультипликатора** (multiplier).

Управление коллективным спросом в духе доктрины Кейнса произвело после Второй мировой войны революцию в экономической политике: во многих правительствах тогда полагали, что они наконец-то заполучили верное средство обеспечить устойчивый рост и стабильное повышение уровня экономического развития. Кейнсианство стало чуть ли не синонимом «длинного бума» 1950 — 1960-х годов — самого продолжительного периода экономического подъема, который когда-либо видел мир. Первые сомнения в отношении постулатов кейн-

Мультипликатор — механизм, посредством которого изменения в совокупном спросе увеличивают национальный доход *по мере его циркуляции в экономике.*

◆ К понятийному аппарату

Планирование — система организации экономики, ставящая своей задачей рациональное распределение ресурсов в соответствии с четко определенными целями, которые достигаются посредством частичной или полной координации процессов производства, распределения и обмена На практике системы планирования широко различаются В странах государственного социализма была распространена система *директивного* планирования, предписывавшая производственные задачи всем экономическим предприятиям и централизованно управлявшаяся через звенья партийно-государственного аппарата Так называемое *индикативное* планирование применялось и до сих пор применяется, например, во Франции, Голландии и Японии как дополнение к механизмам капиталистической экономики или как способ придать ей то или иное направление средствами экономического менеджмента, а не государственного регламентирования

Сильные стороны планирования

- передает экономику в руки людей, а не оставляет ее на произвол безличностных и часто непредсказуемых прихотей рынка,
- ориентирует экономику на удовлетворение человеческих потребностей, а не на увеличение частных прибылей,
- не столь уязвимо, как рынок, перед всевозможными колебаниями и кризисами,
- приносит с собой более высокий уровень материального равенства

Критики при этом указывают на следующее

- планирование не учитывает и не может учесть всей сложности современной индустриализированной экономики,
- в нем явно или неявно заложен авторитаризм постольку, поскольку контроль над экономикой здесь принадлежит тем или иным центральным органам,
- оно навязывает мнение элит массам вместо того, чтобы реагировать на потребительский спрос,
- оно не вознаграждает и не поощряет частную инициативу и несет в себе тенденцию к бюрократизации экономики

сианства появились в 1970-х годах с приходом «стагфляции» (одновременного роста безработицы и инфляции) — феномена, который теория Кейнса не сумела ни предвидеть, ни объяснить. С политической точки зрения, кейнсианству повредила его установка на принцип «собирай налоги и расходуй» — политику, которая, по мнению экономистов свободного рынка, в конце концов истощила деловую инициативу и предпринимательство, экономический же рост при этом невозможен из-за постоянно высокой инфляции (общего повышения цен) В этой ситуации к жизни возродились докейнсианские монетаристские идеи, особенно на правом крыле политики

Подъем **монетаризма** (monetarism), совершившийся, помимо прочего, усилиями таких экономистов, как Фридрих фон Хайек (см. с 61) и Мильтон Фридман, ознаменовал собой радикальный сдвиг экономических приоритетов от задач борьбы с безработицей на борьбу с инфляцией. Движение, во главе которого в 1980-х годах встали правительство Тэтчер в Великобритании и администрация Рейгана в США, главную свою экономическую задачу видело в том, чтобы обеспечить «здоровые деньги». По новой философии, главное дело правительство заключается в том, чтобы выдавить инфляцию из экономики, что же касается таких вопросов, как рост

Монетаризм — теория, согласно которой причиной инфляции является денежная эмиссия, «слишком много денег на слишком малое количество товаров»

производства, занятости и производительности труда, то их можно предоставить «здоровой» стихии рынка. Монетаризм провозгласил, выражаясь словами Фридмана, что «инфляция всегда и везде связана с деньгами». С позиций этой доктрины дело выглядело так: кейнсианская политика, направленная на подъем производства и сокращение безработицы, только подогревала инфляцию, побуждая правительство брать взаймы и для этого «печатать деньги», — чтобы найти выход из этого тупика, нужно стимулировать не спрос (поощряя потребителей потреблять), а предложение (поощряя производителей производить), что требует прекращения государственного регулирования и снижения налогов.

Сегодняшние проблемы экономики уже не решаются с помощью патентованных рецептов кейнсианства и монетаризма — требуются куда более изощренные решения, «новая политэкономия». Монетаристы сумели доказать кейнсианцам по меньшей мере одно — опасность инфляции и значение «экономики предложения». «Элементарное» кейнсианство 1950—1960-х годов, имевшее дело с миром обособленных государств, стало достоянием истории — сегодня ему на смену пришли доктрины глобализации. Но современному обществу не подходит и идея нерегулируемой рыночной экономики с такими вечными ее спутниками, как падение инвестиций, отказ от долгосрочного планирования и еще более глубокое социальное расслоение. Как полагает Фрэнсис Фукуяма (1996), созидание любого богатства зависит от **социального капитала** (social capital) — от межчеловеческих отношений, а не только от безличных рыночных сил. Возникает «новое кейнсианство», которое отказывается от идеи экономического управления «сверху вниз», но признает (во многом вопреки классическим своим постулатам), что на рынке всегда присутствуют такие факторы, как неопределенность, неравенство и разница в уровне знаний участников экономического процесса.

Разновидности социализма

Современным социалистам сегодня, похоже, ничего не остается, как признать, что капитализм является единственно надежным способом создания общественного богатства. Речь с их стороны поэтому идет не об упразднении капитализма, а о реформировании и «гуманизации» его: на практике это обычно предполагает принятие кейнсианских или социально-рыночных идей. Что, однако, сохранилось, так это давнишнее их стремление найти свою альтернативу рыночному капитализму — обосновать социализм как нечто качественно отличное от капитализма. Сохранилось и представление о том, что социализм «выше» капитализма, как в этическом, так даже и в экономическом отношении. При том что в трудах социалистов можно найти великое множество экономических моделей (от технократического индустриализма Сен-Симона (1760—1825) до децентрализованного самоуправления Петра Кропоткина (1842—1921)), главная из них была предложена марксизмом. Однако объединяет их одно — убежденность в том, что рыночные механизмы могут и должны быть заменены той или иной формой экономического планирования.

Социальный капитал — ресурсы общества — образовательные, культурные и моральные — обеспечивающие внутреннее его единство, его политическую стабильность и поступальное экономическое развитие

Маркс не описал экономического устройства будущего социалистического общества, ограничившись лишь указанием на некоторые общие принципы. Конечно же, он полагал, что частная собственность будет упразднена и заменена коллективной или общественной, благодаря чему экономика сможет удовлетворять материальные потребности общества, не подчиняясь при этом диктату рынка. Однако, поддерживая идею широкого народного участия на всех уровнях общественной практики и предсказывая, что государство «отомрет» при полном установлении коммунизма, Маркс был далек от идей национализации и центрального планирования, всего того, чему суждено было стать характерными чертами советской экономики XX века.

Существуют две отличные друг от друга модели социалистической экономики:

- государственный социализм;
- рыночный социализм.

Государственный социализм

После большевистской революции 1917 г. СССР стал первым обществом, воплотившим в жизнь последовательно социалистическую модель экономики. Поскольку, однако, при «новой экономической политике» Ленина в 1920-х годах в стране продолжали существовать многие элементы рыночного хозяйства, эта система не получила полного развития до так называемой «второй революции» Сталина, пришедшейся на 1930-е годы. Собственно, эта форма социализма, экспортированная затем в Восточную Европу и утвердившаяся здесь после Второй мировой войны, и получила название экономического сталинизма. Система была основана на национализации всей собственности, а фактически на переходе всех экономических ресурсов под контроль партийно-государственного аппарата. В СССР с его системой «директивного планирования» всей экономической политикой заведовали высшие органы Коммунистической партии, которые и определяли задачи производства (в виде пятилетних планов) при работе целой сети органов планирования. Главным из них был Госплан, который разрабатывал производственные задания для всей экономики, выделял под них ресурсы каждому предприятию, контролировал торговлю и устанавливал цены, уровень зарплаты, налогов и субсидий. Ответственность за выполнение этих планов лежала на экономических министерствах, контролировавших определенные секторы экономики и руководивших работой советских предприятий — банков, заводов, магазинов, совхозов и колхозов.

Когда в ходе революций 1989—1991 годов произошло обвальное крушение государственно-социалистической модели в Восточной Европе и СССР, стали говорить о том, что централизованное планирование внутренне порочно и вообще идея экономического планирования дискредитировала себя. Вряд ли это правильно: все-таки советская плановая система имела неоспоримые исторические достоинства, благодаря которым к 1941 г. в СССР была создана тяжелая индустрия, обеспечившая стране победу в войне с фашизмом. Да и потерпев столь прискорбную неудачу в попытке сравниться с Западом по качеству потребительских товаров, плановая

система все же как-никак помогла СССР и большинству стран Восточной Европы искоренить бездомность, безработицу и абсолютную нищету, то есть решить проблемы, которые продолжают омрачать старые кварталы городов в передовых капиталистических странах. Скажем, Куба при своей хронической экономической отсталости добилась 98%-ного уровня грамотности и создала систему первичного медицинского обслуживания, которая от сравнения со многими западными странами отнюдь не проигрывает.

И все же ничто не может замаскировать принципиальных недостатков централизованного планирования. Наверное, главным из них является наперед обеспеченная неэффективность, проистекающая от того, что сколь бы компетентными и ответственными ни были люди, осуществляющие планирование, они всегда имеют дело с информацией такого огромного объема и такой сложности, что ее попросту невозможно обработать (Хайек, 1948). Установлено, например, что даже в относительно небольшой системе центрального планирования приходится иметь дело с количеством вариантов, превышающим число атомов во Вселенной. Другая причина неэффективности коммунистической системы заключалась в том, что задачи социального характера, встроенные в централизованное планирование наряду с его относительно эгалитарной системой распределения, практически не поощряли инициативу и никак не вели к эффективности производства. Обеспечив всех рабочих местами, правительство так и не смогло добиться того, чтобы они работали хотя бы вполсилы. Наконец, система централизованного планирования привела к новому расслоению общества, исходившего от места человека в политической или бюрократической системе отношений: по выражению Милована Джиласа (Milovan Djilas, 1957), возник «новый класс» партийно-государственной бюрократии, которая благодаря своему статусу и привилегиям мало чем уступила бы капиталистам Запада. По мнению же критиков левой ориентации, советская плановая система попросту была не чем иным как **государственным капитализмом** (state capitalism).

Рыночный социализм

В поиске альтернативы сверхцентрализованной советской экономической модели не раз предпринимались попытки примирить принципы социализма с динамикой рыночной конкуренции. Такой поиск шел, начиная с 1949 г., в Югославии после конфликта президента Тито со Сталиным, а также в Венгрии после того, как СССР подавил здесь антисоветское выступление 1956 г. Таким же поиском была отмечена и советская перестройка Михаила Горбачева в период 1985—1990 годов. Перестройка прошла через несколько стадий, начавшись с разрешения кооперативов и частного бизнеса как довесков к системе централизованного планирования и закончившись переходом предприятий к самофинансированию и самоуправлению. Главным признаком рыночной социалистической экономики как раз и является попытка как-то вписать самоуп-

Государственный капитализм — система государственной собственности, копирующая капиталистические классовые отношения, концентрируя экономическую власть в руках партийно-государственной элиты.

Э. Ф. Шумахер (1911—1977)



Британский экономист и теоретик-эколог, выходец из Германии. В 1930 г. перебрался в Соединенное Королевство для учебы в Оксфорде. Занимался бизнесом, фермерством и журналистикой; консультировал по экономическим вопросам Британскую контрольную комиссию в Германии (1945–1950) и Британское государственное управление по углю (1950—1970). В своей новаторской работе «Малое прекрасно: Исследование экономики, как если бы люди что-то значили» (1973) сформулировал целую доктрину производства, соразмерного человеку, и выдвинул своего рода «буддистскую» экономическую философию, подчеркивающую значение морали и «правильной жизни». Основал так называемую Группу развития промежуточных технологий для распространения своих идей.

равление в рыночную конкуренцию, что, нужно сказать, не означает возврата к капитализму. Логика здесь такая: коль скоро предприятия являются собственностью рабочих и управляются ими, значит, не существует рынка труда, и, следовательно, эксплуатации. От традиционной же советской системы эта модель отличается тем, что самоуправляемые предприятия работают «не под диктовку плановиков», а в рыночной среде, складывающейся под воздействием таких факторов, как конкуренция, материальные стимулы прибыль.

Идея рыночного социализма многих привлекала тем, что он, по видимости, способен исправить наиболее серьезные недостатки централизованного планирования. Рыночная среда, возникающая здесь, все же как-то реагирует на потребителя, что ведет и к повышению эффективности производства; кроме того, возникает известная защита от бюрократии. Нельзя, однако, сказать, что социалистический рынок вовсе не знает планирования и регулирования. И в самом деле, большинство из предлагавшихся вариантов «реалистического» или «жизнеспособного» социализма никогда не отходили от концепции общего планирования, стремясь лишь встроить в нее момент более широких связей с производителем. В целом же логика здесь такая: самоуправление поощряет сотрудничество и равенство в коллективе, рынок же приучает к дисциплине; отсталые предприятия закрываются, нерентабельные отрасли свертываются, но все это не более чем издержки и плата за оживление экономики с перспективой дальнейшего ее роста.

Нужно, однако, сказать, что и югославский и венгерский опыт, несмотря на многообещающее начало, оказались ничуть не более успешными, чем советская система централизованного планирования. Что касается горбачевской перестройки, то она скорее искоренила неэффективную экономическую систему, чем дала СССР реальную альтернативу. Одна из главных слабостей рыночного социализма заключается в том, что самоуправление не содействует, а на самом деле противоречит рыночной дисциплине, поскольку в этой ситуации предприятия в первую очередь действуют в интересах собственных работников. Вот почему теоретики свободного рынка и утверждают, что только иерархически организованные частные предприятия могут достичь оптимальной эффективности, поскольку лишь они способны действовать в соответствии с требованиями рынка, ставя увеличение прибыли превыше всего.

◆ К понятийному аппарату

Индивидуализм — это принцип, утверждающий примат индивида над любой социальной группой или коллективом и предполагающий, что индивид должен служить отправной точкой и для любой политической теории или объяснения социальных процессов. Позиция характерна для классического либерализма, а из современных течений – для «новых правых». С точки зрения индивидуализма, любые высказывания об обществе должны прежде всего и главным образом принимать в расчет тех, кто это общество составляет; как выразилась в этой связи Маргарет Тэтчер, «нет такой вещи — общества». Эта позиция обычно подкрепляется и убеждением в том, что люди по своей природе всегда действуют из чувства личной заинтересованности, склонны полагаться на свои собственные силы и не обществу обязаны своими талантами и навыками.

Коллективизм — противоположное индивидуализму понятие, подчеркивает предрасположенность людей к коллективным действиям, их желание и способность достигать результатов совместными, а не индивидуальными усилиями. Эта позиция зиждется на том, что в природе человека всегда заложено некое социальное ядро, и, следовательно, социальные группы (включая и самое общество) — это не «выдумка», а реальные политические образования. Последнее воззрение присуще и социалистическим учениям с их вниманием к общественным классам и феминизму с его упором на гендерные категории, равно как национализму и расизму. Иногда коллективизм увязывают с этатизмом, хотя эта связь никоим образом не является существенной.

Существует ли в экономике «третий путь»?

К идее «третьего пути» в экономике, который не имел бы недостатков капитализма и социализма, обращались представители самых разных политических традиций, не исключая и фашизма. Первым эту идею пытался реализовать в виде корпоративизма Муссолини, позже к ней возвращались, скажем, Моусли (Moseley) в Великобритании и Перон (Perón) в Аргентине. Фашистский корпоративизм, в отличие от своего либерального варианта, основан на том убеждении, что бизнес и труд образуют некое органическое и даже духовное единство. На практике, однако, корпоративизм в Италии стал разве что инструментом, с помощью которого фашистское государство сломало независимые профсоюзы и пыталось держать в страхе влиятельные деловые круги. «Третьим путем» совсем иного рода, основанном на кейнсианской социал-демократии в ее наиболее развитой форме, пошла после 1945 г. Швеция, где была предпринята попытка найти сочетание элементов социализма и капитализма. Здесь средства производства сосредоточены в основном в частных руках, но принципы социальной справедливости реализуются через развитую систему социального обеспечения и самого высокого в мире налогообложения. В этом смысле социал-демократический «третий путь» можно рассматривать как своего рода левую версию социального капитализма. Однако, как и в случае с моделью социального рынка, здесь также возникают сомнения относительно того, стоит ли поддерживать высокие уровни социальных расходов ввиду усиливающейся международной конкуренции. Так случилось и в Швеции, когда в 1980—1990-х годах она почувствовала свою незащищенность перед лицом международной конкуренции и стала постепенно отказываться от социальных приоритетов. Примечательно также, что с 1990-х годов в идеологии «третьего пути» стала преобладать явно постсоциалистическая модель. Более подробно мы это обсуждали в главе 3.

Совершенно иной подход к экономической организации общества предложили теоретики экологического движения. С их точки зрения, и капитализм, и социа-

◆ К понятийному аппарату

Общественный класс В широком смысле слова, класс — это группа людей, занимающих в обществе одинаковое социальное и экономическое положение. Марксисты связывают понятие класса с экономическими факторами, обусловленными положением человека по отношению к средствам производства. С этой точки зрения, классовые различия — это различия между «капиталом» и «трудом», иными словами, между владельцами средств производства (буржуазией) и теми, кто живет, продавая свой труд (пролетариатом). Все альтернативные марксизму течения обычно определяют класс по двум основаниям — доходу и статусу. Примером может служить деление на «средний» класс, так называемых «беловоротничковых» (не занятых ручным трудом) и «синеворотничковых» рабочих (занятых ручным трудом). Более сложная классификация, отражающая различия на рынке труда, делит людей на профессионалов (класс A), менеджеров (B), мелких служащих (C1), квалифицированных рабочих, занятых ручным трудом (C2), низкоквалифицированных и неквалифицированных рабочих (D), наконец, тех, кто не занят, не имея возможности работать по каким-либо иным причинам.

лизм — это проявления одной и той же «суперидеологии» **индустриализма**, всего лишь разные способы эксплуатации природы для удовлетворения материальных интересов человечества. «Экологи» настаивают на том, что одержимость идеей экономического роста привела к истощению природной среды, и, нарушив хрупкое экологическое равновесие, от которого зависят все живые организмы, поставила под угрозу само выживание человеческого рода. «Зеленая альтернатива» заключается в том, что экономическим приоритетом должна стать экологическая устойчивость, то есть способность системы (в данном случае всей планеты) сохранять свое экологическое здоровье и перспективу существования. Хотя в воззрении экосоциалистов главным виновником разрушения окружающей среды является капитализм с его вечным и неудержимым стремлением к прибыли, мало что утешительного они видели и в практике социалистических режимов с их химерой «неуклонного роста благосостояния». Из принципа же устойчивого развития следует, что вопросы собственности и распределения богатства вторичны в отношении фундаментальной проблемы отношений человечества и естественной среды: нужно прекратить рассматривать природу как неисчерпаемый источник ресурсов, служащих удовлетворению человеческих потребностей, и создать совершенно иную систему ценностей, поставив экологию выше экономики, а мораль выше материальных благ. На таких идеях, в частности, основана концепция «буддийской экономики», выдвинутая Э.Ф. Шумахером (1973).

Индустриализация — экономическая теория или система, основанная на принципах крупномасштабного фабричного производства и накопления капитала «во что бы то ни стало».

Социальная структура и ее категории

В учебниках политологии обычно вполне правильно говорится о том, что политика осуществляется в социальном контексте. Однако этого недостаточно для понимания того, сколь тесно политические и общественные процессы переплетены друг с другом. Ведь политика по самой своей природе есть общественная деятельность; кто-то даже скажет, что это не более чем процесс, в котором общество

◆ К понятийному аппарату

Статус — это место человека в той или иной иерархии, характеризующее его роль, права и обязанности в отношении иных членов той же иерархии Поскольку понятие «статус» включает в себя целую совокупность факторов, таких, как достоинство, репутация, престиж, положение в обществе и власть, его куда сложнее определить, чем такую сугубо экономическую категорию, как, например, «класс». К тому же статус, являясь показателем того положения, которое человек занимает в обществе (в категориях, кто «выше», а кто «ниже» все в той же иерархии), несет в себе чисто субъективные моменты Если, например, в традиционных обществах подобные иерархии носят вполне устоявшийся и четкий характер, то в нынешних индустриальных обществах они более текучи и неопределенны, статус здесь находится в соответствии, хотя и не явным, с материальным благосостоянием и родом деятельности При всем том статусные иерархии сохраняют свою связь и с такими факторами, как происхождение, образование, пол, расовая или этническая принадлежность

выражает и, может быть, разрешает внутренние свои противоречия и конфликты. Из этого следует, что общество — это не просто «контекст», но самый материал и субстанция политики. В то же время понятия «социального» и «политического» указывают на совершенно разные (хотя и внутренне связанные) сферы деятельности. Что, собственно говоря, мы понимаем под «обществом»? В самом общем смысле общество — это совокупность людей, населяющих одну и ту же территорию. Но отнюдь не всякая группа людей составляет общество: для этого нужны какие-то повторяющиеся или вполне устоявшиеся модели отношений между людьми. Речь, следовательно, должна идти о некоторой социальной *структуре* — устойчивой совокупности взаимоотношений между определенным количеством элементов. Более того, «социальные отношения» предполагают и определенную совокупность чисто субъективных моментов (человек знает, что в обществе существуют другие люди, что к ним следует так-то и так-то относиться и т.д.), а также определенную степень сотрудничества между людьми. Понятно, что воюющие друг с другом племена не есть общество, даже если они живут в тесном соседстве и постоянном взаимодействии друг с другом. Далее, общество есть то, что имеет внутреннюю структуру, делится на определенные *категории*, где индивиды и социальные группы различаются постольку, поскольку здесь неравномерно распределены статус, богатство и/или власть. Понятно и то, что природа этих различий и политическое значение каждой из этих категорий (класс, раса, пол, возраст и религия) широко различаются от общества к обществу.

Во всех случаях, однако, общество структурирует политику следующими основными способами:

- распределение богатства и других ресурсов в обществе определяет характер государственной власти (об этом мы говорили в главе 5);
- общественные отношения воздействуют на общественное мнение и политическую культуру (см. главу 10);
- социальная дифференциация и общественные противоречия влекут за собой политические изменения в виде реформ и революций (также см. главу 10);
- социальная структура определяет политическое поведение, то есть кто как и за что голосует на выборах, кто к какой партии принадлежит и т.д. (см. главы 11—13).

◆ К понятийному аппарату

Фордизм и постфордизм суть термины, позволяющие объяснить изменения в экономической, политической и культурной жизни современного общества через изменения в способах организации производства. Понятие «фордизм» характеризует методы широкомасштабного массового производства, внедренные Генри Фордом в Детройте, США. Форд в свое время сделал основную ставку на механизацию и разделенный на мельчайшие операции конвейерный процесс для производства стандартной и сравнительно дешевой продукции, что удерживалось в экономике вплоть до 1960-х годов. Постфордизм сложился как результат внедрения более гибкой компьютеризированной технологии, давшей индивидуальному работнику гораздо больше степеней свободы и сделавшей возможными такие новшества, как субподряды и непрерывное производство Постфордизм, кроме того. ассоциируется с децентрализацией производства, более значительной, чем прежде, социальной и политической фрагментацией общества и, наконец, более выраженным акцентом на выборе и личной инициативе.

Природа общества при этом всегда являлась предметом острейших политических и идеологических споров, не менее острых, чем дискуссии о том, какова природа человека. В то время как марксисты, скажем, полагают, что обществу всегда присущи непримиримые противоречия, либералы, напротив, склонны подчеркивать тот момент, что различные общественные интересы и группы в конечном итоге образуют некое вполне гармоничное целое; если либерализм при этом полагает общество неким искусственным объединением, созданным индивидами исключительно для лучшего удовлетворения своих потребностей, консервативная традиция усматривает в нем органическое целое, порожденное естественной необходимостью. Во всем этом наиболее важной проблемой, возможно, является то, как именно человек соотносится с обществом и вообще существует ли «общество» как таковое. Суть проблемы, проще сказать, в одном: есть индивидуализм и есть коллективизм, — где истина?

Общественный класс

Со времен становления современных индустриальных обществ класс считается главной и политически наиболее значимой социальной категорией. При этом в отдельных обществах с доиндустриальных времен сохранились и другие элементы социальной стратификации. В Индии, например, хотя кастовые различия здесь все последние десятилетия стирались, принадлежность к касте «неприкасаемых» вполне может определить судьбу человека и имеет вполне политическое значение. Вообще же деление общества на классы связано с неравным распределением богатства, доходов и социального статуса — иными словами, классовые категории по-своему отражают экономические и социальные различия в обществе. Общественный класс, следовательно, можно определить как группу людей близкого экономического и социального положения, объединенных общим экономическим интересом. Проблема, однако, в том, что как только мы пытаемся проанализировать связь между классами и политикой, немедленно возникает множество сложностей. На практике оказывается не всегда легко определить границы между классами, равно как и уяснить отношения между ними. Наконец, еще один вопрос — не уменьшается

Джон Кеннет Гэлбрейт (род. 1908)



Американский экономист и социальный теоретик. После военной службы в качестве руководителя Службы наблюдения за стратегическими бомбардировками армии США стал профессором экономики Гарвардского университета. С 1961 по 1963 год был послом США в Индии Активнейший деятель Демократической партии США, он стал и наиболее влиятельным представителем кейнсианства, а отстаивая само учение, сумел привнести в него много больше нового, чем любые иные сторонники Кейнса При этом Гэлбрейт стал одним из ведущих американских аналитиков и комментаторов В числе его основных работ — «Общество изобилия» (1958), «Новое индустриальное государство» (1967) и «Культура довольного большинства» (1992).

ли сегодня роль классов вообще, и если это так, то по каким причинам? Найдя ответы на эти вопросы, мы, может быть, лучше поймем и то, что же это, наконец, такое — общественный класс.

Подъем и упадок классовой политики

Главными пропагандистами классовой теории всегда были марксисты, полагавшие класс первоосновной, политически наиболее важной категорией общества. Как сказано в «Манифесте Коммунистической партии» (1848), «история всех до сих пор существовавших обществ была историей борьбы классов». Основоположники марксизма при этом постулировали, что политика, наряду с такими сторонами жизни, как право, культура, искусство и религия, является частью «надстройки», которая определяется экономическим «базисом». Из этого вытекало и то, что политический процесс есть не более чем внешнее выражение классовых противоречий и конфликтов, последние же укоренены в способе производства, а изначально порождаются частной собственностью.

По марксизму, в капиталистическом обществе господствует состоящий из частных собственников «правящий класс» (буржуазия), который эксплуатирует другой класс — наемных рабочих (пролетариат). В этой «двуклассовой» модели промышленного капитализма особо подчеркивались противоречия и растущая поляризация общества. Классы при этом выступают главными действующими лицами на исторической сцене: они, собственно говоря, и делают историю; что касается пролетариата, то его историческая миссия заключается в том, чтобы стать «могильщиком» капитализма. Выполнит он, однако, свое предназначение лишь тогда, когда выработает «классовое самосознание», поймет свои подлинные классовые интересы и, разумеется, то обстоятельство, что его эксплуатируют. Тогда он превратится из «класса *в* себе» (экономически обусловленной категории) в «класс *для* себя» (революционную силу). Это, полагал Маркс, будет естественным следствием углубляющегося кризиса капитализма и ухудшения материальных условий жизни, то есть абсолютного обнищания рабочего класса.

Эта модель, однако, исторически оказалась дискредитирована тем, что предсказания основоположников марксизма не осуществились, по крайней мере, в раз-

витых капиталистических обществах, где уже давно не видно явных признаков классовой борьбы. Еще в конце XIX в. стало ясно, что классовая структура индустриальных обществ постепенно усложняется, видоизменяясь во времени и в зависимости от конкретных условий. Одним из первых все это разглядел и осмыслил Макс Вебер, разработавший теорию стратификации — теорию, которая в полной мере признавала как экономические, так и классовые факторы внутреннего деления общества, но при этом стремилась учесть еще и более тонкие различия, например статусного характера (социального положения человека). Привлекая внимание к общественному положению человека как отражению «социальной оценки его значимости» и к тому, что это всегда проявляется в образе и стиле жизни определенной социальной группы, Вебер предвосхитил современные концепции социально-профессиональных классов, широко используемые социологами и политологами. Современные марксисты тоже пытаются как-то модернизировать и усложнить свою двуклассовую модель: не отказываясь от изначальных посылок, они уже признают, что к настоящему времени сформировался «промежуточный» класс менеджеров и специалистов, а с другой стороны, что и буржуазия, и пролетариат сами по себе весьма неоднородны, распадаясь на финансовые и промышленные группы, большой и малый бизнес, квалифицированных и неквалифицированных рабочих.

Как бы то ни было, к концу XX в. классы окончательно растворились в обществе. Уже в 1960-х годах неомарксисты вроде Герберта Маркузе (см. с. 69) сетовали на дерадикализацию городского пролетариата, возлагая надежды на революционный потенциал студенчества, женщин, этнических меньшинств и «третьего мира». Андре Горц (André Gorz, 1982) в книге «Прощание с рабочим классом» (*Farewell to the Working Class*) даже указал на то, что связь между социалистической идеей и пролетариатом, некогда столь естественная, больше не существует. Тем временем исследования поведения людей на выборах выявили феномен «реструктурирования классов», то есть принадлежность к классу весьма мало воздействует на вероятность того, что человек будет поддерживать некую «свою» партию: оказывается, голосование сегодня более всего зависит не от классовой солидарности, а от того, как человек воспринимает те или иные проблемы, а главное, что он усматривает во всем этом лично для себя.

Большинство исследователей сходятся на том, что снижение политического значения классов связано с явлением **деиндустриализации** — с упадком традиционных трудоемких отраслей, например, угледобычи, металлургии и кораблестроения. Рабочим этих отраслей были свойственны культура солидарности, отчетливая политическая ориентация и, как правило, сильная профессиональная организация. Расширяющийся в экономике сектор услуг вызывает к жизни чисто индивидуалистические и прагматические ориентации. В работе «Второй индустриальный раскол: перспективы экономического благополучия» (*The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, 1984) Пиоре и Сэйбл (Piore and Sabel) выразили все это такими понятиями, как переход от «фордистской» к «постфордистской» эре. Закат системы массового производства и потребления, на которой был основан фордизм, привел к появлению самых многообразных классовых прослоек. В политической сфере это проявилось в упадке классово-ориентированных политических

Деиндустриализация — процесс общего сокращения производственной базы экономики, отражающийся в упадке тяжелой промышленности.

◆ К понятийному аппарату

Понятие **«раса»** относится к тем физическим или генетическим различиям между людьми, которые предположительно отличают одну группу от другой по таким основаниям, как цвет кожи и волос, телосложение и черты лица Таким образом, раса – это общность людей, связанных общим происхождением — от «одной крови» Само понятие очень противоречиво, как в научном, так и в политическом отношении Научные данные свидетельствуют о том, что как таковые расы не существуют, поскольку люди принадлежат к одному и тому же биологическому виду В политическом смысле деление на расы обычно основано на культурных стереотипах и в лучшем случае упрощает проблему, в худшем – усугубляют ее Иногда вместо «расы» предпочитают употреблять термин «этничность» (см с 168), так как последний точнее выявляет культурные и социальные различия, совсем не обязательно связанные с биологией

партий и возникновении новых социальных движений, занимающихся проблемами женщин, мира, охраны природы и защиты прав животных.

Андеркласс

Перефразируя Марка Твена, можно, однако, сказать, что слухи о смерти классов оказались несколько преувеличенными. Нужно понимать, что когда это заявляют социалисты, они, по сути, выражают свое разочарование по поводу несбывшихся надежд, когда же это делают либералы и консерваторы, — это просто попытка выдать желаемое за действительное. Современные индустриальные (или даже новоявленные постфордистские) общества не являются бесклассовыми ни в марксистском смысле (ибо собственность здесь не стала общественным достоянием), ни в либеральном (ибо подлинного равенства возможностей в современном обществе как не было, так и нет). Так, в Великобритании в 1990 г. 51 % всей собственности находился в руках богатейших 10 % населения, а 12 млн. человек (22 % населения) жили в семьях с совокупным доходом менее 50 % от среднего по стране. Все, однако, свидетельствует о том, что вместо прежнего деления общества на классы возникают новые формы неравенства и даже обнищания.

Одна из наиболее серьезных попыток установить причины и политические последствия этих перемен была предпринята Дж. К. Гэлбрейтом (J.K. Galbraith) в книге «Культура довольного большинства» (*The Culture of Contentment*, 1992), где показано, что именно такое «довольное большинство» возникло в современных обществах, по крайней мере, среди политически активных его членов. Материальный достаток и экономическая защищенность этой категории усиливают в обществе элементы консерватизма, — оно же, «довольное большинство», стало электоральной базой тех политических сил, которые с 1970-х годов проводят линию на свертывание социальных пособий и снижение налогов. С другой стороны, бедность и неблагополучие концентрируются в среде социальных меньшинств: формируется так называемое общество «двух третей и одной трети» или, как Уилл Хаттон (Will Hutton, 1995) уточнил для Великобритании, общество «трех пятых и двух пятых». В спорах о природе социального неравенства все больше фигурирует так называемый «андеркласс».

Вообще говоря, этот термин и неясен и политически спорен. В широком смысле он подразумевает тех, кто страдает от всевозможных лишений (безработицы или низкой оплаты труда, плохих жилищных условий, недостаточной образованности и прочего) и потому оказывается на обочине общества, — маргиналов. Теоретики правого толка вроде Чарльза Мюррея (Charles Murray, 1984) объясняют все это зависимостью определенных групп людей от социальной помощи и их личной неприспособленностью к жизни: в этом аспекте социальное обеспечение предстает причиной болезни, а не лекарством от нее. Если это так, можно говорить о том, что в среде безработных, неблагополучных и нетрудоспособных людей сформировалась своего рода «культура зависимости», парализующая личную инициативу и лишающая человека самоуважения и чувства личной ответственности. Мюррей даже утверждает, что, поскольку социальная помощь делает женщин не зависимыми от «мужчин-кормильцев», она является и главной причиной кризиса семьи, в силу чего андеркласс в основном и состоит из одиноких матерей и детей без отцов. В книге «Кривая в форме колокола: интеллектуальная и классовая структура американского общества» (*The Bell Curve: Intelligence and Class Structure im America Life*, 1995), написанной в соавторстве с Ричардом Хернстейном (Richard Herrnstein), Мюррей пошел еще дальше, связав все эти проблемы с тем, что ему представляется врожденной неполноценностью афроамериканцев США.

С другой стороны, теоретики левой ориентации склонны трактовать андеркласс как проявление «структурного» — заложенного в самом обществе — неблагополучия, а также воздействия глобальной экономики. С их точки зрения, проблема связана с длительной безработицей и явной неспособностью многих современных экономик, столкнувшихся с технологическим прогрессом и более жесткой международной конкуренцией, обеспечить значительную часть своих граждан работой. Гэлбрейт связывает формирование андеркласса с потребностью всех индустриальных стран в источнике низкооплачиваемого труда для выполнения работ, от которых более удачливые люди отказываются как от неприятных и унизительных. Поскольку такая потребность, как правило, удовлетворяется за счет этнических меньшинств и иммигрантов, представители андеркласса нередко ощущают себя вдвойне ущербными, страдая как от чувства своей ненужности, так и от расовых предрассудков.

Раса

Деление по расовым и этническим основаниям характерно для многих современных обществ, и этот аспект проблемы, конечно же, издавна связан с политикой. Первые политические теории явно расистского характера в XIX в. были вынесены на поверхность волной европейского империализма. В таких работах, как «Очерк о неравноценности человеческих рас» Гобино (Gobineau, *Essay on the Inequality of Human Races*, 1855) и «Основание девятнадцатого столетия» Чемберлена (H.S. Chamberlain, *The Foundations of the Nineteenth Century*, 1899), было предпринято нечто вроде «научной» попытки обосновать господство «белых» рас Европы и Северной Америки над «черными», «коричневыми» и «желтыми» жителями Африки и Азии. В конце XIX столетия в таких странах, как Германия, Австрия и Россия,

◆ К понятийному аппарату

Гендер. Хотя повседневное словоупотребление чаще всего не видит разницы между понятиями «пол» и «гендер», в социологии и политологии различия между ними играют весьма существенную роль. Под «гендером» подразумевается комплекс социальных и культурных различий между мужчиной и женщиной, в то время как «пол» относится к различиям биологическим, а потому непреодолимым. Таким образом, гендер – это понятие социологического характера, основанное на стереотипах «мужского» и «женского» поведения. Феминистские теории обычно обращают внимание именно на эти стереотипы, дабы доказать, что физиологические и биологические различия (иными словами, различия по полу) отнюдь не означают, что положение мужчин и женщин в обществе должно различаться (гендерные различия). Суммируя вышесказанное, можно сказать, что в основе стремления к равенству полов лежит представление о том, что половые отличия не являются значимыми ни в социальном, ни в политическом плане. С точки зрения противников феминизма, разницы между гендером и полом просто не существует, а дело просто заключается в том, что «биология — это судьба».

возникли антисемитские политические партии и движения. Самым чудовищным проявлением этой разновидности расизма в XX в. стал германский нацизм, который в духе так называемого «окончательного решения еврейского вопроса» преследовал цель истребить европейское еврейство. В Южной Африке долгое время — от победы на выборах в 1948 г. Националистической партии до установления нерасистской демократии под руководством Африканского национального конгресса (АНК) в 1994 г. — существовал режим апартеида (на языке африкаанс «раздельность»). Не искоренен расизм и в других местах, в частности, проявляясь в виде кампаний против иммиграции, организуемых, например, Национальной партией Британии (BNP) и Национальным фронтом Ле Пена (FN) во Франции.

Борьба против колониализма, с одной стороны, и расовая дискриминация, с другой стороны, вызвали к жизни самые разные формы расовой и этнической политики. Этнические меньшинства во многих западных обществах почти отсутствуют в их политических элитах и в гораздо большей степени, чем местное или белое население, страдают от более высокого уровня безработицы и других социальных проблем. Например, 31,9 % черных американцев живут за установленной правительством чертой бедности по сравнению с 8,8 % американских белых. Такая взаимосвязь расовой принадлежности и социального неблагополучия стала причиной появления самых разнообразных форм политической активности.

В 60-е годы XX столетия в США началась борьба за гражданские права черного населения под руководством Мартина Лютера Кинга (1929—1968), сторонники которого стояли на позициях ненасильственного протеста. Другие, более воинствующие движения, например, «Черная власть», видели выход в революционной борьбе. Были и такие активисты и группы, которые на свой манер исповедовали расовую сегрегацию, — например, Малкольм Экс и «Черные мусульмане». Другие организации пытались мобилизовать антирасистские силы и противостоять подъему фашистских движений с помощью маршей, протестов и других форм активности. В Великобритании эту миссию взяла на себя Антинацистская лига, которая возникла в 1970-х годах для борьбы с Национальным фронтом и была реформирована в 1990-х годах, чтобы противостоять BNP. Движение под названием «SOS-расизм» возникло во Франции в 1980-х годах, чтобы быть противовесом французскому FN. Подобные акции обычно предпринимаются организациями, не принадлежащими к

традиционной партийной системе, поскольку партии, как правило, опасаются, что, открыто выступая против расизма, они рискуют лишиться поддержки у части избирателей. Сегодня интеллектуальной основой антирасисткого движения стал поликультурализм.

Пол

Разделению общества по полу традиционно уделяли гораздо меньше внимания, чем проблемам общественных классов. Исследователи и теоретики, в большинстве своем принадлежа к мужскому полу, либо не видели большой проблемы в том, что в их среде и вообще на основных позициях в обществе так мало женщин либо считали все это совершенно нормальным положением вещей. Этот взгляд в общем-то изменился с подъемом «второй волны» феминизма в 1960-х годах, и политическое значение пола было, наконец-то, осознано. Далеко не в такой степени, однако, изменилось реальное положение женщины: по данным ООН, при всех тех мерах, что с 1960-х годов были предприняты для решения проблемы, сегодня в мире на женщин приходится 66% общего рабочего времени, но лишь 10% доходов и заработков и всего лишь 1% собственности. В Великобритании женщины составляют менее 4% членов правлений крупнейших компаний и 9% (это 60 человек) членов Парламента (по данным на 1996 г.), хотя избирательное право они получили еще в 1918 г.

В более традиционных обществах, например в Японии, до сих существует неписаные (а иногда и писаные) законы по поводу того, что женщинам не следует работать, а нужно ограничиваться семьей в тех случаях, когда они выходят замуж, ждут ребенка или достигают тридцатилетнего возраста. В исламских странах женщины должны закрывать лицо чадрой и соблюдать другие правила ношения одежды. Иногда они подвергаются насильственной домашней изоляции и могут быть совершенно отстранены от политической жизни. Даже в прогрессивной Скандинавии, где женщины добились самых замечательных успехов в отношении политического представительства, они составляют всего лишь от четверти до трети членов национальных собраний.

Сторонницам радикального феминизма, таким, как Кейт Миллет (Kate Millet, 1970) и Мэри Дэйли (Mary Daly, 1978), деление общества на мужчин и женщин предстает глубочайшим и политически наиболее значимым из всех видов социального неравенства. По их взгляду, все исторические и современные общества выстроены по принципу патриархальности, то есть господство мужчины и подчиненное положение женщины идет еще от того семейного уклада, где вся власть принадлежала мужу-отцу. Отсюда вывод: положить конец неравенству между полами может только «сексуальная революция», которая фундаментально изменит культуру и межличностные отношения, а вместе с ними экономические и политические структуры.

Однако большинство женских политических организаций заняли куда менее радикальную — реформистскую или либеральную — политическую позицию. Свою задачу они видят в том, чтобы решать те проблемы общественного неравенства полов, которые действительно можно решить. К ним относятся непропорционально малое представительство женщин на руководящих политических, управленчес-

ких и профессиональных должностях, проблемы законодательства против абортов, недостаточность социальной помощи женщинам и пособий на ребенка. Все это, по их философии, может быть достигнуто на пути постепенных реформ — без «войны полов». В США наиболее прочные позиции в этом плане имеют такие организации, как Национальная организация для женщин (NOW, основана в 1966 г.). Национальный женский политический совет и «Список Эмили». Их тактика заключается в том, чтобы использовать так называемый «гендерную разницу» (различия в избирательном поведении женщин и мужчин), дабы больше женщин проходили в Конгресс и законодательные собрания штатов. При всей скромности своих успехов на сегодняшний день эти организации по крайней мере привлекли внимание к вопросу о правах женщин; можно даже сказать, что в 1980—1990-х годах им удалось реально повлиять на Верховный суд США в вопросе об абортах.

Выводы

♦ Влияние экономики на политику многообразно. В своей борьбе за власть партии стремятся превзойти друг друга в обещаниях ускорить экономический рост, сократить инфляцию и так далее. Избиратель голосует в зависимости от того, к какой социальной категории он принадлежит. Результаты выборов находятся в прямой зависимости от положения дел в экономике. И уже не одно столетие идеологические дискуссии вращаются вокруг вопроса о том, у какой формы собственности и способа производства больше преимуществ.

♦ Капитализм и социализм традиционно рассматривались как полярно противоположные экономические формы. Капитализму присуще товарное производство, частная собственность на средства производства и рыночная организация экономической жизни. Социализм зиждился на государственной или коллективной собственности, централизованном планировании и теоретически — на непосредственном удовлетворении потребностей человека, не предполагавшем рынка.

♦ Ни капитализм, ни социализм никогда не существовали в «чистых» формах. В одних разновидностях капитализма упор делается на полную свободу предпринимательства и чисто «рыночный» индивидуализм, в других признается значение социальной справедливости, третьи функционируют не иначе как на принципах общественного сотрудничества с ориентацией на долгосрочные цели. В разновидностях социализма либо все решало государство, либо имели место попытки найти тот или иной компромисс с рынком.

♦ Все рыночные системы в той или иной степени регулируются. Сторонники регулирования утверждают, что без экономического макроуправления невозможно сдержать естественных тенденций рынка к нестабильности, порождающих кризисы и безработицу, — оппоненты стоят на том, что все это приводит лишь к нарушению рыночного равновесия, неизбежно хрупкого, подрывает здоровую конкуренцию и оборачивается неэффективностью и неконтролируемой инфляцией.

♦ Структура общества — его внутреннее деление на социальные слои и группы — воздействует на политику в нескольких отношениях. Распределением собственности и богатства обусловлен характер государственной власти. В каждом обществе свои политические настроения, выражающиеся в общественном мнении, и своя политическая

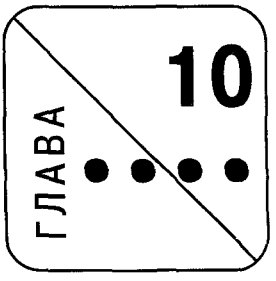
культура. Общественные конфликты влекут за собой реформы и революции. Социальная структура определяет соответствующие формы политического поведения и участия.

♦ Современные общества внутренне разделены по таким основаниям, как раса, класс и пол. Значение классов сегодня, возможно, сократилось бы до нуля, не возникни такого явления, как «андеркласс» — совокупность маргинальных слоев общества. Становление движение за гражданские права и права женщин привело к тому, что раса и пол ныне стали таким же значимым общественным и политическим фактором, как некогда класс.

Вопросы для обсуждения

- Почему политические проблемы столь часто сводятся к проблемам чисто экономическим? Есть ли в этом какая-либо закономерность?
- Какая разновидность капитализма, на Ваш взгляд, больше всего отвечает требованиям XXI века?
- Можно ли говорить о том, что экономики, основанные на свободном рынке, внутренне неустойчивы и склонны воспроизводить общественное неравенство?
- Сохранили ли социалистические модели какое-либо значение для современного общества?
- Что, на Ваш взгляд, представляет собой экологически устойчивая экономика?
- Разрешило ли современное общество — или всего лишь замаскировало — проблемы классового конфликта?
- Насколько значительны могут быть те изменения, что идут от осознания политического значения факторов расы и пола?

Политическая культура, коммуникация и легитимность



Самый сильный никогда не бывает настолько силен, чтобы оставаться постоянно повелителем, если он не превращает своей силы в право, а повиновение ему — в обязанность.

Жан-Жак Руссо. *Об общественном договоре (1862)*

Весьма немалая часть политики, если можно так выразиться, совершается в сознании людей, ведь политика формируется нашими идеями, ценностями и представлениями о том, как должно быть организовано общество, а также и нашими ожиданиями, надеждами и опасениями в отношении государства В конечном счете все это, вместе взятое, может быть даже более важным, чем реалии политики — чем то, как на самом деле в обществе распределены власть, ресурсы и возможности. Более того, наше восприятие реальности не только может оказаться важнее ее самой, — в каком-то смысле оно само *есть* реальность Все это указывает на значение того, что называется политической культурой Убеждения и ценности людей формируют их отношение как к политике вообще, так и к тому государственному строю, при котором они живут, ибо во всем этом всегда присутствуют вопросы — справедлив ли этот строй, если ли у него право на существование? Политологи в таких случаях говорят о проблеме легитимности режима, легитимность же есть ключ к политической стабильности и, следовательно, к жизнеспособности строя.

СОДЕРЖАНИЕ

Политика, совершающаяся в сознании: культура и коммуникация **251**
Гражданская культура или идеологическая гегемония? **252**
Средства массовой информации и политическая коммуникация 255
Деградация социального капитала? 261
Легитимность и политическая стабильность **264**
Легитимация власти 265
Кризис легитимности 268
Почему происходят революции? 270
Выводы **276**
Вопросы для обсуждения **277**

В настоящей главе рассматриваются следующие основные вопросы.

Основные вопросы

- Как у индивидов и групп формируются их политические позиции и ценности?
- Требуется ли для демократических режимов особая «гражданская культура»?
- Существует ли в современных обществах свободная конкуренция между ценностями и идеями или же можно говорить лишь об одной «господствующей» культуре?
- Как политические режимы поддерживают и сохраняют свою легитимность?
- Находятся ли современные общества в ситуации «кризиса легитимности»?
- Что происходит, когда режим теряет легитимность? Почему происходят революции?

Политика, совершающаяся в сознании: культура и коммуникация

Мыслители прошлого, рассуждая о политике, неизменно признавали ту огромную роль, которую для общества играют ценности и убеждения людей, хотя и не называли это политической культурой. Так, Бёрк (см. с. 57) много писал об обычаях и традициях, Маркс (см. с. 66) — об идеологии, а Гердер (см. с. 133) — о национальном духе. Друг с другом все они, однако, согласились бы в том, что ценности и убеждения людей имеют громадное значение для стабильности и жизнеспособности общественного строя. Интерес же к идее политической культуры возник у политологов лишь в 1950—1960-х годах, когда новые методы изучения человеческого поведения вытеснили традиционные, институциональные, подходы к предмету. Классической работой в этом отношении стала «Гражданская культура» Алмонда и Вербы (Almond and Verba, *The Civil Culture*, 1963), в которой для анализа политической специфики пяти стран — США, Великобритании, Западной Германии, Италии и Мексики — были использованы опросы общественного мнения. Работа, помимо прочего, стремилась объяснить, почему в период между мировыми войнами потерпели крах, казалось бы, совершенно демократические правительства в Италии, Германии и других странах, и почему демократия с таким трудом пробивает себе дорогу во многих развивающихся странах, получивших независимость после 1945 г. В 1970—1980-х годах, однако, интерес к политической культуре несколько спал, но вновь оживился в начале 1990-х годов, когда в Восточной Европе на руинах коммунизма началось строительство демократических государств, а в зрелых демократиях, таких, как США, заговорили о «кризисе социального капитала» и падении гражданской активности. Разгорелись дискуссии и о том, не формируется ли политическая культура идеями и интересами элитных групп, какую роль в обществе играют средства массовой информации и в какой степени государство сегодня способно манипулировать политической коммуникацией.

◆ К понятийному аппарату

Политическая культура Культура в самом широком смысле — это образ жизни народа. Социологи и антропологи проводят различие между «культурой» и «природой», называя культурой то, что передается из поколения в поколение через механизмы социального, а не биологического наследования. Политологи употребляют этот термин в более узком смысле здесь он относится к психологическим ориентациям людей и обозначает определенную «психологическую матрицу», определяющую отношение людей к таким феноменам, как партии, правительство, конституция, как все это выражается в убеждениях, ценностях и символах. Политическую культуру не следует смешивать с общественным мнением, поскольку она определяется глубоко укорененными ценностями, а не реакцией людей на конкретные политические проблемы.

Гражданская культура или идеологическая гегемония?

Многие авторы, говоря о политической культуре, ссылаются на понятие гражданской культуры, введенное в научный оборот Алмондом и Вербой (1963, 1980). Стремясь установить, какого рода политическая культура лучше всего способствует демократии, эти авторы выделили три ее типа — «активную культуру» (культуру политического участия), «пассивную культуру» (культуру законопослушания) и «локальную» культуру.

По их концепции, для *«активной культуры»* характерен самый живой интерес граждан к политике: участие в ней они считают и важным и необходимым. В *«пассивной культуре»* они выступают скорее объектом, чем субъектом политики, имея весьма ограниченные возможности влиять на правительство: главным элементом здесь выступает готовность граждан подчиняться авторитету власти. *«Локальная культура»* отличается полным отсутствием гражданского чувства: люди здесь отождествляют себя не с нацией, а со своим непосредственным окружением, и не имеют ни желания, ни возможности участвовать в политике. Постулируя, что демократической идее полнее всего соответствует активная культура, Алмонд и Верба в то же время пришли к выводу о том, что «гражданская культура» на самом деле всегда объединяет в себе компоненты всех трех политических культур: для нее важно и то, чтобы граждане стремились участвовать в политическом процессе, и то, чтобы государство могло ими управлять. Устойчивость демократии, по их мнению, гарантирует такая политическая культура, в которой найдена золотая середина между активностью и пассивностью граждан, а государство берет на себя лишь те обязательства, которые может выполнить.

В первой своей работе (1963) Алмонд и Верба пришли к выводу о том, что ближе всех к идеалу гражданской культуры подошла Великобритания: здесь обнаруживаются черты и активной и пассивной политической культуры, иначе говоря, британцы убеждены в том, что могут и должны влиять на правительство, но обнаруживают и готовность подчиняться властям. За ними в этом рейтинге следуют США: слабым местом их политической культуры авторы полагали лишь то, что элементы активной культуры (политическая активность) здесь явно преобладают над чертами культуры пассивной (готовности подчиняться), в силу чего американцы не особо законопослушны. Что выстроить или перестроить гражданскую куль-

туру очень непросто, продемонстрировали Западная Германия и Италия. По прошествии полутора десятилетий после поражения фашизма ни в одной из них не получила развития активная политическая культура: если в Германии преобладала пассивная культура подчинения, то в Италии неискоренимы черты сугубо локальной политической культуры. В следующей своей работе (1980) Алмонд и Верба, правда, отметили целый ряд перемен в политической культуре современных государств, в частности, для Великобритании и США — падение уровня национальной гордости и уверенности в жизни, для Германии же, напротив, — усиление элементов гражданской культуры.

Нужно, однако, сказать, что подход к изучению политических позиций и ценностей сквозь призму гражданской культуры столкнулся и с критикой. Во-первых, сомнительным здесь показалось то, что политику (стабильность демократий) авторы, по сути дела, свели к психологии. Особо резкие возражения вызвала тема политической пассивности у Алмонда и Вербы, их убежденность в том, что подчинение авторитету власти есть политически здоровое явление: разве активное участие граждан в политике, спрашивали эти критики, не является самой сущностью демократического управления. Вместо этого, получается, Алмонд и Верба дали, в сущности, теорию «спящей собаки, которую только что накормили»: общество политически пассивно, ибо блаженствует, от чего, разумеется, счастливы и политики. Но когда менее половины общества берет на себя труд являться к избирательным урнам, как это постоянно происходит в США, не является ли это результатом политического отчуждения или крайнего неблагополучия отдельных категорий граждан?

Во-вторых, говорят критики, теория гражданской культуры покоится на совершенно недоказанном предположении о том, что политическое поведение людей формируется доминирующими в обществе ценностями и никак не наоборот. Вопрос стоит так: где следствие и где причина — демократическое ли общество порождается определенной гражданской культурой или гражданская культура — демократическим обществом? Разумеется, с позиций политической культуры вполне можно оценивать степень политического здоровья общества, но можно ли эту культуру считать средством, наперед гарантирующим стабильность демократического режима? Наконец, Алмонд и Верба понимают политическую культуру как нечто совершенно однородное и притом чуть ли не как универсальную «отмычку» к национальной культуре и даже к национальному характеру. Но ведь в обществе есть еще и подкультуры — общество вообще очень разное, в нем существуют противоречия и конфликты. В отличие от них радикальные теоретики политики делят общество вообще по классовой, расовой и половой принадлежности людей (см. главу 9).

◆ К понятийному аппарату

Гегемония (от греч *hegemonia* — лидер) — это, если говорить кратко, преобладание одного элемента системы над всеми остальными (примером может служить преобладание какого-либо государства в рамках лиги или конфедерации). В марксистской теории этот термин употребляется в более узком, особом смысле. В работах Антонио Грамши понятием «гегемония» характеризуется способность господствующего класса осуществлять свою власть не *насильственными методами*, а с *согласия* со стороны подчиненных слоев общества. Под гегемонией как ненасильственной формой классового правления обычно подразумевают культурные или идеологические процессы, происходящие в обществе по мере распространения в нем буржуазных ценностей и убеждений. Кроме того, термин несет политический и экономический подтекст, поскольку согласие может обеспечиваться и за счет таких мер, как увеличение заработной платы или реформы в социальной или политической сфере.

Совершенно иной подход к пониманию роли и природы политической культуры предлагают политологи марксистской ориентации. Хотя Маркс понимал капитализм как систему классовой эксплуатации и угнетения, основанную на частной собственности, он признавал и значение идей, ценностей и убеждений. В «Немецкой идеологии» (1846) основоположники марксизма писали: «мысли господствующего класса являются в каждую эпоху господствующими мыслями. Это значит, что тот класс, который представляет собой господствующую *материальную* силу общества, есть в то же время и его господствующая *духовная* сила». По Марксу, идеи и культура являются частью «надстройки», определяемой экономическим «базисом» — способом производства.

В марксизме, можно сказать, сложилось две теории культуры. Согласно первой, культура носит сугубо классовый характер: поскольку представители одного класса, как правило, имеют одни и те же интересы и находятся в одинаковом экономическом положении, у них, скорее всего, будут схожие идеи, цели и убеждения. По словам Маркса, «не сознание людей определяет их бытие, но их социальное бытие определяет их сознание»: посему культура пролетариата всегда будет отличаться от культуры буржуазии. Вторая теория культуры сводится к тому, что идеи правящего класса (которые Маркс называл «идеологией») распространяются по обществу с особой легкостью и потому становятся «господствующими мыслями» эпохи. Для него, таким образом, политическая или даже гражданская культура своего времени была бы не чем иным как **буржуазной идеологией**. Что существенно у Маркса, так это его представление о культуре и ценностях как о своего рода силе. Функция идеологии у него заключалась в том, чтобы заставить угнетенные классы примириться со своим положением, чему служит распространение всякого рода мифов (по Энгельсу, «ложного сознания»). Позднее марксизм определил все это как буржуазную «гегемонию».

Современные марксисты, разумеется, далеки от такого понимания проблемы и отнюдь не считают, что «господствующие мысли» буржуазии определяют собой интеллектуальную и культурную жизнь капиталистического общества, так совершенно вытесняя отсюда все иные взгляды. Нет, говорят они, в обществе конкурируют самые разные культуры, идеологии и политические воззрения, все дело лишь в том, что это неравная конкуренция: идеи и ценности, «работающие» на капитализм, в любом случае находятся куда в более выигрышном положении, чем те, что ставят его под сомнение или его отрицают. Более того, все это действует успешнее потому, что скрывается под завесой свободы слова, открытого соревнования идеологий и политического плюрализма — всего того, что Герберт Маркузе назвал «репрессивной толерантностью».

Наиболее ярким представителем этой позиции в XX в. был Антонио Грамши. (Antonio Gramsci) В современном ему обществе Грамши усмотрел, что господство буржуазии обеспечивается не только ее экономической и политической властью, но и ее гегемонией в духовном производстве, в культуре: ее ценности как раз и распространяются через «гражданское общество» — через средства массовой информации, церковные институты, молодежные движения, профсоюзы и т.п. Процесс этот, по Грамши, тем опаснее и «коварнее», что он действует далеко за пределами формального образования, прони-

Буржуазная идеология — марксистский термин, обозначающий идеи и теории, которые, маскируя противоречия капиталистического общества, служат интересам буржуазии.

кая в самые глубины «здравого смысла» эпохи. Отсюда вытекало, что для победы социализма нужна «борьба идей», в которой пролетарским принципам, ценностям и теориям надлежит вытеснить или, по крайней мере, потеснить буржуазные.

Марксистское представление о культуре как идеологической силе опирается на различие между субъективными, или *мнимыми*, интересами (тем, что люди полагают для себя *нужным*), и их *объективными*, или *действительными*, интересами (то, к чему они стремились бы, имей подлинную свободу). Здесь приходится вспомнить то, что считается крайне-радикальным пониманием власти: «А имеет власть над Б, если он влияет на Б в направлении, *противоположном интересам Б*». Для многих, однако, такой подход совершенно неприемлем: полагать, что ценности и убеждения простых людей — это всего лишь то, что навязано им с помощью манипуляций и внушения, значит считать этих людей уж совершенными глупцами; то, что трудящиеся классы признают капиталистические ценности, может ведь просто-напросто отражать их осознание того, что «капитализм работает».

◆ К понятийному аппарату

К понятию **«масс-медиа»** (СМИ) относятся те общественные институты, которые заняты производством и распространением всех видов знания, информации и развлечений. О «массовом» их характере говорят потому, что при помощи новейших технологий они способны охватывать самую широкую аудиторию. Как с грамматической, так и политической точек зрения, масс-медиа — это существительное множественного числа. Сообщения могут передаваться посредством «вещательных» (телевидения и радио) и «печатных медиа» (газеты и журналы); сюда же относятся разного рода таблоиды и малотиражные газеты. Так называемые «новые медиа» (кабельное и спутниковое телевидение, интернет и т.д.), колоссально увеличив объемы передаваемой информации и фрагментировав аудиторию, в еще большей степени изменили представления о возможностях масс медиа.

Понимать политическую культуру как всего лишь господствующую в обществе идеологию, продолжают критики, значит представлять современное общество уж очень идеологически однородным. Конечно, господствующая идеология вполне способна обслуживать господствующие классы, придавая им чувство исторической правоты и исторической же цели, — вопрос лишь в том, возможно ли эти ценности навязать низшим классам. Постулируемая марксизмом связь между неравным распределением экономической власти в обществе и господствующей идеологической тенденцией этого общества, похоже, в лучшем случае лишь констатирует характерную вообще для всех обществ ситуацию, где доминирующие группы всегда пропагандируют выгодные для себя идеи, но чтобы на этой основе формировалась *система* господствующих ценностей, сознательно и целенаправленно распространяющая свои идеи через средства массовой информации, школы, церкви и т.п., это весьма и весьма сомнительно.

Средства массовой информации и политическая коммуникация

О том, что средства массовой информации (СМИ) приобретают политическое значение, впервые заговорили в конце XIX в., когда в общество пришли массовая грамотность и общедоступная пресса. Но время принесло с собой новые техничес-

Антонио Грамши (1891—1937)



Итальянский марксист и социальный теоретик. Сын скромного служащего, Грамши в 1913 г вступил в Социалистическую партию, а в 1924 г стал генеральным секретарем новообразованной Итальянской коммунистической партии. В 1926 г., будучи членом парламента, Грамши тем не менее был арестован по приказу Муссолини и до конца жизни оставался в заключении. В своих «Тюремных тетрадях», писавшихся с 1929 по 1937 г., он стремился уравновесить «научный» детерминизм ортодоксального марксизма разработкой проблем политической и идеологической борьбы. Хотя теоретики еврокоммунизма видели в нем своего провозвестника, сам Грамши всю жизнь оставался верным ленинистом и революционером.

кие и социальные изменения, и вот выяснилось, что СМИ стали полноценным, вполне самостоятельным и в высшей степени мощным фактором политического процесса. Во всем этом сказались три тенденции. С течением времени уменьшалось влияние так называемых «первичных» факторов **политической социализации** (political socialization), таких, как семья и общественный класс. Некогда человек уже в детстве и юности получал какую-то политическую «прививку»: во взрослом возрасте его взгляды могли так или иначе меняться, но прививка сохранялась на всю жизнь, современное общество же с его социальной и географической мобильностью, укоренением индивидуализма и потребительских ценностей создает совершенно иную ситуацию. За кого и как голосовать на выборах люди сегодня решают не по старинке, а из чисто прагматических соображений: в зависимости от того, что говорит и что обещает кандидат. Отсюда и рост политического значения СМИ, ведь сегодня именно они являются главным проводником, который доводит до публики информацию о политических проблемах, программах и, следовательно, вариантах выбора кандидатов или партий.

Сегодня понятно, что СМИ напрямую формируют общественное мнение и вкусы; по крайней мере, подчеркивая важность одних проблем и умаляя значение других, они тем самым так воздействуют на восприятие публики, что людям остается лишь выбрать то или иное политическое решение из двух-трех возможных и именно с этим решением направиться к избирательным урнам. Тем не менее существуют самые различные взгляды на политическую роль СМИ. Среди теорий, что сложились на этот счет, главными являются следующие модели: плюралистическая модель, модель господствующей идеологии, рыночная модель и модель ценностей элиты. Плюрализму, как известно, присуще обостренное внимание к разнообразию и многообразию мира, поэтому *плюралистическая* модель представляет СМИ как своего рода рынок идеологий, на котором потребителю предлагается самый широкий спектр политических взглядов. Совершенно не отрицая того, что СМИ способны влиять на политические взгляды и симпатии, сторонники данной модели, однако, полагают это воздействие сугубо нейтральным, отражающим не чьи-то специфические интересы и идеи, а общий баланс сил в обществе.

Тем не менее в этой модели СМИ придается сугубо положительное значение: считается, что

Политическая социализация — процесс, в ходе которого люди приобретают и вырабатывают политические убеждения и ценности, которые затем передаются следующему поколению.

они создают «информированное гражданское общество», повышают уровень его демократичности и позволяют держать государство под контролем общества. Нигде эта роль СМИ как «сторожевого пса» общества до сих пор не проявлялась столь ярко, как в том расследовании уотергейтского скандала, которое в 1974 г. провела газета *Washington Post*: свой пост тогда был вынужден покинуть президент США Ричард Никсон. Более того, считается, что распространение «новых» СМИ, в особенности интернета, сильнейшим образом способствует плюрализму и политической конкуренции, предоставляя группам протеста, в том числе «антикапиталистическим» активистам, относительно дешевое и очень эффективное средство распространения информации и организации кампаний. Но плюралистическая модель страдает и серьезными недостатками. Нельзя ведь упускать из виду того, что слабые и неорганизованные группы не имеют полноценного доступа к основному потоку печати и вещания, из-за чего СМИ фактически работают на интересы истеблишмента и отнюдь не столь разнообразны, как может показаться. Наконец, частная собственность в сфере СМИ и их формальная независимость от государства сами по себе еще не дают оснований говорить об их политической оппозиционности, особенно сегодня, когда связи журналистов и вещателей со всевозможными органами правительства перерастают уже в какой-то симбиоз.

В *модели господствующей идеологии* СМИ изображаются политически консервативной силой, которая в принципе служит интересам экономических и социальных элит, а массы отстраняет на обочину политики. В марксистской версии этой модели, идущей от таких теоретиков, как Грамши, утверждается, что СМИ являются проводниками буржуазной идеологии и всегда работают на укрепление капитализма, действуя исключительно в интересах крупных корпораций и информационных магнатов: какую бы политическую информацию СМИ ни распространяли, предполагается, что все это в конечном итоге определяется формой собственности, — собственность же все больше концентрируется в руках небольшого числа глобальных информационных корпораций. Крупнейшими из них являются Microsoft, AOL-Time Warner, Disney и Rupert Murdoch's News Corporation. С точки зрения этой модели, СМИ играют и все более важную роль в процессах глобализации (см. с. 138): распространяя идеи, образы и ценности западной потребительской философии, они, по сути, создают новые рынки и способствуют проникновению большого бизнеса во все уголки планеты.

Как на самом деле работает модель господствующей идеологии, убедительнее всех показали Наум Хомски и Эд Херман (Ed Herman) в книге «Фабрикация согласия» (*Manufacturing Consent*, 1994), где они описали так называемую «модель **пропаганды**». Авторы показали пять «фильтров», или факторов, из-за которых новости и политическая информация искажаются внутри самих СМИ:

- деловые интересы владельцев информационных компаний;
- необходимость считаться со взглядами и интересами рекламодателей и спонсоров;
- получение новостей и информации от «агентов власти» — правительственных органов и крупных исследовательских корпораций, финансируемых бизнесом;
- эпизодическое давление на журналистов, включая и такой момент, как угрозы судебного преследования;

Пропаганда — целенаправленное распространение информации с целью сформировать нужное мнение и, возможно, спровоцировать определенные политические действия; коммуникация в манипулятивных целях.

- постоянная убежденность самих журналистов в достоинствах рыночной конкуренции и потребительского капитализма.

Хомски убедительно показал, что СМИ могут совершенно негативно воздействовать на демократический процесс, мобилизуя, скажем, общественную поддержку для самых что ни есть империалистических целей внешней политики США Но у модели господствующей идеологии нашлись и критики. По их мнению, модель недооценивает того, что пресса и вещание, особенно государственное, большое внимание уделяют позитивной проблематике — прогрессу и развитию, общественным и расовым вопросам. Наконец, утверждают критики, предположение о том, что продукция СМИ напрямую формирует общественное мнение по политическим вопросам, кажется уж очень прямолинейным: здесь, похоже, не учитывается то, что аудитория обладает собственными «ценностными фильтрами», по-своему воспринимая, а то и отторгая сообщения СМИ.

В другой концепции СМИ — модели *ценностей элиты* — фокус внимания переносится с вопроса о том, кто владеет СМИ, на вопрос, с помощью каких механизмов контролируется их содержание. Здесь предполагается, что издатели, журналисты и вещатели пользуются достаточной профессиональной независимостью и что даже наиболее авторитарные из их хозяев вмешиваются в процесс разве что тем, что ставят общие задачи перед своими сотрудниками, но отнюдь не контролируют их повседневную работу, политическое же лицо издания определяют ценности той группы, которая как раз на повседневном уровне и руководит данным СМИ. Есть, однако, несколько версий этой модели, отличающихся друг от друга тем, что в них считается главным. Одна утверждает, что антисоциалистическая и консервативная направленность большинства газет, журналов и основных телевизионных станций обусловлена высокими заработками их ведущих сотрудников, которые при этом, как правило, являются выходцами из среднего класса. Другая версия, выдвигаемая консервативно настроенными исследователями, гласит, что СМИ отражают взгляды либеральных интеллектуалов «университетского пошиба», ценности и интересы которых заведомо не совпадают с мировоззрением основной массы населения. В феминистском варианте подчеркивается, что в «пишущих» и «электронных» СМИ делами заправляют мужчины, чем и объясняется то совершенно недостаточное внимание, которое здесь уделяют проблемам женщин, равно как и тот зачастую конфронтационный стиль политического репортажа, что царит здесь. Хотя эта модель вполне объясняет, почему спектр политических мнений, выражаемых СМИ, на практике куда более узок, чем предполагает плюралистическая модель, рассмотренная выше, у нее тоже есть свои недостатки: прежде всего, то, что она не вполне учитывает то давление, которое испытывает профессиональная элита СМИ, находящаяся под диктатом интересов своих владельцев и других соображений коммерческого характера, особенно цифр «рейтинга».

«Рыночная модель» СМИ отличается от остальных тем, что для нее вообще не важен вопрос, насколько объективно или необъективно СМИ освещают действительность: ее главный постулат заключается в том, что газеты и телевидение скорее просто отражают, нежели формируют, взгляды своей аудитории. Так происходит потому, что, каких бы взглядов ни придерживались владельцы и работники СМИ, информационные компании суть прежде всего и главным образом частнокоммерческие предприятия, заинтересованные в получении прибыли и, стало быть, в расши-

рении своего присутствия на рынке. СМИ поэтому дают людям в основном то, «что они просят», и не могут позволить себе ничего такого, что могло бы не понравиться существующей или потенциально возможной аудитории, давая, скажем, политические точки зрения, с которыми та заведомо не согласится. От такого давления свободны, может быть, лишь государственные вещательные компании вроде BBC, которые напрямую не связаны с рекламой и вообще экономической деятельностью, но тирания «рейтинга» дает о себе знать даже и здесь.

Хотя «рыночная модель» и отрицает политическое значение СМИ, парадоксальным образом именно она, возможно, лучше всего объясняет, как именно способ подачи новостей воздействует на сегодняшний политический процесс. Происходит это, помимо прочего, потому, что какие-то моменты личной жизни и чисто личного же поведения политиков для СМИ ныне стали едва ли не важнее политических и идеологических проблем. Словом, для СМИ вообще, но более всего, естественно, для телевидения, «картинка» куда интереснее сути дела. В Великобритании и других парламентских системах все это проявляется наружу в том, что можно определить непростым словом «президентизация» или, если проще, «американизация» политики. И вот ведь что: для СМИ это отнюдь не сознательная линия поведения — просто работает всегдашнее стремление «продать политику» той аудитории, громадной по своим масштабам, которая в иной упаковке ее, может быть, и не «купила» бы. По тем же самым причинам и избирательные компании, нужно сказать, превратились в «скачки», во время которых все с азартом следят за тем, кто же в конце концов придет к финишу первым независимо от политического смысла результатов забега: понятно, что «серьезные» новости и всякие там политические дискуссии при этом мало кого волнуют. Конечно, все это можно было бы списать на требования рынка, не будь сами СМИ, собственно говоря, изначальной тому причиной. Ведь когда политические дебаты освещаются как соревнование лозунгов и конкурс острот да афоризмов, не только мало места остается для сколько-нибудь независимого и глубокого анализа политических проблем, но подрывается интерес и собственно к политике, политические деятели же предстают эдакими несерьезными парнями с явно выраженной «СМИ-манией».

Политическая тенденциозность, действующая в СМИ и через них, — это одна сторона проблемы, беспокоящая исследователей; другая — это все более тесные отношения между государством и СМИ и то, как в этих отношениях стороны используют друг друга для достижения своих собственных целей. Отношения же эти привели к существеннейшим изменениям в стиле и содержании политической коммуникации, оказывая далеко идущее воздействие как на общественное мнение, так, может быть, и на политическую культуру в целом. Ситуация такова. Отношения правительств с истиной, так сказать, всегда были в большей или меньшей степени натянутыми: политики ведь озабочены в первую очередь тем, чтобы завоевать и удержать власть, будучи всегда, следовательно, чувствительны к общественному мнению. Здесь всегда будет иметь место стремление подчеркнуть какие-то позитивные моменты и затушевать негативные. В либерально-демократических режимах, где независимость СМИ в общем-то исключает возможность использовать их для «официальной» пропаганды и явного идеологического манипулирования, правительства в своей информационной политике поэтому больше полагаются на то, что получило название «управление новостями» или «политический мар-

кетинг». Речь идет об «**искусстве подачи новостей**» (spin) — о том, что ныне является в высшей степени важным делом для всех правительств.

Искусство подачи новостей, за которое в нынешних правительствах отвечают специально назначенные люди, многолико и включает в себя следующее:

- тщательнейший «медицинский осмотр» информации и аргументов, предназначенных для передачи в СМИ;
- контроль над источниками информации в намерении убедиться, что они близки «официальной линии»;
- применение практики брифингов, на которых аргументы преподносятся так, что непонятно, кому именно они принадлежат, — широчайшее использование «утечек информации»;
- предоставление информации только тем СМИ, которые по своим политическим позициям близки правительству;
- выпуск официальных информационных сообщений в тот момент времени, когда в СМИ уже почти «сверстан номер» или «снята программа» с расчетом на то, что информацию не успеют перепроверить и уж тем более не успеют подготовить контраргументы;
- сообщение «плохих новостей» в то время, когда на повестке дня стоят иные и куда более важные проблемы.

Шире всего такого рода «управление новостями» практикуется в США, где с окончанием очередных президентских выборов всевозможные стратеги и менеджеры избирательной кампании оказываются на высших должностях в Белом доме, если их кандидат победил. Администрация Клинтона достигла здесь, пожалуй, высот изобретательности в «искусстве подачи новостей». Весьма озабочено «упаковкой» своей политики и правительство Блэра в Великобритании, из-за чего некоторые его критики говорят, что вопросам стиля он уделяет куда больше внимания, чем сути дела. При Блэре все информационные отделы правительства были поставлены под контроль пресс-службы премьер-министра, в отношении же журналистов была принята политика «кнута и пряника»: за доброжелательность их поощряют дополнительной, а то и эксклюзивной, информацией, за критику — наказывают информацией второго сорта; наконец, информационные отделы министерств были поставлены под контроль Даунинг-стрит.

Было бы, однако, ошибкой считать, что во всех этих процессах сами СМИ выступают пассивной и ни за что не отвечающей стороной. Нет, СМИ нуждаются в государстве точно так же, как государство нуждается в них. Правительство всегда было важнейшим источником новостей и информации, но ныне его роль в этом отношении еще более возросла, ибо с появлением новых технологий информационной деятельности многоканального телевещания, интернет-сайтов, журналов и газет нового типа — в СМИ ощущается постоянная жажда «новостей, стоящих освещения». Нередко издатели, редакторы и журналисты напрямую кооперируются с правительственными специалистами по «подаче информации», чтобы сообщать о новостях взаимовыгодным образом. В Великобритании об этом много говорят по поводу отношений правительства Блэра и прессы Мэрдока: нежелание правительства идти по пути принятия законодательства о частной сфере жизни здесь вдруг чудодейственным образом

«Искусство подачи новостей» — подача информации таким образом, чтобы вызвать желательный эффект и определенную реакцию; «экономия на истине».

◆ К понятийному аппарату

Социальный капитал Понятие «капитал» относится ко всему тому, что используются в производстве товаров и услуг. Концепция «социального капитала», появившаяся в 1970-х годах, имеет в виду социальные и политические факторы, лежащие в основе производства материальных благ. Войдя в широкий оборот, это понятие отражает те силы «внутреннего сцепления», которые присутствуют в общественных отношениях, ассоциациях и коллективах, а также в социальных нормах и человеческих отношениях — во всем том, что содействует гражданской активности общества. *Социальный капитал — это обязательное условие нормальной жизнедеятельности сообщества* и общественного управления. Подобно капиталу в его чисто экономическом понимании, социальный капитал может сокращаться и возрастать — через образование и вообще гражданскую активность людей. Упадок социального капитала в современном обществе связывается с несколькими факторами — «дефицитом родительства», ростом индивидуализма, усилением социальной и географической мобильности. Критики концепции полагают, что социальный капитал есть следствие, а не причина демократии, и что сама концепция игнорирует воздействие фактора экономического благосостояния на гражданскую культуру и активность.

совпало с превращением сначала *Sun*, крупнейшего в Великобритании таблоида, а затем и респектабельной *The Times*, газеты чуть ли не лейбористской ориентации. Движение государства в сторону СМИ не только подрывает «энергетику» и независимость свободной прессы, но влечет за собой и целый ряд иных последствий. Некоторые исследователи, правда, утверждают, что эти новые отношения укрепляют демократический процесс, поскольку способствуют прямому общению правительства с обществом и, следовательно, большей его чуткости в отношении взглядов и забот общества. Но с точки зрения других, во всем этом нет ничего кроме угрозы демократическому процессу, ибо правительство получает больший простор для манипуляций, а то и прямого обмана, что ослабляет роль представительных учреждений и прежде всего парламента. Общество же со все большим равнодушием относится к обычной политической деятельности, особенно к выборам и партиям. И все это потому, что «искусство подачи новостей» становится главным делом для СМИ — деятельностью, в котором правительство отражается этакой огромной «PR-машиной», совершенно оторванной от жизни и забот обычных людей.

Деградация социального капитала?

Политическая и экономическая перестройка в бывших коммунистических государствах придала дополнительный интерес проблематике политической культуры. Дело в том, что на жизни нескольких поколений государство здесь под корень уничтожило или свело к минимуму те социальные и политические связи, на которых обычно зиждется демократическая политика, — возникла необходимость, в сущности, заново выстроить гражданское общество, всю эту не зависимую от государства сферу общественных ассоциаций и групп, включая частное предпринимательство, группы интересов и так далее. Здесь можно вспомнить мысли Алексиса де Токвилля (с. 274), который в XIX в. объяснял демократичность Америки тем, что американцы склонны к образованию как раз таких гражданских ассоциаций. Но как только возник интерес к политической культуре посткоммунистических государств, он распространился и на политические проблемы зрелых демократий.

Роберт Путнам (род. 1940)



Американский политолог и социальный теоретик. Работы Путнама возродили интерес к проблематике политической культуры и привлекли внимание к проблеме «социального капитала» — того уровня общественных отношений, взаимного доверия и сотрудничества, который, по Путнаму, собственно, и превращает «я» в «мы». В самой известной своей работе «Боулинг в одиночку: крах и возрождение американского сообщества» (2000) Путнам, чтобы подчеркнуть упадок общественной деятельности и политической активности в США, как раз и вынес в название книги образ человека, что сам с собой играет в боулинг — игру коллективную. Среди причин этого упадка Путнам указывает на телевидение, изменения в структуре семьи и усиление географической мобильности населения.

Так, Роберт Путнам (*Robert Putnam*, 1993) обратился к политической культуре различных регионов Италии, объясняя особенности местного управления различиями в традициях гражданской активности населения, что, помимо прочего, отражается в таких весьма разных явлениях, как различия в уровнях избирательской активности, чтении прессы, участия в хоровых обществах и даже, наконец, клубах футбольных болельщиков. В книге «Боулинг в одиночку» (*Bowling Alone*, 2000) Путнам обратил внимание и на упадок «социального капитала» в США, утверждая, что и другие промышленно развитые страны пойдут вслед за ними. В жизнь пришло, пишет он, «постгражданское» поколение, присутствие которого обнаруживается, например, в том, что с 1965 г. число клубов, добровольных обществ и всякого рода ассоциаций сократилось на 25—50 процентов; резко упала посещаемость общественных, городских и школьных собраний; сократилось членство в политических партиях и добровольное содействие им. Деградацию «социального капитала» Путнам в духе теории коммунитаризма объясняет такими причинами, как массовое переселение городских жителей в пригороды с ростом издержек времени на транспорт; становление такого специфического типа семьи, где оба супруга «делают карьеру» и мало времени уделяют своим родительским обязанностям; наконец, «диктатом телевидения», которое поглощает все свободное время людей, искажает их представления о социальной жизни и сдерживает развитие детей. Другая точка зрения, тяготеющая к философии социально-демократического характера, связывает падение гражданской активности с утверждением потребительского капитализма и распространением материалистических и индивидуалистических ценностей.

Своя точка зрения по этому вопросу есть у теоретиков консервативной ориентации: социальный капитал у них ассоциируется с традицией, с «традиционными ценностями» — теми ценностями и убеждениями, которые передаются из поколения в поколение и потому образуют своего рода культурную основу жизни. Консервативно настроенные политики постоянно призывают к «укреплению» и «защите» таких ценностей, только в них и видя ключ к внутреннему единству и политической стабильности общества. Так, в 1980-х годах Маргарет Тэтчер выступила с призовом работать на возрождение так называемых «викторианских ценностей» в Великобритании, после чего с аналогичной (но куда менее успешной) инициативой под лозунгом «вернуться к первоосновам» в 1990-х годах выступил и Джон Мэйджор. Точно так же в США Рональд Рейган постоянно апеллировал к

Майкл Оукшотт (1901—1990)



Английский политический мыслитель С 1951 г и до прекращения своей академической карьеры в 1968 г занимал должность профессора политологии в Лондонской школе экономики. Сборник его статей «Рационализм в политике и другие эссе» (1962) и более систематичная работа по политической философии «О человеческом поведении» (1975) завоевали репутацию солиднейшего вклада в современный консерватизм. Оукшотт, однако, развивал и те темы, что тесно связаны с либеральной традицией, вполне в духе либерализма отводя большое значение гражданским отношениям в обществе и весьма малое — политике. *Работая по преимуществу в неидеологическом ключе, Оукшотт тем не* менее повлиял на многих идеологов «новых правых»

наследию «пограничной идеологии», что восходит к временам освоения американцами своего Запада и заключается в таких добродетелях, как уверенность в своих силах, неиссякаемое трудолюбие и предприимчивость. Зачастую традиционные ценности связываются с такими институтами, как семья, церковь и нация, то есть всем тем, что укоренено в истории и, следовательно, олицетворяет собой преемственность и устойчивость.

Интереснейшим образом аргументы в пользу преемственности и традиции развивает Майкл Оукшотт (Michael Oakeshott). В эссе «Рационализм в политике» (*Rationalism in Politics*) он, в частности, пишет, что следует поддерживать и чтить традиционные ценности и установившиеся обычаи просто в силу их привычности, дающей людям чувство уверенности, надежности и безопасности. Человек, доказывает он, вообще предпочитает традицию новшествам, старое новому; быть консерватором — значит «предпочитать знакомое незнакомому, проверенное непроверенному, факт выдумке, действительное возможному, оформленное бесформенному, близкое далекому, достаточное излишнему, удобное рафинированному, сегодняшние смех и улыбку обещаниям всяческого благополучия в будущем».

Защита традиционных ценностей стала одним из главных мотивов и неоконсерватизма, с которым в США выступили такие социальные мыслители, как Дэниэл Белл (Daniel Bell, 1976) и Ирвин Кристол (Irving Kristol, 1983), поднявшие тему разрушения духовных ценностей под воздействием стихии рынка и повсеместного распространения вседозволенности. Проблема с такой позицией, однако, заключается в том, что в ней предполагается существование некоей общеобязательной морали, способной стать основанием для порядка и стабильности, но в современных обществах с их множественностью культур и вероисповеданий можно ли говорить об общеобязательности той или иной системы ценностей? Но говорить о том, что какие-либо ценности надлежит рассматривать как «традиционные», «устоявшиеся» или «преобладающие», не равнозначно ли попытке навязать их всему остальному обществу? Факты современной жизни, пожалуй, все-таки говорят о том, что в моральном и культурном отношении общество становится все более и более разнообразным.

Еще одна точка зрения на проблему кризиса социального капитала утверждает, что речь должна идти не о спаде гражданской активности и ослаблении социальных связей, а об изменении их форм. По мнению Инглхарта (Inglehart, 1977,

◆ К понятийному аппарату

Постматериализм — это концепция, объясняющая природу политических ориентаций в терминах, близких к экономической теории уровней развития Концепция перекликается с некогда обоснованной А. Маслоу (1908—1970) «иерархией потребностей», в которой было показано, что уважение окружающих и стремление к самореализации человек ставит выше собственных материальных интересов. Постматериализм исходит из того, что на низких уровнях экономического развития в мотивах человеческого поведения доминируют эгоизм и приобретательство (а в политике, соответственно, — экономика), но с повышением уровня материального благосостояния общества людей все больше начинают привлекать «постматериалистические» ценности и «качество жизни» — вопросы общественной морали, политической справедливости и собственной самореализации Именно на этой стадии общественного развития и распространяются такие движения, как феминизм, борьба за мир, расовую гармонию, качество окружающей среды, права животных. Аргументы постматериализма широко используются для объяснения того, почему классовые основания политики претерпели столь глубокую эрозию, а новые социальные движения, напротив, — столь широкое развитие

1990), все это идет от нынешнего материального благополучия и распространения, особенно среди молодежи, «постматериалистических» ценностей. По мере того как с 1960-х годов поколения людей, по крайней мере, в развитых индустриальных странах, привыкали к экономической безопасности и материальному благополучию, все и всякие традиционные представления — о сексе, браке, нормах поведения — сменились более либеральными, чтобы не сказать «вседозволенностью» Традиционные же политические связи, напротив, ослабевали, подчас сменяясь интересом к таким вопросам, как феминизм, ядерное разоружение, права животных и окружающая среда. Возможно, именно поэтому и наблюдаются такие явления, как сокращение членства в партиях и падение избирательной активности, а с другой стороны — становление таких протестных движений, которые связаны с какой-то одной общественной проблемой. Теоретики постфордизма даже утверждают, что такого рода изменения были абсолютно неизбежны и являют собой следствие общего экономического и политического движения общества в сторону индивидуализма.

Легитимность и политическая стабильность

Проблема легитимности политической системы или режима, то есть вопрос о том, воспринимает ли общество этот режим как «законный», «справедливый», «имеющий право на существование» и т.п., связан со старой и очень важной темой — темой политических обязательств. Проблема сводится к простым вопросам: почему, собственно говоря, граждане обязаны признавать власть государства? Является ли такое отношение к государству и подчинение его законам долгом людей? В современных политических дискуссиях легитимность, правда, понимается не столько как проблема моральной обязанности, сколько как вопрос чисто политический — вопрос, заключающийся не в том, почему люди *должны* подчиняться государству, а в том, почему они *все-таки делают это*. Каковы те условия или процессы, что в глазах людей придают власти право на существование и, следовательно, обеспечи-

◆ К понятийному аппарату

Понятие **«легитимность»** (от лат. *legitimare* — «объявлять законным») в предельно широком смысле означает «законность», «правильность», «справедливость». Это именно то, что придает органам власти авторитет в глазах общества, делает распоряжения этих органов обязательными к исполнению по принципу «не за страх, а за совесть». Легитимность не следует смешивать с «законностью» как правовым феноменом: отношения законности отнюдь не гарантируют государству или правительству уважения со стороны общества и отдельных граждан. В политической философии легитимность понимается как моральное или рациональное обоснование права государства требовать от граждан подчинения: *легитимно ли государство* для философа куда важнее того, *действительно ли ему подчиняются*. Политологи же обычно рассматривают легитимность в более социологическом ракурсе — как готовность людей подчиняться той или иной системе правления вне зависимости от того, каким именно образом это подчинение обеспечивается. В этом случае, как у Вебера, не суть важно, *легитимно ли государство*, — важнее, *верят ли граждане в то, что оно легитимно*.

вают стабильность режима? Во всем этом, разумеется, надо разбираться уже в рамках не философии, а социологии, но прежде всего следует уяснить себе во всех аспектах понятие самой легитимности.

Легитимация власти

Классическое исследование проблемы легитимности как социологического явления было осуществлено Максом Вебером. Вебер преследовал задачу классифицировать «системы господства» и выяснить для каждого случая те основания, которые определяют легитимность этих систем. В результате многосложная природа политической власти была сведена им к трем так «называемым идеальным типам», или концептуальным моделям. Эти идеальные типы, по Веберу, соответствуют трем типам власти:

- власти, опирающейся на традицию, — традиционная власть;
- власти, опирающейся на харизму, — харизматическая власть;
- власти, опирающейся на закон и основания рационального свойства, — власть рационально-правового характера.

Каждый из трех типов имеет собственную природу, собственный источник — политической легитимности и предполагает существование весьма разных причин, по которым люди находят возможным и необходимым повиноваться государству.

◆ К понятийному аппарату

В понятие **«традиция»** входит все, что передается или заимствуется из прошлого — устоявшиеся обычаи, институты, социальные или политические системы, ценности и убеждения и т.д. Следует видеть различия между «традицией» и «реакцией»: «традиция» предполагает преемственную связь с прошлым, «реакция» — волевое стремление возродить его, «поворачивая время вспять». Преемственность понимается как естественная связь между поколениями, хотя природа этой связи не всегда понятна: здесь следует различать «традицию» от «моды на традицию». В этом же контексте говорят о «традиционных» и «современных» обществах, где предполагается, что первые зиждутся на статусных отношениях и естественно сложившихся иерархиях, а вторые — на отношениях контракта и соглашения, а также демократических процессов.

◆ К понятийному аппарату

Первоначально **«харизма»** была богословским понятием, означающим «дар благодати» — источник той власти, что над своими учениками имел Христос, и той власти, что приписывается святым в католической церкви. В политической философии понятие относится к той власти и к тому авторитету, что исходят от личных качеств лидера, от его «политического обаяния», способности осуществлять чисто психологический контроль над окружающими. Харизматическая власть поэтому имеет почти мистический характер, предполагая способность лидера возбуждать в своих последователях верность и преданность — вплоть до полной эмоциональной зависимости. Обычно рассматривается как «прирожденная» способность, хотя на практике лидеры стремятся усилить этот эффект пропагандой, ораторским искусством, другими средствами. Вебер проводил различие между личностной харизмой (исходящей непосредственно от человека) и харизмой институционального характера (исходящей от официального положения человека в системе власти).

При этом более общей задачей Вебера было понять, как, собственно, общество изменяется, для чего он прибег к сопоставлению систем власти, существовавших в относительно простых, традиционных обществах, с теми системами, что характерны для современных индустриальных и в высшей степени бюрократизированных обществ.

Первый тип политической легитимности, по Веберу, основан на исторических обычаях и традициях. *Традиционная* власть воспринимается как легитимная потому, что она «существовала всегда»: она освящена историей, ее признавали предшествующие поколения. Как правило, такая власть опирается на свод конкретных норм — прочных и не подлежащих никаким сомнениям обычаев, которым не требуется обоснование, ибо они существуют испокон века. Наиболее характерные примеры традиционной власти мы находим в племенах или небольших группах, где она существует в форме патриархата (главенства отца в семье или «хозяина» над своими слугами) или геронтократии (власти старших, обычно наиболее авторитетных деревенских старейшин). В чем-то этот тип проявляет себя и в системах наследования власти и привилегий, свойственных, например, династическим системам правления, все еще сохранившимся в Саудовской Аравии, Кувейте и Марокко. Хотя в развитых индустриальных обществах реальная роль монархии незначительна, ее существование, пусть даже и в конституционной форме, в таких странах, как Великобритания, Бельгия, Голландия и Испания, тоже имеет значение, сохраняя в политической культуре этих стран такие ценности, как уважение к традиции и чувство долга.

Второй тип легитимности у Вебера — это *харизматическая* власть. Здесь речь идет об авторитете — о той власти, что как будто сама собой исходит от сильной личности, от ее «харизмы». Совершенно не связанная со статусом, общественным положением или местом в государственной иерархии, харизматическая власть основывается исключительно на способности лидера притягивать к себе людей: исторически такой властью обладали те, в ком видели героев или святых. Здесь нужно сказать, что хотя многие политические лидеры новейшей истории масштаба де Голля, Кеннеди и Тэтчер и обладали какими-то элементами именно такого авторитета, назвать носителями харизматической власти их все же нельзя: все они были государственными деятелями в современном понимании проблемы. Более подходящими к данному случаю примерами политологи считают Наполеона, Муссолини, Гитлера, аятоллу Хомейни, Фиделя Кастро и полковника Каддафи.



Макс Вебер (1864—1920)

Немецкий политэконом и социолог По состоянию здоровья в 1898 г закончил карьеру преподавателя, но до конца жизни продолжал писать и заниматься научной работой Считается одним из основоположников современной социологии, где отстаивал строго научный подход и принцип «свободы от ценностей» Другая его позиция — признание огромной важности факторов сознания в жизни общества Занимался самым широким кругом проблем — от социальной стратификации, права, государства до религии Наиболее важные его работы — «Протестантская этика и дух капитализма» (1902), «Социология религии» (1920) и «Экономика и общество» (1922)

Харизматическая власть, однако, — это не просто «дар Божий», в таких системах всегда есть свой «культ личности» как дополнительный фактор «порождения» харизмы. В любом случае, впрочем, когда легитимность зиждется на личностных качествах лидера, налицо всегда два последствия Во-первых, коль скоро харизматическая власть не нуждается в формальных правилах и процедурах, у нее в большинстве случаев нет и границ: лидер здесь превращается в совершенно непогрешимого мессию, а массы — в верных его последователей, от которых требуется лишь подчинение и послушание. Во-вторых, власть и авторитет здесь столь полно ассоциируются с одним человеком, что в созданной им системе, как правило, не удается пережить своего создателя: в любом случае это относится, скажем, к режимам Наполеона, Муссолини и Гитлера.

Третий тип политической легитимности у Вебера — *рационально-правовой*, где власть ассоциируется с четко определенными правилами, получившими выражение в праве, в законе. Это власть характерна для большинства современных государств: полномочия президента, премьер-министра или любого иного официального лица высшего ранга в конечном итоге всегда имеют под собой четко сформулированные — конституционные — нормы, которыми и прописано, что именно человек, занимающий этот пост или должность, вправе, а что не вправе делать. Преимущество этой формы власти над первыми двумя заключается в том, что, коль скоро она связана с «местом», а не «человеком», здесь не столь велика опасность злоупотреблений. Этот тип власти поэтому создает ограничения для государства или правительства, а, кроме того, благодаря рациональному разделению труда, содействует эффективности государственного управления. Вебер, однако, видел и негативную сторону этого вида политической легитимности: эффективность, полагал он, всегда чревата дегуманизацией власти — тем формализмом и безразличием к человеку, который мы, собственно, и видим в повсеместном распространении бюрократических организационных форм.

Хотя веберовская классификация типов легитимности сохраняет свое значение и по сей день, у нее есть и недостатки. Акцентируя момент легитимности политического режима или системы правления, она весьма мало что говорит нам об обстоятельствах и причинах, в силу которых власть теряет свой авторитет, что всегда происходит, если ее политика непопулярна в обществе или лидер (правительство, государство) дискредитировал себя в его глазах. Впрочем, здесь не все так просто. Конкретный пример: в Великобритании налоговая ситуация 1990 г. вне всяких сомнений продемонстрировала массовое недовольство политикой властей и стала одной

из причин, вызвавших отставку премьер-министра Маргарет Тэтчер. Нужно, однако, понимать, что система в целом свою легитимность при этом не утратила — под вопрос ее никто не ставил. Еще одним недостатком концепции Вебера, как считает, например, Битхэм (Beetham, 1991), есть то, что он, кажется, просто «верит в *идею легитимности», упуская из виду вопрос, как она, собственно, порождается.* Не означает ли это, что такого рода вопросы передаются на усмотрение «сильных мира сего», которые и будут решать, что хорошо и что плохо, что справедливо и что несправедливо, делая это через PR-кампании и тому подобное?

Битхэм полагает, что власть можно считать легитимной при трех условиях. Во-первых, она должна осуществляться в строгом соответствии с установленными правилами, воплощены ли они в официально принятых законах или неписаных нормах. Во-вторых, эти правила должны быть признаны в качестве обязательных всеми — и теми, кто правит, и теми, кем правят. В-третьих, со стороны общества не должно быть никаких признаков того, что оно в корне несогласно с данным режимом. В Великобритании, скажем, последнее условие было соблюдено в 1990-х годах, когда общество как будто показало: да, лидеры и их политика крайне непопулярны, но ведь это правительство, которое пришло к власти путем выборов и точно таким же путем от власти может быть отстранено. Здесь высвечиваются два важнейших момента легитимации власти. Первый — обязательность выборов и многопартийной системы, ибо только при этом условии общество может выразить свое принципиальное согласие или несогласие с существующей системой власти (об этом см. главы 11 и 12). Второй — обязательность тех или иных конституционных установлений, отражающих в предельно общей форме позицию общества в отношении того, так сказать, «на каких условиях оно согласно, чтобы им управляли» (об этом см. главу 14).

Кризис легитимности

С иным, отличным от веберовского, пониманием вопроса выступили теоретики неомарксизма. Если ортодоксальный марксизм попросту отмахивался от проблемы легитимности, видя в ней не более чем выдумку, миф буржуазного сознания, новейшие марксисты вслед за Грамши готовы признать, что капитализм сохраняет свой ресурс и во многом потому, что способен обеспечить себе политическую поддержку общества. Такие неомарксисты, как Юрген Хабермас и Клаус Оффе (Claus Offe, 1984), поэтому перенесли внимание с проблемы классов на механизм воспроизводства легитимности (демократический процесс, многопартийная система, социальная поддержка, реформы и т.д.). При этом, однако, они не отказались и от того положения, что в политической системе, если она основана на принципиальном неравенстве классов, так или иначе всегда будут трудности с легитимацией. В работе «Кризис легитимности» (*Legitimation Crisis*, 1973) Хабермас указал на целый ряд «кризисных тенденций» в капиталистических обществах, из-за которых им сложно поддерживать политическую стабильность. Источником проблемы, утверждал он, выступают противоречия между логикой капиталистического накопления, с одной стороны, и всем тем спектром требований со стороны общества, что при демократии столь легко вырываются на поверхность политической жизни.

Юрген Хабермас (род. 1929)



Немецкий философ и социальный теоретик. Ранний период жизни философа пришелся на годы «третьего рейха»: этот опыт, как в дальнейшем впечатления от Нюрнбергского трибунала и шок от послевоенной картины концентрационных лагерей и лагерей смерти, — и привел его в политическую философию. Сотрудничая с Адорно (1903—1969) и Хоркхаймером (1895—1973), он стал одним из ведущих теоретиков «второго поколения» Франкфуртской школы критического анализа. Разрабатывал проблематику эпистемологии, динамики развитого капитализма, природы рациональности и отношений между социологией и философией. В 1970-х годах он еще дальше отошел от позиций ортодоксального марксизма, разработав так называемую теорию «коммуникативного действия». Главные его работы — «Теория и практика» (1974), «К рациональному обществу» (1970) и «Теория коммуникативной компетенции» (1984, 1988).

В своем стремлении к прибыли капиталистическая экономика, в понимании Хабермаса, как будто запрограммирована на неуклонное расширение, но при расширении политических и социальных прав в обществе (а этого требует легитимация системы) в ней возникает своего рода порочный круг. Механизм таков. Демократический процесс сам собой приводит к эскалации требований расширить системы социальной поддержки, дать обществу более широкие возможности политического участия и вообще обеспечить большее социальное равенство. Реагируя на это, государство берет на себя больше обязательств экономического и социального характера, поднимает налоги и увеличивает общественные расходы, но это ограничивает накопление капитала, ведет к падению прибыли и отрицательно сказывается на предпринимательстве. Одновременно решать две эти задачи — поддерживать частнокапиталистическую рыночную экономику и удовлетворять растущие требования общества — капиталистические демократии если и могут, то не бесконечно. При такой дилемме — удовлетворять ли требования общества или ставить на карту судьбы экономики — поддерживать легитимность системы все более и более сложно, а в конце концов, может быть, и невозможно.

Нечто весьма близкое к этой проблеме обсуждалось в дискуссии 1970-х годов о так называемой «правительственной перегрузке». Такие исследователи, как Энтони Кинг (Anthony King, 1975) и Ричард Роуз (Richard Rose, 1980), привлекли внимание к тому, что правительствам становится все труднее функционировать из-за того, что общество предъявляет к ним все более и более жесткие требования. Причина в том, что в своем стремлении к власти отдельные политики и партии стараются превзойти друг друга в обещаниях; кроме того, всевозможные группы давления непрестанно осаждают правительство жесткими требованиями взаимоисключающего характера. Соответствовать же всему этому правительствам все труднее, поскольку происходит общее движение к корпоративизму с присущим ему более высоким уровнем взаимозависимости между государственными структурами и организованными общественными группами. В отличие от неомарксистов, которые не видят для капиталистических демократий возможности совладать с «кризисными тенденциями», авторы концепции «правительственной перегрузки» предлагают свой рецепт решения проблемы — изменить политические и идеологические приоритеты и отказаться от модели «большого» правительства.

Вообще говоря, политические тенденции 1980–1990-х годов и можно рассматривать как реакцию на этот кризис легитимности и проблему «правительственной перегрузки». Громче всего призыв пересмотреть приоритеты прозвучал со стороны «новых правых». Такие теоретики, как Сэмюэл Бриттен (Samuel Brittan, 1977), заговорили о **фискальном кризисе государства всеобщего благоденствия** (fiscal crisis of the welfare state) и об «экономических противоречиях демократии». В 1990-х годах правительства Рейгана в США и Тэтчер в Великобритании стали работать «на понижение» общественных ожиданий, перенося ответственность с государства на индивида. Стали говорить о том, что вопрос экономического благополучия как раз и относится к сфере личной ответственности человека: каждый должен заботиться сам о себе — упорным трудом, сбережениями, частнонакопительными пенсиями, медицинским страхованием и так далее. Правительство, по сути, сняло с себя ответственность и в отношении безработицы: здесь была выдвинута идея о том, что в любом случае существует «естественный процент» безработицы, которая если и растет, то лишь потому, что «алчные работники, набивая себе цену, тем самым и выталкивают самих себя за пределы занятости».

«Новые правые» пошли еще дальше и поставили под вопрос вообще все те теории и ценности, которыми прежде обосновывали необходимость расширения сферы ответственности государства. То был их своего рода «великий проект», попытка утвердить совершенно новые ценности — ценности крайнего индивидуализма и новой рыночной философии, которая, наконец, поставила бы крест на доктрине «государства-няньки». Приходится признать, что проект оказался успешным: свидетельством тому является хотя бы тот факт, что даже и социалистические партии в столь разных государствах, как Великобритания, Франция, Испания, Австралия и Новая Зеландия, в конце концов пришли к такой же философии. Коль скоро это так, приходится заключить, что на место политической культуры, акцентировавшей идеи социальной справедливости, права на социальное обеспечение и ответственности государства в отношении людей, пришла иная политическая культура с такими ценностями, как свобода выбора, предприимчивость, конкуренция и ответственность человека за свою собственную судьбу.

Почему происходят революции?

Коль скоро легитимность режима обеспечивает ему политическую стабильность и жизнестойкость, если он ее теряет, ему остается выбирать одно их двух — либо вставать на путь репрессий, либо осуществлять коренные политические изменения. Изменения являют собой самую суть политической жизни. Многие из тех, кто причастен к политике, охотно подписались бы под заявлением Маркса, который в «Тезисах о Фейербахе» (1845) написал: «Философы лишь различным образом *объясняли* мир, но дело заключается в том, чтобы *изменить* его». Со всем тем отношение к самой идее перемен у разных политических мыслителей, естественно, было разным. В то время как консерватизму свойственна «страсть к сохранению» во имя преемственности и традиции, либералы и социалисты, как правило, всегда стояли за перемены, усматривая в том проявление

Фискальный кризис государства всеобщего благоденствия — кризис в финансовой системе государства, наступающий тогда, когда рост расходов на социальные цели совпадает с экономическим застоем и вытекающим отсюда сокращением налоговых поступлений.

прогресса. С прогрессом же ассоциируется вера в человеческий разум и способность людей двигать историю вперед, накапливая знание и созидая более совершенное общество.

Но понимать ли общественные изменения как прогресс или регресс, рост или упадок, они всегда суть продукт одного из двух процессов — эволюции или революции. Эволюционными изменениями принято считать реформы — постепенные и мало-помалу осуществляемые улучшения, происходящие *в рамках* данной социальной или политической системы: это, словом, изменения с сохранением преемственности, на практике означающие, например, скорее реорганизацию какого-либо института, чем его упразднение или замену. Напротив, революция — это радикальный переворот: она полностью перекраивает политический строй и выражается, как правило, в резком, а не то и грубо-насильственном, разрыве с прошлым. Естественно, вопрос о природе революций, о тех исторических, социальных и политических обстоятельствах, которые их порождают, всегда был предметом самых острых дискуссий.

◆ К понятийному аппарату

Первоначально понятие **«революция»** относилось к изменениям циклического характера (от англ *revolve* — вращаться, обращаться, возвращаться к исходному положению) — смысл, который, например, несла в себе «Славная революция» (1688) в Англии, вернувшая, как полагали, страну к «должному» политическому порядку. После Французской революции (1789), однако, установилось современное понимание термина, с этого времени означавшего процесс радикальных изменений с разрушением старого политического порядка Революции — это общественный переворот, массовые действия внезаконного характера, часто, хотя и не всегда, принимающие насильственный характер Вышесказанное отличает революцию от государственного переворота — захвата власти силами небольшой группы людей Отличие же революции от бунтов и мятежей состоит в том, что она влечет за собой кардинальные перемены (перемены в самой политической системе), а не поверхностные изменения в политике или простую замену одной правящей элиты на другую

Марксистские теории революции

В понятие «революция» марксизм вкладывает особый смысл. Вполне разделяя ту идею, что революциям присущ политический характер, коль скоро они влекут за собой замену одной системы правления другой, он вместе с тем трактует все это как проявление более глубоких общественных процессов. Для него сущность революции состоит в глубочайшем *общественном* перевороте — в разрушении одной экономической системы (или, по-иному, «способа производства») и замене его другой. Ортодоксальный марксист поэтому, наверное, не согласился бы с таким, например, заявлением, что Американская революция 1776 г. была настоящей революцией, и стал бы утверждать, что хотя она и принесла такие результаты, как освобождение бывших британских колоний и установление конституционной республики, но система собственности и структура общества остались без изменений. Однако большинство марксистов рассматривают Английскую, Американскую и Французскую революции как особые «буржуазные» революции, ознаменовавшие собой то, что в действительности было постепенным переходом от феодального способа производства к капиталистическому. Итак, с позиций марксизма революции суть не просто резкие и драматичные политические перевороты, а длительные и более глубокие периоды общественных изменений: в этом смысле можно сказать,

◆ К понятийному аппарату

Классовое сознание — это осознание индивидом объективного положения и интересов того класса, к которому он принадлежит. Термин отражает принципиальное для марксизма различие между «классом *в себе*» и «классом *для себя*». Понятие «класс для себя» предполагает внутреннюю солидарность класса, который при этом активно преследует свои подлинные интересы. Классовое сознание, таким образом, в марксизме противопоставлено сознанию «ложному» — искаженному пониманию действительности, которое мешает осознать классу свое подчиненное и эксплуатируемое положение и тем самым обрекает его на политическую пассивность. Маркс полагал, что классовое сознание само собой развивается у класса по мере обострения классовых противоречий, Ленин же стоял на том, что такое сознание необходимо привнести в рабочий класс, для чего необходима особая партия — «авангард» рабочего класса, его руководящая и направляющая сила.

что в России революция началась в 1917 г. и продолжалась до распада СССР в 1991 г., так, впрочем, и не решив своих задач по «построению коммунизма».

Согласно марксизму, причиной революций являются социально-экономические противоречия, антагонистический конфликт между эксплуататорами и эксплуатируемыми; все классовые общества поэтому исторически обречены. Маркс считал, что революция знаменует собой тот момент, когда классовые противоречия перерастают в открытую борьбу, в ходе которой один класс свергает и устраняет другой. Если Французскую революцию марксизм трактует как буржуазную, то к Русской революции, когда она произошла, стали прилагать понятие «пролетарская»: предполагалось, что она положила начало процессу, который должен завершиться построением социализма, а затем и полного коммунизма. По Марксу, эпоха социальной революции начинается тогда, когда отношения между классами, старые «производственные отношения», становятся «оковами» для дальнейшего развития и обновления техники производства — «производительных сил». Это до предела обостряет классовый антагонизм, в силу чего эксплуатируемый класс (при капитализме — пролетариат) обретает «классовое самосознание», становится революционной силой и поднимается на борьбу.

Для Маркса революционные перемены были частью естественно-исторического процесса, который через последовательную смену эпох приведет к построению бесклассового общества, лишенного внутренних противоречий. История, однако, развивалась не по Марксу. В передовых капиталистических странах Западной и Центральной Европы, вопреки его предсказаниям, революций не произошло. Капитализм отнюдь не стал «оковами» для развития производительных сил, а продемонстрировал такую ненасытность к технологическим новшествам, что обеспечил непрерывный, пусть порой и неустойчивый, прогресс в улучшении жизни, — пролетариат же в результате на борьбу так и не поднялся. Там, где «марксистские» революции в XX в. действительно произошли, они свершились абсолютно по иной схеме.

Русская большевистская революция 1917 г. под руководством Ленина внесла в марксистскую теорию два новых момента. Во-первых, если прежде вопрос понимался так, что классовые противоречия чуть ли не сами собой разрушат общество, когда для этого созреют объективно необходимые условия. Для Ленина этой проблемы не существовало: он счел, что революцию надо не ждать, а *делать*. Большевики захватили власть в октябре 1917 г., и это при том, что «буржуазная» революция произошла в стране всего лишь несколькими месяцами ранее, а пролетариат был немногочислен и политически неопытен. Во-вторых, Ленин сделал ставку на

Мао Цзэдун (Мао Цзе-дунг) (1893—1976)



Китайский марксист, глава Китайской народной республики в период с 1949 по 1976 год Сын крестьянина из Хунани, Мао, проработав некоторое время библиотекарем и учителем, в 1921 г стал одним из основателей Коммунистической партии Китая, а в 1935 г — ее лидером Стремился приспособить марксизм к нуждам преимущественно аграрного и традиционалистского общества Его деятельность, помимо прочего, часто ассоциируется с «культурной революцией» (1966 — 1970) — радикально-эгалитаристским движением, направленным против «элиты» и «сторонников капитализма», но в конце концов обернувшимся расколом общества, репрессиями и гибелью людей Под маоизмом обычно понимают антибюрократическую версию марксизма, которая основные свои надежды возлагает на энтузиазм масс

«партию — авангард рабочего класса», роль которой взяли на себя большевики (позже партия была переименована в Коммунистическую партию). Строго говоря, все это было скорее переворотом, чем народной революцией. В отличие от Февральской революции, свергшей монархию, в октябре 1917 г. власть захватили не массы, а небольшая, но крепко спаянная группа революционеров, претендовавшая на роль выразителя интересов масс. Часто поэтому утверждают, что коммунистические режимы, пришедшие в XX в. к власти под флагом марксизма-ленинизма, на самом деле являли собой извращение идей Маркса.

Следующим совершенно новым моментом сравнительно с классическим марксизмом стало то, что вместо пролетариата «революционным классом» было объявлено крестьянство. Какой-то зародыш этой идеи был уже о Ленина, когда в 1917 г. он говорил о союзе между городским пролетариатом и крестьянством, но наиболее пышным цветом эта идея расцвела в Китайской революции 1949 г. под руководством Мао Цзэдуна. Революция в Китае действительно развернулась в сельской местности, а не в крупных городах. Эту схему позже заимствуют марксисты в других странах Азии, Латинской Америки и Африки. Здесь трудно удержаться от того вывода, что марксизм-ленинизм с самого начала был не столько философией социальной революции, сколько идеологией модернизации и индустриализации, как раз более всего и привлекательной для развивающихся стран.

Немарксистские теории революции

Помимо марксизма, существует целый ряд иных теорий революции. с марксизмом они сходятся в признании того значения, которое для данной проблемы имеют общественные противоречия, но расходятся в двух важных пунктах. Во-первых, большинство из них стоит на том, что события политического характера совсем не обязательно являются отражением более глубоких экономических и социальных процессов: революция в них и трактуется как преобразование скорее *политической*, нежели *социальной* системы. Во-вторых, здесь не говорят о какой бы то ни было неотвратимости революций (то есть о том, что они порождаются самой логикой истории), а усматривают в них результат стечения конкретных политических и

Алексис де Токвиль (1805—1859)



Французский политик, философ и историк. После Июльской революции 1830 г. во Франции Токвиль посетил США с первоначальным намерением изучить их исправительную систему. Результатом, однако, стала знаменитая книга «О демократии в Америке» (1835—1840). Политическая карьера Токвиля закончилась с приходом к власти в 1849 г. Луи Наполеона, что позволило ему предаться написанию другой книги — «Старый порядок и Французская революция» (1856). Друг и корреспондент Дж. С. Милля, Токвиль занимал довольно противоречивые позиции в отношении политической демократии. Его идеи повлияли на теоретиков как либерального, так и консервативного толка, а также на академическую социологию.

социальных обстоятельств. Дискуссии ведутся лишь о том, о каких именно обстоятельствах и социально-политических факторах в данном случае нужно говорить.

Одна из наиболее впечатляющих теорий революции была развита на основе приложения к политике **теории систем** (systems theory). Она предполагает, что всякая политическая система будет сохранять стабильность до тех пор, пока ее результаты, получаемые «на выходе» (деятельность правительства), соответствуют тем воздействиям (давление и требования общества), что у нее «на входе», — революции же суть «разбалансирование» системы, когда она не в состоянии адекватно реагировать на воздействия тех или иных экономических, социальных, культурных или международных факторов. Например, в книге «Революционные изменения» (*Revolutionary change*, 1966), Чалмерс Джонсон (Chalmers Johnson) утверждает, что революции происходят в условиях «множественных дисфункций», когда политическая система разрушается под действием самых разных, подчас противоположно направленных, требований со стороны общества. Российское самодержавие, например, не смогло найти ответа на то сочетание неблагоприятных факторов, которые принесли с собой первые фазы индустриализации и негативные последствия Первой мировой войны. По аналогии можно утверждать, что в конце XX в. коммунистическим режимам в СССР и Восточной Европе не удалось справиться с теми противоречиями, что были порождены ростом городского, более образованного и политически требовательного, населения. Нужно, однако, лишь заметить, что системный анализ, пожалуй, не уделяет должного значения субъективным, психологическим факторам, играющим важнейшую роль в начале революции.

Еще одна концепция революции получила развитие на базе социальной психологии, но в зародыше, наверное, присутствовала уже у Алексиса де Токвиля в его работе о Французской революции 1789 г. Речь идет о модели «революции растущих ожиданий». В книге «Старый порядок и французская революция» (1856) Токвиль подметил, что революции редко являются следствием массовой нищеты населения: нищета и лишения имеют своими спутниками отчаяние, покорность и полную политическую пассивность. Революция, по его воззре-

Теория систем — теория, в которой политическая система рассматривается как саморегулирующийся механизм, имеющий свой «вход» (требования со стороны общества, общественная поддержка системы) и «выход» (те или иные направления политики»); правительство при этом рассматривается как подсистема, переводящая сигналы с «входа» в результаты «выхода».

нию, происходит тогда, когда государство смягчает свою политику после длительного периода жесткого правления. Как он сам об этом писал, «наиболее опасным моментом для правительства является тот, когда оно начинает реформы». Именно так, например, дела обстояли во Франции, когда Людовик XVI в 1788 г. созвал Генеральные Штаты. Не исключено, что то же самое произошло в Восточной Европе в результате горбачевских реформ конца 1980-х годов: вместо того чтобы удовлетворить общество в его требованиях изменить политическую систему, реформа лишь подогрела общественные ожидания и развязала революционные страсти.

Классическое изложение этой концепции революции можно найти в книге Теда Гурра «Природа бунта» (Ted Gurr *Why Men Rebel*, 1970). С точки зрения автора, революции происходят тогда, когда возникает разрыв между тем, что люди хотели бы иметь, и тем, что они в действительности имеют. При этом вероятность революций особенно велика, когда период экономического и социального развития, вызвавший рост ожиданий, внезапно прекращается. Здесь-то и возникает самый большой разрыв между ожиданиями и возможностями, чреватый революцией. В книге «Когда и почему люди устраивают революции» (*When Men Revolt and Why*, 1971) Джеймс Дэвис (James Davies) проиллюстрировал это своей J-образной кривой теории революций. Кривая в форме буквы «J» как раз и символизирует период роста ожиданий, который внезапно прекращается. Концепция эта вполне справедлива в том, что субъективные оценки людьми своего положения подчас более значимы, чем объективные обстоятельства их жизни. Важно то, как люди расценивают нынешнюю свою ситуацию сравнительно со своим недавним прошлым или жизнью других людей. Нет, скажем, сомнений в том, что общественное недовольство в странах Восточной Европы конца 1980-х годов во многом шло от знания того, что люди в капиталистических странах Запада пользуются более высоким уровнем жизни и политической свободы.

В третьей концепции в фокусе внимания находятся не противоречия, характерные для данной политической системы, а сила или слабость самого государства. Дело, кажется, обстоит так, что государства способны довольно долго сдерживать любое внутреннее давление, пока они имеют средства принуждения, достаточные для того, чтобы контролировать ситуацию, и политическую волю на то, чтобы в любой момент использовать эти средства. Именно в таких случаях утрата государством легитимности оборачивается для него выбором — революция или репрессии. Нет сомнений в том, что такие режимы, как гитлеровская Германия, сталинский СССР и саддамовский Ирак, так долго и держались потому, что всегда были готовы террором и репрессиями подавить любую внутреннюю оппозицию. Источником изменений таких режимов скорее являются политические и военные элиты, чем общество в целом.

Теда Скокпол (Theda Skocpol, 1979) в сравнительном анализе Французской, Русской и Китайской революций дает социально-структурное объяснение революций, указывая на то, что режимы часто разваливаются из-за своей внутренней неэффективности и слабости своего международного положения. Решающее значение в возникновении революционных ситуаций, скажем, часто имели войны и интервенции: это произошло в Китае в 1911 и 1949 годах и в России в 1905 и 1917 годах. Во внутреннем плане государство подвергает себя опасности революций тогда, когда оно уже не может полагаться на армию или не рискует идти на широкомасштабные репрессии — ситуация, вполне проясняющаяся, если сопоставить жесто-

кое подавление выступления китайских студентов на площади Тяньанмынь в июне 1989 г. и почти бескровный распад коммунистических режимов Восточной Европы осенью и зимой того же года. В последнем случае решающим фактором стало то, что СССР при Горбачеве не пошел на репрессии или вмешательство в эти события, как это ранее имело место в отношении Восточной Германии в 1949 г., Венгрии в 1956 г. и Чехословакии в 1968 г.

Выводы

♦ Политическая культура есть совокупность психологических установок людей в отношении таких политических объектов, как партии, правительства и конституции, — установок, выражающихся в политических позициях, убеждениях, символах и ценностях. От общественного мнения политическая культура отличается тем, что она формируется на основе исторически сложившихся ценностей, а не является реакцией на конкретную политику, конкретные проблемы и личности.

♦ Политические установки и ценности индивидов и групп формируются в процессе политической социализации, который можно рассматривать либо как процесс идеологического воздействия, оказываемого на человека в продолжение всей его жизни, либо как передачу ценностей от старшего к младшему поколению. Главной средой социализации являются семья, система образования, религия, средства массовой информации и государство в целом.

♦ Понятие гражданской культуры вызывает множество споров. Так или иначе под этим термином подразумевается совокупность определенных психологических установок (политическое участие, уважение к закону и государству), от которых зависит стабильность демократического общества. Гражданскую культуру при этом правомерно рассматривать и как следствие, и как предпосылку демократии. Подчас в дискуссиях о гражданской культуре преувеличивается значение позитивных ориентаций людей в политической сфере и недооцениваются факторы культурной неоднородности общества. При этом радикалы и марксисты склоняются к той идее, что «господствующая» культура навязывается обществу свыше в интересах привилегированных групп.

♦ В наше время резко возросло политическое значение СМИ — результат целой совокупности как общественных, так и технологических факторов. Подчас деятельность СМИ представляют как своего рода рынок идей, содействующий общественной дискуссии и дающий электорату более широкий выбор. С других позиций они рассматриваются как пропагандистское оружие правящего класса, как средство распространения ценностей элиты или как простое отражение взглядов и вкусов различных слоев общества.

♦ Иногда говорят, что современные общества страдают от эрозии социального капитала — падения уровня гражданской активности общества. В этом видят следствие социальных и культурных изменений, проистекающих от укоренения индивидуализма и роста общественного неравенства.

♦ Отношения политической стабильности решающим образом зависят от легитимности режима — авторитета власти в глазах общества. Исторически легитимация власти осуществлялась на таких основаниях, как традиция, харизма или право. Современные государства зиждутся на легитимности третьего типа, предполагающего непререкаемую власть закона и детальную регламентацию государственной деятельности.

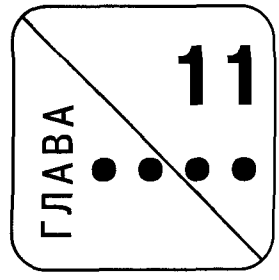
♦ Современные государства стоят перед угрозой кризиса легитимности — результат множества структурных противоречий, накопившихся в обществе. Кризис легитимности по большей части связан с противоречием между возросшей ролью государства в экономической и социальной сферах, с одной стороны, и требованиями свободного рынка, — с другой государствам, следовательно, все сложнее в одно и то же время удовлетворять растущие ожидания общества и поддерживать динамику свободного рынка

♦ Феномен революций объясняли по-разному: как проявление глубинных общественных противоречий, симптом нарушения равновесия в политической системе, последствие роста общественных ожиданий, не оправдываемых государством, и, наконец, как результат резкого падения эффективности государства.

Вопросы для обсуждения

- Как следует понимать гражданскую культуру — как предпосылку или как следствие демократии?
- Что в большей степени присуще средствам массовой информации — формировать общественное мнение или отражать его?
- Происходит ли в современных обществах падение гражданской активности или она на самом деле просто принимает новые формы?
- Каковы те условия, что сегодня требуются для поддержания легитимности государства?
- Можно ли сказать, что капиталистические системы «запрограммированы» на кризис легитимности?
- Какие аспекты революций существеннее — социальные или политические?

Представительство, выборы и голосование



Если бы от выборов хоть что-нибудь зависело, их бы уже давно отменили.

Заглавие книги
Кена Ливингстона (1987)

Выборы считаются самой сутью политического процесса. Многие люди наверняка не раз задавались простым вопросом, — хотя это, может быть, самый важный вопрос в политике, — неужели те, кто ныне находится у власти, и в самом деле избраны нами, и по каким таким хитрым правилам это, интересно, произошло? Впрочем, как ни смотри, выборы — это сама демократия в действии, они дают обществу средство держать правительство под контролем, в крайнем случае утешаясь тем, что всегда есть возможность «выщвырнуть этих мерзавцев вон». Выборы зиждутся на принципе представительства. В двух словах его смысл заключается в том, что на политиков, «слуг народа», возлагается право действовать от его имени Коль скоро демократия в своем классическом варианте, предполагавшем прямое и непрерывное участие граждан в управлении, сегодня уже невозможна, именно политическое представительство обеспечивает максимальное приближение к идеалу «правительства из народа». Дальше, однако, возникают вопросы. как осуществить такое представительство на практике, каков наилучший способ избрания политиков и что на самом деле означают результаты голосования на выборах? Единого мнения по всему этому, как и следует ожидать, нет.

СОДЕРЖАНИЕ

Представительство	**279**
Теории представительства	280
Выборы	**286**
Функции выборов	287
Избирательные системы дискуссии и противоречия	290
О чем говорят результаты голосования?	298
Электоральное поведение	**300**
Теории голосования	302
Выводы	**305**
Вопросы для обсуждения	**306**

В настоящей главе рассматриваются следующие основные вопросы.

Основные вопросы

- Что такое представительство? Как именно один человек может «представлять» другого?
- Как представительство обеспечивается на практике?
- Что, собственно говоря, происходит на выборах? Каковы функции выборов?
- Каковы различия между сложившимися в мире избирательными системами? В чем сильные и слабые стороны этих систем?
- Что означают результаты голосования?
- Почему люди голосуют так, а не иначе? Какие факторы влияют на электоральное поведение?

Представительство

Вокруг представительства всегда бушевали самые жаркие политические страсти. Даже от абсолютных монархов прошлого ожидали, что в своем управлении государством они будут обращаться за советом к «сословиям королевства» (дворянам, духовенству и т.п.). Гражданская война XVII в. в Англии между парламентом и королем и началась из-за того, что корона пыталась отказать в представительстве некоторым влиятельным слоям общества. В дискуссиях, сопровождавших распространение демократии в XIX и XX веках, едва ли не центральным был вопрос о том, кто именно должен обладать представительством. Должны ли это быть лишь те, кто достаточно осведомлен, образован и имеет досуг, чтобы предаваться размышлениям о политике (фактически речь шла о представителях сильного пола и владельцах собственности, разумеется, не иностранцах) или представительство должно быть распространено на все взрослое население страны?

Теперь эти вопросы разрешены почти повсеместным утверждением принципа политического равенства, которое, по крайней мере формально, обеспечивается всеобщим избирательным правом и принципом «один человек — один голос». Примеры того, как в последнее время шел этот процесс, включают в себя отмену принципа множественности голосов в 1949 г. в Великобритании, предоставление женщинам избирательного права в 1971 г. в Швейцарии, снятие расовых ограничений в 1994 г. в Южной Африке. Нужно лишь понимать, что представительство не сводится к выборам и голосованию, а политиков нельзя считать «представителями» только на том основании, что они победили на выборах. Куда более существенными являются вопросы, в *каком* случае человек может считаться чьим-либо представителем и *что именно* он (она) представляет — взгляды своих избирателей, их коренные интересы, определенные общественные группы или что-либо еще?

◆ К понятийному аппарату

Представительство В повседневной речи слово «представлять» означает «изображать» или «отражать»: говорят, например, что на картине «представлена» сцена или личность. Представительство как политический принцип — это отношение, в котором индивид или группа людей действует от лица и от имени более широкой категории людей. От принципа демократии принцип представительства отличается тем, что выявляет принципиальное различие между теми, «кто правит», и теми, «кем правят», тогда как демократия, по крайней мере в своем классическом варианте, стремится нивелировать это различие и утвердить идеал *самоуправления*. Представительная демократия, однако, может являть вполне демократичную, хотя ограниченную и непрямую, форму правления, если представительство надежно связывает правительство и общество, так что люди имеют полную возможность выражать свои взгляды, а их интересы соблюдаются.

Теории представительства

Единой теории представительства не существует, есть несколько теорий, и каждая из них основывается на определенных идеологических или политических предпосылках. Вопросов здесь много. Что, собственно, предполагает принцип представительства — что правительству «всегда виднее», что правительство «должным образом проинструктировано» обществом или что оно, по сути дела, и «есть общество», только в миниатюре, и потому отражает все черты единого социального целого? Понятно, что эти вопросы занимают не только политологов, но и самих политиков, поскольку разные модели представительства предполагают и разные модели политического поведения. Скажем, должны ли избранные политические деятели строго руководствоваться политической программой и позициями, заявленными во время выборов и одобренными избирателями, или их задача заключается в том, чтобы направлять общественное мнение и выявлять общественные интересы? Следует учитывать и то, что внутри одной и той же политической системы могут функционировать разные принципы представительства, поскольку считается, что ни одна отдельно взятая модель всех проблем не решает.

Представительство может осуществляться одним из следующих четырех способов:

- доверительство (trusteeship)
- делегирование (delegation)
- мандат (the mandate)
- пропорциональное представительство (resemblance)

Модель доверительства

Доверенным лицом называется человек, взявший на себя формальную ответственность за сохранность собственности или состояние дел другого человека. В политике классическим выражением этой модели представительства можно считать речь Эдмунда Бёрка, произнесенную им перед избирателями в Бристоле в 1774 г.:

> Да, вы избираете своего представителя; но как только вы его избрали, он уже *не просто* представитель Бристоля, а член парламента. ...Ваш представитель должен все делать для вас, сохраняя за собой лишь одно — свое право суждения; но именно этим он и служит вам, и он поступит предательски, если пожертвует здравым своим суждением в угоду переменчивым вашим мнениям.

По Бёрку, представитель по-настоящему служит своим избирателям тогда, когда ставит на эту службу собственное «здравое суждение» и «просвещенное сознание»; представительство есть своего рода исполнение нравственного долга со стороны тех людей, кому посчастливилось получить образование и выработать способность зрелого суждения в отношении тех, кого судьба всем этим обошла. Во всем этом, конечно, чувствуется чисто элитарная позиция — хотя бы в той посылке, что, будучи избранными, представители должны принимать решения совершенно самостоятельно, коль скоро масса своих собственных интересов по-настоящему никогда не понимает. Схожие воззрения заявлял и Дж. С. Милль: в его случае можно говорить о целой теории — либеральной теории представительства. Милль исходил из того предположения, что хотя каждый человек обладает правом на представительство, не все мнения в отношении политики имеют одинаковый вес. Поэтому он предложил идею множественности голосов, по которой четыре или пять голосов для участия в выборах получали бы люди с дипломами или учеными степенями, два или три — квалифицированные работники и управляющие и один — неквалифицированные рабочие. При этом разумные избиратели, утверждал он, всегда будут поддерживать не тех представителей, которые выражают общепринятые взгляды и мнения, а тех, кто способен мудро мыслить и поступать. Профессиональным политикам в этой модели роль представителей отводится, следовательно, лишь тогда и постольку, когда и поскольку они принадлежат к образованной элите общества, ибо знания в нем распределены изначально неравномерно и многие люди попросту не понимают, что есть их настоящее благо.

Если вернуться к идеям Бёрка, у его концепции было немало и самых суровых критиков, указывавших на ее явный и неявный антидемократический смысл. Во-первых, если полагать, что масса невежественна, малообразованна и вечно заблуждается (по каковой причине политикам, собственно, и надлежит сообразовываться лишь с собственными мыслями), то этой массе, очевидно, вообще не следовало бы избирать своих представителей. Во-вторых, можно усомниться и в том, что критерием для избрания представителей можно полагать их образованность. Спору нет, образование есть важное подспорье для понимания всевозможных политических и экономических тонкостей, но значит ли это, что оно позволяет политикам принимать этически верные решения в отношении интересов других людей. Какие, собственно говоря, есть основания разделять убеждение Бёрка и Милля в том, что с образованием к людям приходит **альтруизм** и чувство социальной ответственности? Наконец, своя правда всегда была и в тех опасениях представителей радикальной демократии, таких, например, как Томас Пейн (Thomas Paine), которые утверждали, что если политикам дать полную свободу принятия решений, они попросту воспользуются этим в собственных интересах, и вместо демократии общество получит всего лишь представительство. В памфлете «Здравый смысл» (1776), настаивая

Альтруизм — забота о благе других, в основе которой лежит либо «просвещенный эгоизм», либо гуманистический идеал, осознание того, что все мы связаны друг с другом.

Томас Пейн (1737—1809)



Писатель и революционер, англичанин по происхождению. Воспитывался в семье квакеров. В 1774 г. Пейн отправился в Америку, где воевал на стороне восставших колонистов в войне за независимость. Вернулся в Англию в 1789 г., но, будучи обвинен в измене, бежал во Францию «сражаться за республику»: здесь во времена якобинского террора он едва не попал на гильотину. Радикализм Пейна, в котором переплелись идеалы свободы и народного суверенитета, в дальнейшем вдохновлял приверженцев как либерального республиканизма, так и социалистического эгалитаризма. Его главные работы. «Здравый смысл» (1776), «Права человека» (1792) и «Век разума» (1794).

на том, что «избранные не должны преследовать никаких интересов, помимо интересов избирателей», Пейн чрезвычайно близко подошел к иной модели представительства — модели делегирования.

Модель делегирования

Делегатом называется человек, представляющий других людей на основе четко сформулированных поручений или инструкций. Акцент здесь делается как раз на том, что делегат попросту представляет чьи-то взгляды и интересы, а сам не вправе (за редким исключением) принимать сколько-нибудь самостоятельных решений. Примерами могут служить торговые представители и послы, которые, строго говоря, не имеют никаких полномочий на решения самостоятельного характера. Другой пример — член профсоюза, которого направили на конференцию и проинструктировали относительно того, как голосовать и что говорить: это отнюдь не представитель, как это понимал Бёрк, а именно делегат. Сторонники этой модели в свое время предусматривали и механизмы, которые не позволяли бы избранным политикам отклоняться от линии, указанной теми, кого они представляют. Пейн, например, считал необходимым «часто чередовать представителей и представляемых», что достигалось бы за счет регулярности выборов и краткости сроков полномочий. Идеологи радикальной демократии, кроме того, всегда призывали к использованию инициатив и права **отзыва** (recall) как средств, дающих обществу возможность контролировать политиков. Хотя данная модель и не равнозначна прямой демократии, ее сторонники полагают, что в дополнение к обычным выборам представителей необходимо как можно шире использовать референдумы.

Достоинство такого, как его называют, «делегированного представительства» заключается в том, что оно расширяет участие общества в политике и дает ему возможность пресекать эгоистические поползновения профессиональных политиков. Данная модель в максимальной степени, насколько это в принципе возможно для представительного правительства, приближается к осуществлению идеала **народного суверенитета**

Отзыв — процесс, позволяющий электорату призвать к ответственности избранных политиков, чьи действия он считает неудовлетворительными, и сместить их.

Народный суверенитет — принцип, согласно которому нет власти выше воли народа (основа классического понимания демократии).

Обратим внимание на...

Референдумы: за и против

Референдум — это голосование, в котором электорат, как правило, высказывается по отдельному вопросу публичной политики. От выборов он отличается тем, что последние суть способ замещения государственных должностей и не предполагают непосредственной связи с содержанием политики. Таким образом, референдум — это средство из арсенала прямой демократии, его цель — не подменить собой представительные институты общества, а обеспечить их дополнительной поддержкой. Референдумы могут быть совещательного и обязательного характера; они могут нести в себе законодательную инициативу, их также организуют для разрешения других вопросов.

Сильные стороны референдумов заключаются в том, что они:

- несут в себе ограничение власти избранных правительств — идею того, что их политика не будет расходиться с общественным мнением;
- содействуют политическому участию, более широкому информированию и политическому просвещению электората;
- укрепляют легитимность системы, давая обществу возможность свободно выражать свои взгляды на конкретные проблемы;
- являются средством, позволяющим как разрешать сложные конституционные вопросы, так и выявлять общественное мнение по проблемам, которые не выносятся на выборы, возможно, по той причине, что основные партии сходятся в их понимании.

Недостатки референдумов — в том, что они:

- передают право принимать решения серьезного политического масштаба тем, кто наименее образован и наиболее подвержен влиянию средств массовой информации и других воздействий;
- фиксируют общественное мнение лишь на какой-то краткий момент времени;
- позволяют политикам манипулировать политической повесткой дня и самоустраняться от вынесения сложных решений;
- имеют тенденцию к упрощению и искажению политических проблем, сводя их к вопросам, на которые требуется односложный ответ — да или нет.

(popular sovereignty). Но очевидны и ее недостатки: (1) жестко связывая представителей наказами избирателей, она неизбежно оборачивается узостью и конфликтностью. Бёрк бы здесь сказал, что именно этого и приходится ожидать, когда члены парламента действуют не как представители нации, а как «послы» от своих избирательных округов (как он некогда выразился, «парламент — это совещание одной нации с одним интересом — интересом целого»); (2) поскольку профессиональным политикам в ней не доверено принимать самостоятельных решений, от них не приходится ожидать и лидерства, не говоря уже о государственном мышлении: вместо того чтобы вести людей вперед, организуя и воодушевляя их, им с неизбежностью приходится в лучшем случае «озвучивать» взгляды своих избирателей, в худшем — потакать им.

Мандатная модель

Две предыдущие модели исторически сформировались тогда, когда еще не было политических партий современного типа, поэтому речь в них шла о представительстве, осуществляемом на индивидуальной основе. Сегодня, однако, людей редко избирают за их личные качества и способности: в них скорее видят «рядовых бой-

◆ К понятийному аппарату

Мандат — это инструкции или наказ (приказ), исходящие от вышестоящего уровня власти и предполагающие обязательное исполнение. Понятие народного мандата относится к притязаниям победившей на выборах партии на то, чтобы положения ее предвыборного манифеста были признаны и стали основой ее правительственной программы. Доктрина мандата гарантирует, таким образом, ответственное партийное правительство: предполагается, что придя к власти, партия будет действовать лишь в рамках полученного ею мандата. Это мандат на проведение той или иной политики. Говорят также о «мандате на управление» и даже «личном мандате», если речь идет о конкретном политике, хотя неясно, к чему именно такой мандат обязывает политика, уже получившего власть в свои руки.

цов» своей партии и в их лице поддерживают именно политическую программу той или иной партии. Естественно, возникли и новые теории представительства, наиболее влиятельной из которых стала концепция так называемого мандата. Речь идет о том, что если партия побеждает на выборах, она тем самым получает своего рода мандат от общества, и этот мандат означает одобрение ее избирательной программы, какой бы она ни была, и более того, полномочия на претворение этой программы в жизнь. Поскольку представительство здесь осуществляется партией, а не отдельным человеком, от партий требуются единство и дисциплина: так во всяком случае скажет любой партийный лидер. В этой модели, словом, политик служит избирателям не тем, что самостоятельно принимает решения, и не тем, что до буквы придерживается наказа избирателей, а тем, что он верен своей партии и ее политическому курсу.

Сильной стороной этой доктрины является то, что она, вне сомнений, верно учитывает практическое значение партий и партийной политики. Более того, с ней легче понимать и то, что, собственно говоря, означают результаты выборов, — да и политикам здесь все же приходится как-никак исполнять свои обещания. Однако и эта модель имеет своих критиков. Говорят, во-первых, что она опирается на весьма сомнительные представления о закономерностях избирательного поведения, ибо предполагает, что избиратели выбирают для себя партии по их политическим программам или поднимаемым ею проблемам, но в действительности избиратель — отнюдь не столь рационально мыслящее существо и уж точно далеко не столь хорошо информирован, как предполагает эта модель. На практике, как известно, в дело подчас вмешиваются совершенно «иррациональные» факторы: личность лидеров, имидж партий, какие-то давным-давно сформированные предпочтения, факторы социального характера.

Во-вторых, даже если избиратели и в самом деле принимают в расчет избирательные программы, весьма вероятно, что их привлекают одни пункты предвыборного **манифеста** (manifesto) партии, меньше интересуют другие и вовсе не устраивают третьи. Поэтому голос, отданный за партию, не следует принимать за одобрение ее предвыборного манифеста в целом, не говоря уже об отдельных обещаниях. В-третьих, доктрина мандата это своего рода «ловушка»: если ей строго следовать, получается, что у правительства связаны руки теми заявлениями, что партия делала во время выборов, и нет возможности корректировать политику с учетом меняющихся обстоятельств. Например такой вопрос: что именно означает полученный партией мандат, если возникает международный или экономический кризис? Наконец (и это будет рассмотрено ниже)

Манифест — документ, в котором более или менее детально намечен политический курс или программа, которую партия, победив на выборах, намеревается претворять в жизнь

данная модель применима лишь в мажоритарных избирательных системах, но даже и там она мало что значит, если победившая на выборах партия набрала менее 50 % голосов.

Пропорциональное представительство

Эту теорию представительства не интересует, каким способом были избраны представители, для нее главное, чтобы они наиболее полным образом представляли свою группу избирателей, персонифицировали ее наиболее характерные черты. В современном обществе нечто подобное можно видеть в методиках «репрезентативного среза», используемых в исследованиях рынка и общественного мнения. По этой логике представительное правительство должно в миниатюре отражать все общество: включать в себя представителей всех его групп и прослоек (классов, вероисповеданий, этносов, возрастных групп, мужчин и женщин) и делать это в прямой пропорции к численности этих групп. Идея такого представительства — «представительства в микрокосме» — традиционно отстаивалась социалистическими и радикальными теоретиками, утверждавшими, что недостаточная представительность высшего уровня государственного управления, где неадекватно представлены рабочий класс, женщины и этнические меньшинства, и есть причина того, что интересы этих категорий по большому счету игнорируются.

Данная концепция постулирует, что представлять ту или иную группу по-настоящему могут только люди, вышедшие из этой группы и имеющие одинаковый с ней опыт. Здесь предполагается, что есть существенная разница между нашей способностью «поставить себя на место другого» и непосредственным переживанием причастности к опыту своей группы. Скажем, «новый мужчина» или мужчина, разделяющий идеологию феминизма, может вполне сочувственно относиться к политическим интересам женщин и выступать за всяческое равенство полов, но к проблемам женщин он никогда не будет относиться так, как относятся сами женщины: это не *его* проблемы. В таком подходе, разумеется, есть своя логика — и все же модель с неизбежностью наталкивается на ряд трудностей.

Прежде всего, сама идея представительства в этой модели изначально поставлена в весьма и весьма узкие рамки: предполагается, что только женщина может представлять женщин, только чернокожий может представлять других чернокожих, только рабочий может представлять рабочий класс и так далее. Но если все представители будут отстаивать интересы исключительно своих групп, обществу «гарантированы» социальная рознь и конфликты. Кто, спрашивается, в этой ситуации будет думать об общем благе, интересах общества в целом? Столь же предсказуемо и то, что правительство, представляющее собой «общество в миниатюре», будет воплощать собой не только достоинства этого общества, но и недостатки. О каких достоинствах правительства можно говорить в этой модели, если большинство общества, скажем, апатично и невежественно? Наконец, идеалы данной теории осуществимы лишь при ограничении электорального выбора и принципов свободы личности, ибо во имя такой «репрезентативности» от партий, глядишь, начнут требовать соблюдать некие установленные квоты вроде «выдвинуть в кандидаты столько-то женщин и столько-то представителей национальных меньшинств», избирательным округам навязываться кандидаты с теми или иными типичными для данной

Иосиф Шумпетер (1883—1950)



Американский экономист и социолог, чех по происхождению. Рано завершив научную карьеру и некоторое время после Первой мировой войны пробыв на посту министра финансов Австрии, Шумпетер в 1932 г. стал профессором экономики в Гарвардском университете. В центре его экономических интересов, как о них можно судить по работам «Теории экономического развития» (1912) и «Деловые циклы» (1939), находилась проблема так называемых «длинных волн развития» капиталистической системы и та особая роль, которая во всем этом принадлежит предпринимательству, склонному к риску. В книге «Капитализм, социализм и демократия» (1942) Шумпетер, основываясь на ряде экономических, социологических и политических источников, пришел к выводу, что западный капитализм по логике собственных достижений, по сути, превратился в одну из форм социализма

местности характеристиками и качествами, от чего недалеко и до совсем уже «революционных» вещей, скажем, поделить весь электорат по основаниям классовой принадлежности, пола, расы, национальности и так далее, а потом заставить эти группы голосовать за своих и только за своих представителей.

Выборы

Хотя полемические страсти вокруг принципов представительства как бушевали, так и бушуют до сих пор, мнения сходятся, по крайней мере, в одном — представительная демократия невозможна без выборов и голосования. Сами по себе выборы — это еще недостаточное условие для подлинного политического представительства, но нет сомнений в том, что это необходимое условие. Некоторые теоретики идут еще дальше, утверждая, что выборы являются самой сутью демократии. Такую позицию, например, отстаивал Иосиф Шумпетер в книге «Капитализм, социализм и демократия» (1942), где демократия определялась как «институциональный механизм», как способ замещения государственных должностей в конкурентной борьбе за голоса общества. По выражению автора, «демократия означает лишь одно — возможность принимать или не принимать людей, которые нами правят». Трактуя демократию всего лишь как политический метод, Шумпетер, в сущности, отождествляет ее с состязательными выборами. Современные теоретики, хотя и понимают этот вопрос не столь узко, все же следуют за Шумпетером в том, что демократичность системы в огромной степени зависит от норм и механизмов, регулирующих проведение выборов. Нужно, следовательно, разобраться в том, какие существуют формы выборов.

Первый вопрос — речь должна идти прежде всего о том, какие должности и посты в государстве должны быть выборными. Хотя выборы используются для замещения должностей, связанных с особой политической ответственностью (в законодательных и исполнительных органах власти), есть не менее важные структуры, представляющие в данном случае исключение. Таковы, например, вторые палаты законодательных органов Великобритании и Канады, где власть главы государства

с формально-конституционной точки зрения принадлежит монарху. Второй вопрос — на какие категории граждан распространяется избирательное право. Как отмечалось, ограничения права голоса по основаниям пола, расы, собственности и голосования в большинстве стран мира ушли в прошлое, тем не менее некоторые проблемы остаются. Например, в большинстве американских штатов вопрос регистрироваться на выборах или не регистрироваться, оставляют на усмотрение избирателя, в результате чего многие граждане не регистрируются и не голосуют. Напротив, в Австралии, Бельгии и Италии участие в выборах является обязательным.

Третий вопрос — как происходит подача голосов. Так, в СССР до 1989 г нормой было открытое голосование, до сих пор в небольших организациях по всему миру голосуют поднятием руки. Но вообще современные политические выборы в основном проводятся тайным голосованием (иногда это называется «австралийским бюллетенем», поскольку впервые этот принцип был применен в 1856 г. в Южной Австралии). Считается, что тайное голосование гарантирует «честность» выборов хотя бы уже тем, что исключает коррупцию и запугивание избирателей. Честность выборов, однако, отнюдь не сводится к тому, как организована подача голосов: важно, имеют ли избиратели доступ к достоверной и объективной информации, сколь широким выбором кандидатов они располагают, как проводилась избирательная кампания и, наконец, насколько добросовестно подсчитываются голоса.

Четвертый вопрос — являются ли выборы состязательными. Это важнейший вопрос, поскольку лишь в половине стран, где проводятся выборы, избиратель имеет возможность выбора между кандидатами и партиями. Некогда в коммунистических странах правилом были выборы с одним кандидатом: по сути, вопрос о замещении государственной должности таким «кандидатом» решался партией задолго до выборов. Вопрос о состязательности выборов является весьма непростым и дискуссионным. Здесь речь идет не только о том, что человек должен иметь право быть избранным, а политические партии — возможность выдвигать его кандидатуру и на законных основаниях проводить избирательную кампанию, но и о более глубинных факторах партийной деятельности, таких, как источники финансирования и доступ к СМИ. От природы партий состязательность выборов, следовательно, зависит не в меньшей степени, чем от решения вопросов, кто вправе баллотироваться и кто как голосует. Наконец, последняя проблема — как, собственно, проводятся выборы. Ниже мы увидим, что существует громадное множество избирательных систем, каждая из которых имеет весьма разные политические и конституционные аспекты.

Функции выборов

Поскольку существуют разные виды выборов и разные избирательные системы, делать какие-то обобщения о функциях или роли выборов весьма и весьма непросто Для начала важно, может быть, отметить то, что демократизация 1980—1990-х годов и крушение коммунистических режимов во многом были обусловлены тем, что в этих странах были введены либерально-демократические избирательные системы — всеобщее избирательное право, предвыборная борьба, тайное голосование. В чем, однако, заключается глубинный политический смысл этих систем, воп-

рос куда более сложный. Хэрроп и Миллер (Harrop and Miller, 1987) выделяют две точки зрения на роль состязательных выборов.

Общепринятый взгляд усматривает в выборах механизм, позволяющий обществу силами избранных политиков проводить определенную политику, а при необходимости и спрашивать с тех же политиков за результаты их деятельности. В этой картине выборы функционируют по вектору *снизу — вверх*: снизу, от общества, идет процесс пополнения корпуса политиков, по тому же вектору осуществляется представительство, формируются правительства и в этом же направлении всевозможные группы интересов стремятся воздействовать на политический процесс. Но есть и другая, радикальная, точка зрения: ее, например, высказывает Гинзберг (Ginsberg, 1982). Этот взгляд усматривает в выборах средство, которым правительства и политические элиты контролируют общество, делая его более управляемым. Речь, следовательно, идет о том, что выборы функционируют по вектору *сверху — вниз*, укрепляя легитимность системы, формируя общественное мнение и усиливая элиты. Можно, однако, утверждать, что в действительности выборы не являются однонаправленным механизмом: никогда нельзя с определенностью сказать, кто кого здесь контролирует — общество политиков или политики общество. Как все каналы политической коммуникации, это «улица с двусторонним движением», которая позволяет правительству и обществу, элите и массам влиять друг на друга. С учетом сказанного можно назвать следующие главные функции выборов.

• **Пополнение политического корпуса.** В демократических государствах выборы являются главным источником того, что называется политическим рекрутированием. Процесс выглядит так: партии выдвигают своих кандидатов, политики в ходе избирательных кампаний демонстрируют свои личные способности — харизматические качества, ораторское искусство, даже привлекательность своей внешности, — и все это выходит далеко за рамки того, что, собственно, требуется для выполнения будущих обязанностей, будь то обязанности парламентария, члена какого-нибудь комитета или министра. Словом, политик, что называется, оказывается на виду. Для назначения на должности, требующие специальных знаний или опыта, например, в государственной службе или судебных органах, — выборы, по общему правилу, не проводятся.

• **Формирование правительств.** Непосредственно по результатам выборов правительства формируются только в тех государствах, где принят принцип общенародного избрания глав исполнительной власти, как это имеет место в США, Франции и Венесуэле. В отношении более распространенных — парламентских — систем можно сказать, что от результатов выборов здесь *зависит* формирование правительств, особенно в тех случаях, когда в силу особенностей избирательной системы одна партия может получить парламентское большинство. В системах же пропорционального представительства правительства формируются после выборов в ходе соответствующих переговоров; здесь, кроме того, правительства могут формироваться и распускаться без выборов.

• **Обеспечение представительства.** Если выборы в полной мере соответствуют принципам честности и состязательности, они, по сути дела, становятся тем каналом, по которому общество транслирует свои требования к системе государственного управления. Если в данной политической системе не практикуется отзыва

депутатов, у электората нет иных способов заставить политиков выполнить свой «наказ», кроме как не проголосовать за них на следующих выборах.

• **Влияние на политику.** В общем плане всегда можно сказать, что фактор выборов делает правительство более осторожным и вынуждает его воздерживаться от каких бы то ни было радикальных и непопулярных мер, но о прямом влиянии выборов на политику можно говорить лишь в исключительных случаях, например, когда в избирательной кампании все вращается вокруг какой-то одной проблемы. Часто утверждают, что предлагаемые в разных предвыборных программах варианты политики весьма мало чем отличаются друг от друга, поэтому и результаты выборов мало о чем говорят. Существует также мнение, что правительство в любом случае будет формировать свою политику не по результатам выборов, а исходя главным образом из практических соображений, например состояния экономики.

• **Политическое просвещение общества.** В ходе предвыборной кампании на избирателей обрушиваются потоки информации о партиях, кандидатах, возможных направлениях дальнейшей политики, положении дел у существующего правительства, данной политической системе и так далее. Нужно лишь сказать, что политическому образованию общества это содействует лишь тогда, когда с его стороны есть интерес к тому, что говорится и как говорится: для апатичного и отчужденного от политики общества все это может оказаться пустым звуком. Нельзя упускать из виду и того, что поскольку кандидаты и партии больше стремятся убедить избирателя, нежели «просветить» его, от них вполне можно ожидать и неполной, либо даже искаженной, информации.

• **Легитимация системы.** Одна из причин того, что даже авторитарные режимы проводят выборы, — и это подчас при полнейшей их несостязательности, — как раз и заключается в том, что избирательный процесс всегда придает режиму легитимность в глазах общества. Практически это происходит потому, что, как ни смотри, у избирательной кампании есть свой церемониал и ритуал, это всегда дело государственной важности. Но главное, может быть, заключается в том, что участие граждан в политическом процессе, хотя бы в такой скромной форме, как голосование, так или иначе означает их согласие с данной политической системой.

• **Усиление элит.** Однако выборы могут быть и тем средством, которое позволяет элитам манипулировать массами и контролировать их. Это заставляет вспомнить Прудона, который высказывался так: «Всеобщее избирательное право — это контрреволюция». Речь идет о том, что с выборами политические противоречия, всегда

◆ К понятийному аппарату

Согласно принципу **пропорционального представительства**, партии в парламенте или законодательном собрании должны быть представлены прямо пропорционально своему электорату, то есть таким образом, чтобы процент мест, которое они получают в парламенте, соответствовал проценту набранных ими голосов. Вообще это понятие относится не к какому-то одному методу проведения выборов, а к комплексу предвыборных механизмов, обеспечивающих пропорциональность результатов. Чаще всего практикуются такие методы пропорционального представительства, как выборы по партийным спискам, система перехода голосов и др. Следует помнить, что провести четкую линию между пропорциональной и мажоритарной системами не всегда легко. Принятые преимущественно в континентальной Европе системы пропорционального представительства ориентированы в большей степени на партии, чем на индивидуальных кандидатов, и лучше вписываются в общества с явно выраженным плюрализмом интересов.

существующие в обществе, подчас смягчаются и вообще облекаются в совершенно конституционные формы: в результате правительства меняются — режим остается. Выборы в этом отношении представляют собой тем более надежный инструмент в руках элит, что, помимо прочего, создают впечатление контроля общества над властями.

Избирательные системы: дискуссии и противоречия

Избирательная система представляет собой набор правил, которые регулируют проведение выборов. Эти правила широко различаются от страны к стране, впрочем, и внутри отдельных стран вокруг них, бывает, идут самые ожесточенные споры. В целом избирательные системы различаются по следующим признакам:

- избирателям предоставляется делать выбор либо между кандидатами, либо между партиями;
- избиратели могут голосовать либо за одного из кандидатов, либо за нескольких, но в этом последнем случае располагать их в порядке предпочтения;
- электорат может быть либо поделен, либо не поделен на избирательные округа;
- в одном избирательном округе может выбираться либо один кандидат, либо несколько кандидатов;
- процент голосов, необходимых для избрания, может варьироваться от так называемого «простого» большинства» (наибольшего числа голосов, поданных за любого из кандидатов) до «абсолютного» большинства или до какого-либо иного принятого в данной системе показателя.

Далее, для целей самого общего анализа избирательные системы можно поделить на две большие категории в зависимости от того, как полученные голоса «пересчитываются» в места того или иного органа власти. Здесь, с одной стороны, мы видим *мажоритарные* системы, в которых победившие партии получают в процентном отношении больше мест, чем за них было подано голосов на выборах. Это увеличивает шансы отдельной партии сформировать парламентское большинство и править, по существу, самостоятельно. Такая ситуация характерна для Великобритании, где основательно утвердилась идея однопартийного правительства, и это при том, что начиная с 1935 г. ни одна партия никогда не получала большинства голосов на выборах. С другой стороны, существуют *пропорциональные* системы, гарантирующие равное или примерно равное соотношение между голосами, отданными за партию на выборах, и получаемыми ею местами. В системах строго пропорционального представительства партия, получившая 45% голосов, получит ровно 45% мест, поэтому при такой системе невелика вероятность образования однопартийного правительства: там, где она принята, обычно действует многопартийная система и формируются коалиционные правительства. Детали мажоритарных и пропорциональных избирательных систем даны во врезках «Обратим внимание на...» к настоящему разделу.

Обратим внимание на...

Избирательные системы: система простого большинства

Используется: в Великобритании (на выборах в Палату общин), США, Канаде, Индии, других государствах.

Тип — мажоритарная

Черты

- Страна поделена на избирательные округа, как правило, одинакового размера.
- Избиратели выбирают одного кандидата, обычно отмечая его имя в бюллетене для голосования.
- Кандидат считается избранным, если за него подано больше всего голосов, независимо от их абсолютного количества.

Сильные стороны

- Обеспечивает прямую и ясно выраженную связь между принципом представительства и избирательными округами: в ней невозможно такое, что от округа никто не будет избран.
- Избирателям предоставляется ясный выбор между партиями и их кандидатами
- Органы государственного управления получают вполне определенный политический мандат, хотя и отражающий позиции не более чем простого большинства электората.
- Отсеивает всевозможные политические «крайности», затрудняя малым партиям радикального толка возможности прихода к власти.
- Обеспечивается сильное правительство, поскольку большинство мест в законодательном собрании всегда получает какая-то одна партия.
- Это правительство, как правило, стабильно, поскольку однопартийные правительства, как правило, внутренне солидарны.

Слабые стороны

- Система «понапрасну расходует» большое количество (в некоторых случаях большинство) голосов: тех, что были поданы за проигравших кандидатов, и тех, что были поданы в пользу кандидатов, победивших сверх того уровня, что в любом случае обеспечивал бы им победу.
- Искажает картину предпочтений электората, давая недостаточное представительство малым партиям и партиям с географически рассредоточенной поддержкой (так называемый эффект «третьей партии»).
- В силу своего двухполюсного характера, благоприятствующего двум наиболее крупным партиям, она ограничивает действительную свободу электорального выбора.
- Неблагоприятно сказывается на легитимности правительства, коль скоро на практике оно может быть избрано абсолютным меньшинством, хотя и относительным большинством, голосов.
- В систему государственного управления она привносит элемент нестабильности, поскольку смена правительств при ней чревата радикальными поворотами в политике.
- Неблагоприятно сказывается на отношениях политической подотчетности, поскольку законодательное собрание здесь так или иначе контролируется лидером победившей партии.
- Не благоприятствует более широкому социальному выбору, ставя в наиболее выигрышное положение лишь тех кандидатов, которых предпочитает большинство в тех или иных избирательных округах.

Обратим внимание на...

Избирательные системы: система второго тура

Используется: во Франции (хотя здесь какие-то моменты избирательной системы довольно часто меняются)

Тип — мажоритарная

Черты

- Как и в предшествующей системе, один избирательный округ избирает одного кандидата
- Для победы в первом туре кандидату необходимо набрать абсолютное большинство голосов
- Если ни одни из кандидатов не набирает в первом туре абсолютного большинства, во второй тур выходят два кандидата, получившие больше всего голосов в первом туре

Сильные стороны

- Расширяет электоральный выбор образно говоря, избиратели могут отдать «сердца» своему кандидату в первом туре и сделать выбор на основе «разума» — во втором
- Коль скоро кандидатам в этой системе требуется привлечь на свою сторону большинство электората, они вынуждены выходить на выборы с более широкой программой
- Как и в предшествующей, эта система обеспечивает сильное и стабильное правительство

Слабые стороны

- Поскольку черты пропорциональности в системе выражены разве что немногим сильнее, чем в системе простого большинства, она искажает действительные предпочтения избирателей и неблагоприятна для «третьих» партий
- Велика вероятность того, что позиция выходящих на выборы кандидатов не будет принципиальна — либо из-за того, что политик стремится к популярности «здесь и сейчас», либо из-за того, что он вынужден вступать в те или иные соглашения с проигравшими кандидатами
- Проведение второго тура чревато «усталостью» избирателя и падением его интереса к выборам

Есть страны, где не возникает особых споров по поводу существующей избирательной системы, но есть и такие, где она является предметом острейших политических дебатов, связанных с проблемами политического и конституционного значения. Это, в частности, относится к Франции, где избирательная система изменяется, кажется, столь часто, что любое ее описание грозит, так сказать, оказаться устаревшим, еще не будучи законченным. Во время парламентских выборов 1985 г например, был отменен принцип второго тура и введена система региональных списков, но в 1993 г. страна вновь вернулась к прежней системе. В Великобритании, где всеобщие выборы по традиции проходят по мажоритарной системе, для выборов в автономные органы Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии, а также в Совет Большого Лондона и Европейский парламент с 1999 г. были введены более пропорциональные системы. Самое интересное во всем этом то, что в тех реформах избирательных систем, которые идут в разных странах мира, невозможно уловить никакой закономерности. Так, в 1994 г., когда Новая Зеландия вместо мажоритарной системы ввела пропорциональное представительство, Италия пошла в противоположном направлении и заменила систему партийных списков менее пропорциональной системой.

Обратим внимание на...

Избирательные системы: система альтернативного голосования

Используется: в Австралии (при выборах в Палату представителей), других странах.

Тип — мажоритарная

Черты

- Один избирательный округ избирает одного кандидата.
- Голосование осуществляется по преференциальному принципу. Избиратель располагает кандидатов в порядке предпочтения: при этом наиболее предпочтительного кандидата он отмечает цифрой 1, следующего — 2 и так далее.
- Избранным считается кандидат, набравший 50% голосов всех избирателей.
- Голоса подсчитываются по первому предпочтению. Если ни один из кандидатов не набирает 50%, последний в списке кандидат исключается из системы, а поданные за него голоса распределяются между кандидатами, начиная с уровня второго или последующих предпочтений. Таким методом голоса подсчитываются до тех пор, пока один кандидат не наберет большинства.

Сильные стороны

- «Понапрасну расходует» меньше голосов, чем система простого большинства.
- В отличие от системы второго тура, здесь исключено, что на конечный результат как-то могут повлиять соглашения между кандидатами.
- Хотя победившему кандидату требуется набрать минимум 50% голосов, система отнюдь не исключает однопартийного правительства.

Слабые стороны

- Черты пропорциональности в системе выражены не намного сильнее, чем в системе простого большинства, и потому она, опять-таки можно сказать, благоприятствует крупным партиям.
- На результат может повлиять выбор тех, кто поддерживает небольшие, возможно, экстремистские, партии.
- Наиболее предпочтительным победивший кандидат здесь, возможно, является отнюдь не для всех избирателей: точнее в данном случае было бы сказать, что это «наименее непопулярный» кандидат.

Вообще об избирательных системах много говорят еще и потому, что от них напрямую зависят политические судьбы партий — во всяком случае их перспективы прихода к власти или, по крайней мере, участия в ней. Нет ничего странного поэтому в том, что отношение партии к избирательной системе подчас напрямую зависит от того, находится ли она у власти или в оппозиции. Так, крутые политические виражи французского президента Миттерана в 1980—1990-х годах главным образом и были продиктованы стремлением увеличить представительство социалистов в Национальном собрании. То же самое можно сказать и о британской лейбористской партии в 1980-х годах, когда ее интерес к реформе избирательной системы то возрастал, то снижался в зависимости от шансов партии победить по принципам мажоритарной системы. То, что лейбористы поддержали идею введения системы пропорционального представительства для выборов в автономные органы, а в 1997 г. были решительно настроены в пользу референдума об избирательной реформе для Палаты общин, можно отчасти считать следствием тех 18 лет, что партия

Обратим внимание на...

Избирательные системы: смешанная система

Используется: в Германии, России (при выборах в Государственную Думу), Новой Зеландии, Великобритании (при выборах в Парламент Шотландии и Законодательное собрание Уэльса).

Тип: пропорциональная

Черты

- Часть мест (50% в Германии и более этого в Италии, Шотландии и Уэльсе) заполняется по системе простого большинства от одномандатного округа.
- Остальные места заполняются по партийному списку (как это объясняется во врезке «Система партийных списков»)
- Избиратели опускают два бюллетеня, отдавая один голос за соответствующего кандидата от округа, другой — за партию.

Сильные стороны

- Смешанный характер системы позволяет объединить достоинства двух систем, результатом чего становится более репрезентативное законодательное собрание.
- Хотя система в целом носит пропорциональный характер, при ней возможно однопартийное правительство.
- Система предоставляет избирателю возможность выбрать от округа кандидата одной партии и в то же время проголосовать за другую партию.

Слабые стороны

- Сохранение одномандатных округов препятствует достижению более высоких уровней представительства.
- Система создает два подвида представительства, причем один из них (от округа) имеет более низкий, а второй — более высокий статус.
- Из-за размеров округов (как правило, в два раза превышающих округа в системе простого большинства) они имеют более слабое представительство.
- Система содействует централизации и усилению партий, поскольку именно они решают, кто баллотируется от округа, а кто включается в партийные списки; более того, какую именно позицию в этом списке займет кандидат.

провела в оппозиции. Примечательно, что стоило лейбористам одержать внушительные победы на выборах 1997 и 2001 годов, как их интерес к реформе системы выборов в парламент заметно снизился, а обещанный референдум так и не состоялся. Но переменчивость этих настроений в партии, возможно, связана не только с конъюнктурными соображениями. Дело в конце концов объясняется одним — «наилучшей избирательной системы» попросту не существует.

Полемика вокруг избирательных систем, в сущности, сводится к вопросу о том, на каких принципах должно быть основано «хорошее» правительство. Скажем, что важнее для правительства — быть представительным или эффективно управлять? Что лучше — искать компромиссы и консенсус или следовать принципам и своим идеологическим ориентациям? На все эти вопросы однозначного ответа нет и быть не может. Наконец, поскольку выборы выполняют несколько функций, судить о них приходится по нескольким критериям, но здесь вполне может выясниться, что сами эти критерии, как нередко бывает, противоречат друг другу. Возможны, сле-

довательно, лишь качественные оценки — с учетом баланса сильных и слабых сторон конкретной избирательной системы и ее достоинств относительно других систем. Итак, критерии оценки избирательных систем можно разделить на две категории — связанные с качеством представительства и эффективностью управления.

Мажоритарные системы обнаруживают свои слабые стороны, если во главу угла поставить критерий представительства. Суть заключается в том, что эти системы всегда, где в большей, где в меньшей степени, искажают позиции электората: партии, при ней всегда получают больше мест, чем они «заработали» на выборах. Во всем этом всегда присутствует «несправедливость» по отношению к малым партиям и партиям с географически рассредоточенным электоратом, — и «чрезмерная справедливость» к партиям большим и партиям с консолидированным электоратом. Примеры: в 2001 г. британская лейбористская партия получила 63% мест в парламенте при 41% набранных на выборах голосов, консервативная партия — 25 мест при 31% голосов, а либеральные демократы — лишь 8% мест при 18% голосов. С точки зрения политического представительства все это, разумеется, представляет собой острейшую проблему, тем более что обиженные «третьи» партии часто являются партиями центристского, а отнюдь, скажем, не экстремистского толка.

Можно утверждать, что всякая мажоритарная система порождает следующий политический феномен — двухпартийную систему и однопартийное правительство, что на самом деле никак не отражает действительных предпочтений электората. Но во всем этом есть и куда более серьезные проблемы. Такие, например, факты, что партии могут придти к власти, не имея и двух пятых голосов избирателей (в Великобритании, например, в октябре 1974 г. лейбористы получили большинство в Палате общин с показателем 39,2% голосов) есть, как ни смотри, весьма и весьма серьезное испытание для легитимности данной политической системы в целом. Кроме того, при этом возникают ситуации, в которых сильно «идеологизированные» партии могут вполне продолжительное время оставаться у власти, в общем-то не беспокоясь относительно своих электоральных позиций. Британские консерваторы, скажем, смогли реализовать обширнейшую программу рыночных реформ в 1980—1990-х годах, хотя на выборах они никогда не получали больше 43% голосов. Когда по факту получается, что большинство избирателей находится в оппозиции к правящей партии, весьма сложно доказать, что она имеет политический мандат вообще на что-либо.

В свете этих фактов может показаться, что пропорциональные избирательные системы полнее обеспечивают представительство. Для начала, однако, скажем, что не следует отождествлять принцип пропорциональности со справедливостью выборов. У систем пропорционального представительства тоже есть свои критики, и критикуются эти системы за то, что они склонны порождать коалиционные правительства. Хотя в отличие от однопартийных, коалиционные правительства опираются, как минимум, на 50%-ную поддержку избирателей, их политическая линия всегда определяется после выборов, и поэтому невозможно утверждать, что ее, эту линию, одобрило вообще *какое-либо* число избирателей. К тому же, и в этом случае реальное влияние партии внутри коалиции может не соответствовать числу полученных ею голосов: классический пример — ситуации, когда небольшие центристские партии (например, Свободные демократы в Германии), диктуют свои условия более крупным партиям (например, ХДС или СДПГ в той же Германии), угрожая

примкнуть к другой партии в коалиции. Словом, получается, что «хвост машет собакой».

В пользу мажоритарных систем обычно приводится тот аргумент, что они лучше обеспечивают выполнение правительством своих функций, как и содействуют политической стабильности в целом. Да, они непропорциональны, мог бы сказать их сторонник, но это та цена, которую все-таки стоит заплатить за возможность иметь сильное правительство, однопартийным же такое правительство будет потому, что не могут же избиратели в мажоритарной системе отдать предпочтение сразу

Обратим внимание на...

Избирательные системы: система переходных голосов

Используется: в Республике Ирландия и Великобритании (на выборах в Законодательное собрание Северной Ирландии).

Тип — пропорциональная

Черты

- Принят принцип многомандатных округов, — от каждого округа избирается до пяти человек.
- Партии могут выставлять столько кандидатов, сколько имеется мест в законодательном собрании.
- Голосование осуществляется по преференциальному принципу, как в системе альтернативного голосования.
- Кандидаты считаются избранными, если они получили необходимую квоту голосов. Квотой является минимум голосов, необходимых для избрания нужного числа кандидатов. Рассчитывается по формуле:

$$\text{Квота} = \frac{\text{Число поданых голосов}}{(\text{Число заполняемых мест} + 1)} + 1$$

Например, если в округе, где избираются пять кандидатов, подано 100 000 голосов, квотой будет число 100 000: (4+1) + 1 = 20 001.

- Голоса подсчитываются по первым предпочтениям. Если при этом замещенными оказываются не все места, исключается кандидат с наименьшим числом голосов, а его (ее) голоса перераспределяются в соответствии со вторыми предпочтениями избирателей и так далее, пока не окажутся замещенными все места.

Сильные стороны

- Система способна обеспечить высокий уровень представительства.
- Коль скоро имеет место состязание среди кандидатов внутри одной и той же партии, избиратель получает возможность персонально оценить каждого из них, включая те их позиции, которые, возможно, выходят за рамки партийной программы.
- Множественность кандидатов означает, что у избирателей всегда есть выбор в том смысле, к кому из них «нести свои проблемы».

Слабые стороны

- Из-за фактора партий возможны колебания уровня пропорциональности.
- Невелика вероятность однопартийного правительства.
- Внутрипартийная конкуренция может негативно сказываться на единстве партии.

двум партиям. Опираясь на сплоченное большинство законодательного собрания, такие правительства способны продержаться у власти полный срок. Коалиционные же правительства, напротив, слабы и нестабильны: здесь вечно идет какой-то бесконечный процесс согласования позиций и постоянно присутствует угроза распада. Классическим примером в этом смысле является Италия, где с 1945 по 2001 год сменилось 59 правительств.

И все же сторонники пропорционального представительства утверждают, что сильное правительство (если под силой понимать способность «проталкивать» те или иные программы) еще не есть хорошее правительство, поскольку уж слишком часто такие правительства имеют возможность уходить от своей ответственности перед парламентом. Скорее наоборот, сильным правительством, по их убеждению, следует считать то, которое пользуется общественной поддержкой. Именно этому критерию и соответствуют коалиционные правительства, имеющие куда более широкую электоральную базу, нежели однопартийные правительства. К тому же, под «стабильностью» государственного управления лучше всего понимать преемственность в деятельности нескольких правительств подряд, а отнюдь не способность одного правительства продержаться до конца своего срока правления. Коалиционному правительству (в котором одна или несколько партий могут оставаться у власти на протяжении нескольких периодов правления, хотя и в разном составе) легче справиться с такой задачей, нежели правительству однопартийному, состав и приоритеты которого меняются всякий раз при переходе власти от партии к партии.

Все это так, но все же трудно удержаться от впечатления, что в дискуссиях об избирательной реформе значение избирательных систем в принципе преувеличено. Нужно понимать, что выборы являются лишь одним из многих факторов, определяющих политический процесс, возможно, даже не самым главным. Само воздействие избирательных систем на политическую жизнь государства обусловлено целым рядом иных факторов: политической культурой, партийной системой, теми экономическими и социальными условиями, в которых осуществляется политика. Кстати сказать, нельзя ведь согласиться и с тем, что коалиционные правительства всегда хуже однопартийных. Пусть в Италии коалиции и в самом деле слабы и недолговечны, но в Германии они всегда порождали вполне стабильное и эффективное управление. Да и мажоритарные системы не всегда плохи: хотя при них и в самом деле курс государства подчас меняется от правительства к правительству, но нередко можно видеть и полную преемственность между ними. Так, в 1950—1960-е годы государственная политика Великобритании отличалась совершенно необыкновенной последовательностью, и это при том, что у власти чередовались консерваторы и лейбористы: обе партии были близки к позициям кейнсианской социал-демократии. Наконец, весьма неясно, в чем же, собственно говоря, «вред» той или иной избирательной системы. При печально известной политической нестабильности Италии, причину чего усматривают в том, что некогда здесь существовала система выборов по партийным спискам (в настоящее время отмененная), страна как-никак продемонстрировала совершенно устойчивый рост после Второй мировой войны (уж Север Италии точно) и сегодня занимает третье место по уровню жизни среди государств ЕС.

О чем говорят результаты голосования?

Значение выборов не подлежит сомнению. Самое малое, они дают обществу пусть хотя бы формальную возможность оказывать влияние на политический процесс и как-то определять, прямо ли или косвенно, кто именно будет распоряжаться государственной властью в ближайшей перспективе. В этой связи можно сказать так: когда говорят о выборах, говорят о результатах, о победителях и побежденных Всему этому подыгрывают СМИ, которые с помощью опросов общественного мнения все больше превращают выборы в своего рода гонки. Политикам и политологам, однако, происходящее ни капли не мешает утверждать, что избирательный процесс на самом деле исполнен более глубокого смысла, что это наглядная демонстрация народного волеизъявления: короче, «народ сказал свое веское слово». Не заставляют себя долго ждать и политические комментаторы с заявлениями вроде «выборы отразили явный сдвиг в настроениях общества». Проблема лишь в том,

---

Обратим внимание на...

Избирательные системы: система партийных списков

Используется: в Израиле, во многих европейских странах, включая Бельгию, Люксембург и Швейцарию, а также в Европейский парламент.

Тип — *пропорциональная*

Черты

- Принимается, что единым избирательным округом является вся территория — либо, если речь идет о региональных партийных списках, создается несколько многомандатных округов.
- Партии выставляют список кандидатов в порядке нисходящего предпочтения
- Избиратели голосуют не за кандидатов, а за партии.
- Партии получают места в прямой пропорции к числу полученных голосов. Эти места замещаются в соответствии с партийным списком
- Может быть установлен «барьер» (в Германии это 5%), отсекающий малые, предположительно, экстремистские, партии.

Сильные стороны

- Является единственным, по крайней мере, потенциально, вариантом «чистого» пропорционального представительства, справедливого для всех партий.
- Содействует солидаризации групп избирателей, поскольку в данном случае они идентифицируют себя в большей степени со страной или партией, чем с избирательным округом
- Повышает шансы на избрание для кандидатов меньшинств и женщин, если, разумеется, они включены в партийные списки.
- Присутствие большого числа партий ставит их перед необходимостью договариваться, идти на взаимные уступки и искать компромисс

Слабые стороны

- Присутствие большого количества партий может привести к слабому и нестабильному правительству.
- Связь между представителями и округами в системе полностью отсутствует.
- Система работает так, что непопулярные политики, в свое время попав на первые позиции партийного списка, практически не могут быть отрешены от должности.

что все заявления такого рода совершенно субъективны, ибо любая попытка «вчитать» в выборы или «вычитать» из них какой-то смысл есть дело, сопряженное с немалым риском. Народ-то, может быть, и впрямь сказал свое веское слово, вот только как уяснить, что именно это веское слово означает?

Вообще проблемы такого рода изначально связаны с неопределенностью понятия «общественный интерес». Если таковой и впрямь существует, то под ним, наверное, следует понимать «общие интересы» — интересы *всех* граждан. Это нечто такое, что Ж.-Ж. Руссо называл «общей волей», под каковой он понимал волю всех граждан, как она проявлялась бы, действуй каждый человек бескорыстно. Все это, однако, уж как-то очень непросто понять с практической стороны. Простой факт заключается в том, что в жизни люди не поступают бескорыстно и в соответствии с «общей волей»; нет, следовательно, и существующего отдельно от людей «общественного интереса». Не следует поэтому так уж сильно доверяться таким абстракциям, как «общество» или «электорат». Нет электората как такового, — есть совокупность избирателей, каждый со своими интересами, симпатиями, взглядами и т.д. Поэтому в лучшем случае результаты выборов отражают предпочтения большинства или, скажем так, некоторого множества избирателей, но даже и в этом случае в точности уяснить, «что они имели в виду», есть проблема практически неразрешимая.

◆ К понятийному аппарату

Общественный интерес — это общие или коллективные интересы сообщества, то есть то, что благотворно для общества в целом. Можно выделить два противоположных понимания общественных интересов. Радикальная трактовка этого понятия предполагает резкое разделение личных и общественных интересов, интересов общества как коллективного целого и личных интересов каждого человека в отдельности. Согласно Руссо и многим социалистам, интересы общества стоят выше интересов индивида, по крайней мере, с точки зрения морали. Сторонники более умеренного понимания признают только частные интересы, а потому в общественном интересе усматривают сумму личных устремлений, то есть то, в чем все усматривают благо для себя. Традиция либерального индивидуализма часто не признает саму идею «общественных» интересов, полагая ее абсурдной.

Неразрешима она потому, что наука до сих пор не знает, почему избиратели голосуют так, а не иначе. Как будет показано в следующем разделе настоящей главы, несколько поколений политологов пытались разрешить проблему избирательного поведения, но так и не смогли создать сколько-нибудь общеприемлемой теории на этот счет. Голосование (с виду такое простое действие!) на самом деле определяется комплексом факторов — сознательных и бессознательных, рациональных и иррациональных, эгоистических альтруистических. Поэтому мы всегда располагаем лишь частичными объяснениями, которые необходимо дополнять целым рядом уточнений. Взять, к примеру, так называемую экономическую теорию демократии, выдвинутую Энтони Даунзом (Anthony Downs, 1957), где постулируется, что на выборах избиратели выбирают партии примерно так же, как покупатель выбирает товар или услугу, то есть под действием момента чисто личной заинтересованности; партия, победившая на выборах, следовательно, вправе заявить, что ее политика полнее всего отвечает интересам наибольшей группы избирателей.

Не следует, однако, забывать, что «покупая» политику, избиратели куда хуже покупателей осведомлены относительно «качества товара» да еще и находятся под воздействием таких «иррациональных» факторов, как привычка, социальное окру-

жение, имидж партий и личность лидеров. Кроме того, избирательный успех партий, продолжая аналогию, зависит не столько от качества выставленного на продажу «товара», сколько от способа «продажи» — от рекламной поддержки, агитации, пропаганды и так далее. Коль скоро это так, результаты выборов чаще всего, может быть, отражают не столько интересы основной массы избирателей, сколько различия в финансовых возможностях партий.

Следующая и, наверное, еще более сложная проблема состоит в том, что ни один избирательный механизм не отражает всего разнообразия предпочтений избирателей. Американский экономист Кеннет Эрроу (Kenneth Arrow) представил эту проблему в терминах своей «теоремы невозможности». В работе «Социальный выбор и индивидуальные ценности» (*Social Choice and Individual Values*, 1951) он обратил внимание на проблему, как он это сформулировал, «перехода предпочтений», возникающую, если избирателям дать возможность высказаться в пользу нескольких кандидатов и вариантов политики, а не одного. Оказывается, недостаток однозначного выбора заключается не только в том, что это довольно грубое средство — выбор по принципу «все или ничего», — но также и в том, что во многих случаях ни один отдельный кандидат или вариант политики не набирают большинства. Скажем, за кандидата «А» отдано 40% голосов, за «В» — 34 и за «С» — 26% Вроде бы все ясно, однако картина усложняется, если мы учтем второй ряд предпочтений избирателей.

Предположим, что в этом втором ряду все сторонники кандидата «А» предпочли кандидата «С», сторонники «В» — кандидата «А», а сторонники «С» — кандидата «В». Создается ситуация, когда каждый кандидат может заявлять о том, что его поддерживает большинство избирателей. Сумма голосов кандидата «А» составит 74% (40 плюс 34% сторонников «В»), кандидата «В» — 60 (34 плюс 26% «С») и «С» — 66% (26 плюс 40% от «А»). Этот феномен «переходного большинства» показывает отсутствие строгой зависимости между индивидуальными предпочтениями и коллективным выбором. Результаты выборов, следовательно, не показательны. Что до политиков и политологов, усматривающих в выборах «особый смысл», то все их оценки в большей или меньшей степени произвольны. Разумеется, все это не означает, что политики могут почивать на лаврах, ведь на следующих выборах с них, что называется, спросится. Может быть, самой важной функцией выборов в конце концов и является то, что те, кто говорит *от имени общества*, рано или поздно попадают под вердикт *самого общества*.

Электоральное поведение

Рост интереса к проблемам электорального поведения совпал с распространением бихевиоризма в политологии. Поскольку голосование является наиболее распространенной и вполне измеримой формой политического поведения, оно и стало объектом новых методов выборочного исследования и статистического анализа. Монография «Американский избиратель» (*The American Voter*, 1960) — результат кропотливых исследований Мичиганского университета стала классической работой в этой области и стимулировала множество подобных исследований, таких, например, как «Политические перемены в Великобритании» Батлера и Стокса (Butler

and Stokes *Political Change in Britain*, 1969). В апогее «бихевиориальной революции» многим верилось, что изучение голосования станет ключом к раскрытию всех тайн политических систем и позволит сформулировать законы массовой политической психологии. И хотя этим мечтаниям не суждено было сбыться, *псефология* (наука, изучающая избирательное поведение) по-прежнему занимает одно из важнейших мест в политическом анализе — отражение того обстоятельства, что голосование есть богатейший источник информации о взаимодействии индивидов и общества, а также о политическом процессе в целом. Изучая тайны электорального поведения, мы весьма многое узнаем о сущности политической системы и процессах социальных и политических изменений.

◆ К понятийному аппарату

Эрозия партий. Это понятие относится к феномену резкого сокращения числа сторонников той или иной партии, падения уровня солидарности с ней. По мере углубления этого процесса поведение электората становится более изменчивым и непредсказуемым, приводя к кризису старые партии и благоприятствуя становлению новых. «Нормальный» уровень поддержки партий падает: все большее число избирателей переходят в категорию «не определившихся» или отдающих свой голос то одной, то другой партии. Причины явления заложены в расширении образования, усилении географической и социальной мобильности населения, превращении телевидения в главный источник политической информации. Утверждается мнение, что эрозия партий отражает растущее разочарование общества в традиционной политике и неспособность партийной системы найти ответ на потребности постиндустриального общества.

На электоральное поведение воздействуют краткосрочные и долгосрочные факторы. Краткосрочные факторы имеют отношение к конкретным выборам: здесь сложно делать какие-либо обобщения по поводу моделей голосования. Главным фактором в этом ряду является состояние экономики на момент выборов, так как действует прямая связь между популярностью правительства и такими экономическими показателями, как безработица, инфляция и доходы населения. Особую роль при этом играет оптимизм человека в отношении своих материальных обстоятельств (так называемый фактор «бывает все на свете хорошо»): не случайно говорят, что для повышения своих шансов остаться на второй срок правительства делают все, чтобы подстегнуть состояние экономики в предвыборный период. Шансы на синхронизацию политических и деловых циклов тем выше, что в практику вошли гибкие сроки проведения выборов, что помогает правительству точно определить наиболее благоприятный момент для «выхода к народу».

Другим краткосрочным фактором, воздействующим на голосование, является личность и общественная репутация партийных лидеров, что особенно важно, поскольку СМИ давно уже приучили всех к тому, что лидер является чем-то вроде «брэнда» партии. Это, кстати, означает и то, что если партия считает свои электоральные позиции слабыми, а ее лидер явно непопулярен, лидера можно и нужно заменить: так произошло в 1990 г. с Маргарет Тэтчер в Великобритании и с Бобом Хоуком в 1991 г. в Австралии. Еще один фактор — это то, в каком стиле и сколь эффективно партии проводят свою предвыборную кампанию. Кампании могут продолжаться от трех недель (при выборах с гибким сроком) до двух лет (при фиксированных сроках, как, например, президентские выборы в США). Большую роль при этом играют опросы общественного мнения, результаты которых могут как усиливать, так и ослаблять позиции партии в зависимости от того, как все это отражается на электорате.

Последний краткосрочный фактор — это роль СМИ, роль, которая, впрочем, вполне может иметь и долгосрочное значение, если, например, владельцы конкретных органов прессы будут систематически привносить в освещение событий ту или иную тенденцию. От выборов к выборам, однако, пресса может вести себя поразному. Скажем, лейбористской партии Великобритании при Тони Блэре удалось добиться расположения со стороны концерна Мэрдока, что, возможно, во многом и объясняет возвращение партии к власти в 1997 г. Следует, однако, учесть, что все соображения такого рода не имеют большей ценности, если их брать вне контекста психологических, социологических, экономических и идеологических факторов, влияющих на электоральное поведение. В этой связи следует рассмотреть различные модели голосования. Главными из них являются:

- модель идентификации с партией (party-identification model)
- социологическая модель (sociological model)
- модель рационального выбора (rational-choice model)
- модель господствующей идеологии (dominant-ideology model)

Теории голосования

Модель идентификации с партией

Исторически наиболее ранняя теория электорального поведения — теория идентификации избирателя с партией — ставит во главу угла чисто психологические факторы. Избиратели здесь предстают людьми, что по традиции *поддерживают* «свою» партию, а голосование — выражением этой приверженности, но не результатом, скажем, каких-то соображений, связанных с той или иной политической проблемой, личностью кандидатов, обстоятельствами предвыборной кампании или воздействием СМИ. Как правило, в модели подчеркивается значение первичной социализации человека, прежде всего идущей от семьи, когда у человека и складывается его политическая картина мира — та картина, которая в дальнейшем закрепляется всякого рода социальным опытом.

Итак, в данной модели отношение избирателей к политическим проблемам и лидерам, их представления о групповых и личных интересах, формируются на основе изначальной идентификации с партией. Что бы ни происходило, человек всегда «впишет» это в свою уже сформированную картину мира, в свои политические симпатии и антипатии. Сильная сторона такой позиции в том, что она содействует стабильности и преемственности, укореняет определенные привычки электорального поведения, часто сохраняющиеся у людей всю жизнь. Можно, следовательно, полагать, что, исходя из числа традиционных приверженцев партии, можно вычислить некую «норму» числа голосов, которые она получит на выборах, всякие же отклонения от «нормы» скорее всего будут следствием краткосрочных факторов.

Главная слабость этой модели проистекает из того, что сегодня, и об этом свидетельствует опыт многих стран, размывается самая ее основа: у людей, словом, уже нет прежнего обыкновения отождествлять себя с той или иной партией, равно

◆ К понятийному аппарату

Эрозия отношений «класс — партия» явным образом демонстрирует ослабление связей между общественным классом и той партией, которую он традиционно поддерживал. Однако общественный класс остается основным (а может быть, и решающим) фактором, определяющим выбор избирателя. Наиболее негативные последствия этого процесса испытывают на себе те партии, что традиционно были связаны с общественными классами, прежде всего «левые» партии, партии трудящихся слоев общества. Причины явления заложены в тех изменениях, что претерпевает социально-экономическая структура общества, ослабляя внутриклассовую солидарность. Среди этих причин указывают на обуржуазивание рабочего класса в ситуации его растущего благосостояния, сдвиг от производства к сфере услуг, новые конфигурации отношений между общественным и частным секторами экономики и общества.

как и голосовать за нее на выборах. В США, например, это проявляется в сокращении численности официально зарегистрированных демократов и республиканцев и росте числа людей, считающих себя «политически независимыми» (с 9% в 1920 г. примерно до 30% в 1980-х годах). В Великобритании о том же свидетельствует падение поддержки Консервативной и Лейбористской партий: по опросам, показатель «очень сильной» идентификации с ними снизился с 43% в 1966 г. до 16% в 1997 г.

Социологическая модель

Социологическая модель связывает электоральное поведение человека с его принадлежностью к определенной общественной группе и предполагает, что при голосовании он обычно следует схеме, которая соответствует экономическому и социальному положению данной группы. Эта модель придает основное значение не изначальной психологической приверженности к партии, возникающей под влиянием семьи, а более поздним с точки зрения жизни человека социальным связям, отражающим существование в обществе различных групп, категорий и противоречий. Наиболее значимыми в этом отношении факторами является деление общества по основаниям классовой, половой, этнической, религиозной и территориальной принадлежности. Отнюдь не отрицая значения первичной социализации, эта модель дает все же более ясное объяснение того, как принадлежность к той или иной социальной категории формирует отношение к партиям: понятно, что яснее всего здесь обстоит дело с классовой принадлежностью.

Партийная система общества, разумеется, так или иначе отражает его классовую систему, где средние классы выступают электоральной базой партий правого толка, а экономически зависимые — левых партий. Именно в этом свете всегда воспринималась и британская двухпартийная система. Питер Пализер (Peter Pulzer, 1967) в этой связи даже громко провозгласил: «Основой британской партийной политики является класс; все остальное — мишура и детали». Социологическую модель, однако, критикуют за то, что, фокусируясь на социальных группах, она не учитывает индивида и его интересы. Кроме того, эмпирические данные свидетельствуют о том, что поддержка той или иной партии в современных обществах все меньше зависит уже и от социальных факторов. Весьма многое действительно ука-

зывает на явление «эрозии класса» в большинстве западных обществ. В Великобритании так называемый «абсолютный классовый индикатор голосования» (процент избирателей, которые поддерживают партию, «родную» для своего класса) сократился с 66% в 1966 г. до 47% в 1983 г. В 1997 г. лейбористская партия впервые за свою историю получила больше голосов среди работников умственного, а не физического труда.

Модель рационального выбора

В модели, объясняющей электоральное поведение сугубо рациональным выбором избирателя, акцент переносится с процесса социализации и особенностей психологии социальных групп на индивида, а голосование трактуется как рациональный акт избирателя, отдающего предпочтение той или иной партии по основаниям личного интереса. В этой картине, иными словами, голосование является просто средством достижения определенной цели, а не выражением тех или иных политических позиций и привычек. Есть разные варианты этой модели. В. О. Ки (Key, 1966), например, усматривают в голосовании выражение своего рода ретроспективной оценки итогов деятельности правящей партии, другие теоретики, например, Химмельвейт, Хамфрис и Джегер (Himmelveit, Humphreys and Jaeger, 1985), уподобляют избирателей покупателям, «приобретающим» тот или иной вариант политики.

В последнем подходе подчеркивается особое значение того, что сегодня получило название «голосования по проблемам», и указывается, что партии многое выиграют, если скорректируют свою политику в соответствии с этим явлением. Говорят даже, что распространение «голосования по проблемам» как раз и стало причиной распада традиционных моделей электорального поведения — процесс, дополнительно усиленный факторами плюрализма и индивидуализма, характерных для постмодернизма. Слабость теорий рационального выбора заключается в том, что они отрывают избирателя от его социального и культурного окружения, игнорируя то, что человек определяет свое отношение к проблемам и осознает свой интерес не в отрыве от всех прочих индивидов, а именно вместе с ними, а подчас и вместе со своей партией.

Модель господствующей идеологии

К данной модели относятся радикальные теории электорального поведения, в которых главное внимание уделяется моментам идеологического манипулирования и контроля в отношении избирателя. В каком-то отношении эти теории близки к социологической модели: и там и там принимается, что голосование отражает социальное положение человека. Радикальные теории, однако, акцентируют следующий момент: свое положение группы и индивиды понимают так, как это им внушают системы образования, государства, но более всего — средства массовой информации. В отношении Британии, например, Данлеви и Хасбандз (Dunleavy and Husbands, 1985) убедительно показали, что по мере сокращения влияния классовой

идеологии на электоральное поведение, воздействие СМИ на партийную конкуренцию и политические дискуссии, напротив, все последнее время возрастало.

В отличие от некогда распространенных предположений о том, что СМИ лишь укрепляют уже укоренившиеся предпочтения человека, эта модель утверждает, что СМИ способны искажать поток политической коммуникации, что в политической повестке дня они уделяют одним проблемам больше места, другим — меньше, тем самым формируя предпочтения, симпатии и антипатии. Последствие здесь одно: если позиции избирателей формируются в соответствии с положениями господствующей идеологии, то и партиям приходится в общем-то проводить политику, соответствующую этой идеологии. И электоральный процесс поэтому работает на существующую систему — никак не против нее. Слабость этой модели заключается в том, что, явно преувеличивая значение социальной среды, она совершенно выносит за скобки индивида, его самостоятельность и его интересы.

Выводы

♦ Представительство представляет собой общественное отношение, в котором индивид или группа действуют вместо или от имени более широкой категории людей. Исторически оно осуществлялось передачей полномочий представителям образованной элиты, механизмами делегирования, системой мандата, который партия получает, победив на выборах, и, наконец, гораздо реже, способом пропорциональной репрезентации.

♦ В современной политике представительство напрямую связано с выборами, возможно, не достаточным, но во всяком случае необходимым условием подлинного представительства. Дабы выборы отвечали задачам представительства, они должны быть состязательными, свободными и честными и проводиться на основе всеобщего избирательного права.

♦ Выборам присущи несколько функций. С одной стороны, они функционируют по вектору снизу-вверх, обеспечивая пополнение политического корпуса, представительство, формирование правительства и влияние на решение отдельных политических проблем, с другой — по вектору сверху-вниз, обеспечивая легитимацию режима, формируя общественное мнение и укрепляя позиции элит.

♦ Избирательные системы принято делить на мажоритарные и пропорциональные. В мажоритарных системах крупные партии получают в процентном отношении больше мест, чем получили голосов на выборах, что чаще всего приводит к формированию однопартийного правительства. В пропорциональных системах существует равное или примерно равное соотношение между процентом мест и процентом полученных голосов, что на практике чаще всего приводит к формированию коалиционного правительства.

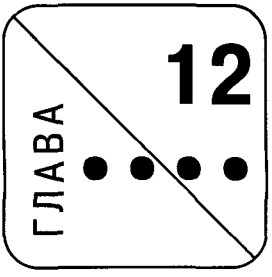
♦ Сильной стороной мажоритарных систем является то, что они дают избирателям совершенно определенную возможность выбора между будущими правительствами, победившие же партии получают столь же четкий мандат на управление, благодаря чему формируется сильное и устойчивое правительство. Достоинство пропорциональных систем усматривается в том, что у избранных правительств здесь всегда более широкая электоральная база; эти системы, кроме того, благоприятствуют консенсусу и сотрудничеству между несколькими партиями и устанавливают куда более здоровые с политической точки зрения отношения между исполнительной и законодательной властями.

♦ Значение и смысл выборов органично связаны с факторами, воздействующими на электоральное поведение. Среди теорий голосования главными являются модели идентификации с партией; социологическая модель, акцентирующая роль групп и более широких общественных образований; модель рационального выбора избирателя на основе личного интереса и модель господствующей идеологии, предполагающая, что выбор избирателями детерминируется механизмами идеологического манипулирования и контроля.

Вопросы для обсуждения

- Можно ли утверждать, что представительство является подменой демократии?
- Какие условия полнее всего обеспечивают принцип представительного управления?
- Каким долгосрочным политическим тенденциям содействуют выборы? Как они обеспечивают жизнеспособность данного режима?
- Есть ли прямая связь между принципом честности выборов и сильным и устойчивым правительством?
- Содействуют ли выборы более точному уяснению общественных интересов?
- Можно ли сказать, что электоральное поведение рационально?

Партии и партийные системы



Дружба в политике почти всегда возникает на почве общей ненависти.

Алексис де Токвиль
Демократия в Америке (1835)

На авансцене современной политики партиям принадлежит столь видное место, что, наверное, никто и не задумывается над вопросом, зачем они, собственно говоря, нужны. Мало кто осознает и то, что исторически партии возникли совсем недавно. Как политические механизмы для завоевания власти по результатам предвыборной борьбы они сложились лишь в начале XIX в. Ныне куда ни посмотри — везде партии: их нет лишь там, где все подавлено политической диктатурой или военным режимом. Итак, партии стали главным организационным механизмом современной политики. Независимо от того, чем они являются в действительности — «великим инструментом демократии» или «источником тирании и репрессий», — они суть важнейшее связующее звено между государством и гражданским обществом, между правительственными учреждениями и группами интересов. Но сегодня партии и партийные системы все чаще подвергаются критике. Говорят, что они не способны реагировать на возникающие в современных обществах новые тенденции и не желают решать многих серьезных проблем или обращать внимание на них.

СОДЕРЖАНИЕ

Партийная политика	**308**
Типы партий	*309*
Функции партий	312
Партийные организации: внутреннее распределение власти	318
Партийные системы	**321**
Однопартийные системы	322
Двухпартийные системы	323
Системы с доминирующей партией	326
Многопартийные системы	328
Упадок партий?	329
Выводы	**331**
Вопросы для обсуждения	**332**

В настоящей главе рассматриваются следующие основные вопросы.

Основные вопросы

- Что такое политическая партия? Какие бывают виды партий?
- Каковы главные функции политических партий?
- Как организованы партии, где внутри них концентрируется политическая власть?
- Какие существуют партийные системы?
- Как характер партийной системы влияет на политический процесс в целом?
- Можно ли говорить об упадке партий, является ли этот процесс необратимым?

Партийная политика

Политические партии мы встречаем в подавляющем большинстве стран и почти во всех политических системах. Это могут быть авторитарные или демократические партии, они могут приходить к власти в результате выборов или революций, опираться на левую, правую, центристскую идеологию или, наконец, вообще не иметь никакой идеологии, но в той или иной форме они существуют на всем пространстве от Бразилии до Бурунди и от Норвегии до Новой Зеландии. Эволюцию политических партий и становление партийных систем можно считать символом и признаком политической модернизации. К концу 1950-х годов партии осуществляли государственное управление примерно в 80% стран мира. Но вот с начала 1960 годов появилось нечто новое — в развивающихся странах началось распространение военных режимов; о партиях стали говорить, что они раскалывают общество и неспособны положить конец бедности, этническим, расовым и племенным противоречиям; как к «пятому колесу в телеге» к ним стали относиться и элиты — экономические и военные. Процесс демократизации 1980 —1990-х годов вдохнул в партии новую жизнь. *Они вновь появились в Азии, Африке и Латинской Америке по мере того, как здесь* шло ослабление военного правления или имел место полный развал военных диктатур, в бывших же коммунистических государствах на смену однопартийной пришла многопартийная система.

Вспомним, однако, что партии сложились в общем-то недавно — в XIX в. Они возникали как неотъемлемый элемент массовой политики — политики эпохи представительного правительства и становления избирательных систем. Так называемые «партии» или «фракции», существовавшие до того, были не более чем группками политиков-единомышленников, что складывались вокруг какой-то заметной фигуры или даже семейства. При королевских дворах возникали «придворные партии» аристократической знати и советников, отчаянно боровшиеся за влияние на корону. Поэтому, когда в конце XVIII в. Эдмунд Бёрк говорил о партии как о «группе людей, объединившихся ... вокруг какого-то принципа, в отношении кото-

рого между ними царит согласие», он как раз и имел в виду именно такие нестойкие образования вроде тогдашних вигов и тори, но отнюдь не те организованные и дисциплинированные объединения, что мы видим в более позднее время.

Партии современного типа возникли в США. При стойком отвращении к ним со стороны «отцов-основателей», создавших Американскую конституцию, партия «федералистов» (позже — виги, а с 1860 г. — республиканцы) во время президентских выборов 1800 г. уже имела широкую опору в массах. Многие консервативные и либеральные партии начинали свою жизнь в качестве фракций законодательных собраний и лишь позже, вынужденные апеллировать к постоянно расширяющемуся электорату, превратились во внепарламентские структуры со своими местными отделениями и местными деятелями. Социалистические партии и партийные объединения, выражавшие интересы религиозных, этнических и языковых сообществ, формировались в рамках социальных движений или групп интересов, действовавших вне парламента: в дальнейшем, стремясь завоевать свою часть электората и расширить свое влияние на политику, они тоже превратились во вполне развитые парламентские партии. К началу XX в. партии и партийные системы превратились по сути в зеркало социального и любого иного расслоения общества. Результатом стало великое разнообразие их типов и форм.

◆ К понятийному аппарату

Политическая партия — это группа людей, специально организованная с целью прийти к власти, одержав победу на выборах либо иным путем. Партии не следует смешивать с группами интересов и общественными движениями.

От других общественных групп партии отличаются следующими четырьмя чертами.

- Цель партий — завоевание и осуществление правительственной власти (хотя малые партии могут использовать политические выборы просто для того, чтобы заявить о себе).
- Партии — это четко структурированные организации с «партийными билетами». Этим они отличаются от более широких и менее организованных общественных движений.
- Партии имеют программы, охватывающие самый широкий круг политических вопросов государственного значения (хотя малые партии могут быть «однопроблемными», тем самым сближаясь с группами интересов).
- Все члены партии в той или иной степени разделяют одни и те же политические позиции и объединены общей идеологией.

Типы партий

Все разнообразие партий можно свести к следующим основным категориям:

- партии кадровые и массовые (cadre and mass parties)
- партии репрезентативного (представительство) и интегративного типов (representative and integrative parties)
- партии конституционные и революционные (costitutional and revolutionary parties)
- партии левые и правые (left-wing and right-wing parties)

Чаще всего говорят о различиях между кадровыми и массовыми партиями. В свое время под «кадровой партией» понималась «партия знати», предводителям которой не было никакой нужды создавать какую-либо массовую организацию. Такие партии формировались на основе парламентских фракций, или «клик», в те времена, когда избирательное право лишь делало свои первые шаги. Сегодня тер-

◆ К понятийному аппарату

Изначально понятия **«партия»** и **«фракция»** были синонимами, но сегодня термин «фракция» обычно относится к составной части более крупного объединения, чаще всего — политической партии. Фракции могут быть стабильными и прочными, могут иметь свою формальную организацию и членство, но общие их цели и организационные принципы не могут расходиться с целями и организацией партии в целом, — иначе это нечто вроде «партии в партии». Фракции следует отличать от течений, которое являются более свободными и неформальными группами, их участники объединены лишь какими-то предельно общими позициями или идеологическими склонностями. Понятие «фракционность» относится либо к процессу распространения фракций, либо к фракционной борьбе, зачастую принимающей самый ожесточенный характер. Термин «фракция» весьма часто имеет негативную окраску, термин же «фракционность» всегда употребляется негативно, неся в себе идею закулисных интриг, лишающих партию внутренней солидарности.

мин «кадры» чаще всего используется (как было принято в коммунистических партиях) в отношении специально подготовленных профессиональных членов партии, от которых ожидается высокий уровень политической активности и сознательности. В этом смысле кадровыми партиями были Коммунистическая партия Советского Союза (КПСС), нацистская партия Германии и фашистская партия Италии; из современных партий этот тип полнее всего представлен Коммунистической партией Китая (КПК) и в некоторой степени Индийским Национальным Конгрессом. Отличительной чертой кадровых партий является их опора на политически активную элиту (обычно подчиняющуюся чуть ли не военной дисциплине), которой отдана роль «идейного авангарда общества». Хотя к членам таких партий предъявлялись строжайшие идеологические требования, часто в них вступали из чистого карьеризма и приспособленчества.

Для массовой же партии самое главное — расширение своего состава и создание широкой электоральной базы. Хотя расширение избирательного права заставило все партии, включая либералов и консерваторов, задуматься о своей привлекательности в глазах общества, первыми массовыми партиями были европейские социалисты — Социал-демократическая партия Германии и Лейбористская партия Великобритании, с самого начала делавшие ставку на привлечение в свои ряды представителей трудящихся классов. Главной чертой многих массовых партий является стремление пополнить свои ряды, а не идеологическая «чистота» принципов. Хотя многие такие партии организованы на вполне демократических началах, по крайней мере формально, от их членов, за исключением небольшого числа активистов, обычно требуется не активное участие в работе, а лишь общее согласие с принципами и целями организации.

Но большинство современных партий принадлежат той категории, которую Отто Киркхаймер (Otto Kirchheimer, 1966)) отнес к категории «всеядных» и «разношерстных». Как правило, эти партии основательно разгружаются от «обременительного» идеологического багажа, дабы привлечь к себе максимальное число сторонников. Киркхаймер главным образом имел в виду германский Христианско-демократический союз (ХДС), но еще более характерными примерами «разношерстных» партий являются американские республиканцы и демократы, а также весьма деидеологизированные социалистические партии — немецкие социал-демократы и британские лейбористы. Все они отличаются от массовых партий классического типа тем, что делают ставку на политические задачи и единство и не придают большого значения низовому составу, лишь бы обеспечить себе как можно более широкую социальную базу из представителей самых разных социальных классов и групп общества.

Второе типологическое различие между партиями, указанное в свое время Зигмундом Нойманом (Sigmund Neumann, 1956), — это различие между партиями репрезентационного и интегративного типов. Первые видят главную свою задачу в том, чтобы набрать как можно больше голосов на выборах; они, соответственно, стремятся скорее отражать, чем формировать общественное мнение. Здесь все та же «всеядная» стратегия: прагматизм выше принципов и политический маркетинг важнее повседневной работы с избирателем. Преобладание именно таких партий в современной политике, по-видимому, вполне подтверждает верность теорий электорального поведения, отталкивающихся от принципа **рационального выбора**, — теорий, с которыми в свое время выступили Йозеф Шумпетер и Энтони Даунз и которые изображают политиков как алчущих власти созданий, готовых занять любую политическую позицию, лишь бы добиться успеха на выборах.

Партии интегративного типа, напротив, не столько реагируют на ситуацию, сколько создают ее; главное для них — мобилизовать своих сторонников, объединить их на основе своей идеологии и повести за собой. Хотя Нойман полагал, что мобилизационным потенциалом обладают только идеологически дисциплинированные кадровые партии, какие-то тенденции в этом отношении могут быть присущи и массовым партиям. Так, в свое время, до волны поражений на выборах, социалистические партии делали все, чтобы завоевать электорат под лозунгами общественной собственности, полной занятости, справедливого распределения доходов, социального обеспечения и пр. Понимать ли это как иронию судьбы, но такой же мобилизационный подход в 1980-е годы был пущен в ход и британскими консерваторами при Маргарет Тэтчер. Преодолев традиционную неприязнь партии ко всяческой идеологии и абстрактным принципам, Тэтчер применила активнейшую мобилизационную стратегию — «политику убеждения», нацеленную на снижение налогов, поощрение предпринимательства, укоренение философии личной ответственности, сокращения роли профсоюзов и т.п.

Третье типологическое различие — между партиями конституционными и революционными. Первые действуют в рамках существующего конституционного поля со всеми его правилами и ограничениями, признавая и за иными партиями право на существование. Соответственно они принимают и все остальные правила политической игры — различия между партией и государством, между правящей партией (действующим правительством) и теми государственными учреждениями (системой государственной службы, судом, полицией и т.д.), что обладают формальной независимостью, и следуют принципам политического нейтралитета. Но более всего партии этого типа уважают принципы электорального соперничества, зная, что избиратель вправе как поставить их у власти, так и отстранить от нее. К этому типу относятся все ведущие партии в государствах либеральной демократии.

Напротив, революционные партии, как левого, так и правого толка, имеют антисистемный, или антиконституционный, характер. Такие партии стремятся захватить власть и опрокинуть существующий конституционный порядок, используя самые разные тактические средства — от мятежа, восстания и революции до утверждения режима псевдозаконности того типа, что практиковался нацистами и фашистами. В некоторых политических системах такие партии официально запрещены как «экстремистские» и «антиде-

Теория рационального выбора — подход к политике, основанный на том допущении, что люди руководствуются рациональными принципами и действуют только в своих интересах; «экономическая» теория политики.

мократические» (как это, например, было в Германии после Второй мировой войны). Если же такая партия приходит к власти, результат неизменно один — сама она становится «правящей» во всех и всяких смыслах этого слова, соперники подавляются, а государственная машина переходит под контроль партийных структур. Более того, в таких однопартийных системах, выступают ли они под знаменем коммунизма, фашизма, национализма или любого иного «-изма», водораздел между партией и государством в конце концов становится столь несущественным, что правящая партия, по сути, сама становится государством, создавая смешанный партийно-государственный аппарат. Так, в частности, было в СССР, где Генеральному секретарю ЦК КПСС отнюдь не нужен был официальный государственный пост, чтобы принимать решения, относящиеся к компетенции главы правительства.

Наконец, последнее типологическое различие проводится по идеологической линии, где главным выступает деление партий на левые и правые. «Левыми» по традиции считаются партии (прогрессистские, социалистические и коммунистические), выступающие за изменение системы, будь то социальные реформы или полная экономическая перестройка. Поддержку эти партии всегда получают со стороны беднейших социальных слоев (в урбанизированных обществах — со стороны трудящихся классов. Партии, считающиеся «правыми» (в особенности консервативные и фашистские), держатся за существующий социальный порядок и в каком-то смысле (кто в большей, кто в меньшей степени) воплощают в себе идею политической преемственности. Своих сторонников они вербуют по большей части в деловых кругах и экономически устойчивом среднем классе. При этом необходимо сказать, что весьма часто деление партий на левые и правые в лучшем случае упрощает реально существующую картину, в худшем — сильнейшим образом искажает ее. Дело не только в том, что как у «левых», так и у «правых» бывают свои «реформистские» и «революционные», «конституционные» и «антиконституционные» элементы, но и в том, что вообще все партии, и особенно конституционные всегда имеют свое правое и левое крыло. Более того, в ходе электорального соперничества идеологические различия между партиями порой и вовсе исчезают, а то, что некогда было для них «совершенно бескомпромиссной позицией и делом принципа», легко и просто разменивается на голоса избирателей. Так, скажем, Лейбористская партия Великобритании в поисках поддержки со стороны так называемой «средней Англии» резко эволюционировала в сторону идеологического центра и даже переименовала себя в «новых» лейбористов. Наконец, эрозия прежней модели классового противостояния и появление новых политических проблем, таких, как охрана окружающей среды, права животных и феминизм, привели к тому, что привычное деление на «левых» и «правых», может быть, теперь уже и вовсе потеряло всякий смысл (Гидденс, 1994).

Функции партий

Хотя феномен партий, строго говоря, осмысливается по их главной функции — политической и государственной (замещение их членами тех или иных постов и отправление государственной власти), их влияние на политическую систему гораздо шире и сложнее, а потому делать здесь какие-то обобщения весьма рискованно

Обратим внимание на...

Политический спектр «слева направо» — это схематическое представление политических идей и убеждений, идеологических позиций политиков, партий и движений. Идея восходит к временам Французской революции, отражая то, как на первом заседании Генеральных Штатов в 1789 г «расселись» депутаты Точного значения у понятий «левый» и «правый», однако, нет В общем виде линейный политический спектр (см. рис. 12.1) иллюстрирует различия в отношении к экономике и роли государства: левые отстаивают принципы вмешательства государства в дела общества и идеал коллективизма, правые отдают предпочтение рынку и индивидуализму.

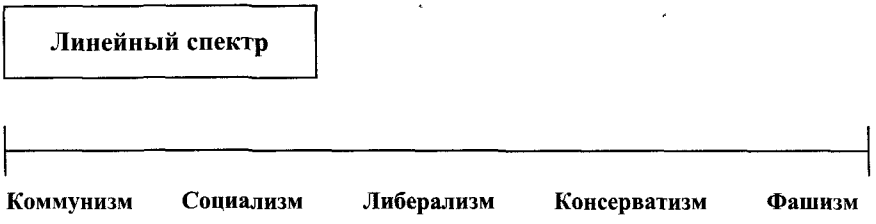


Рис. 12.1 **Линейный политический спектр**

За этим, однако, скрываются более глубокие идеологические и ценностные расхождения, которые можно представить следующим образом:

Левые	**Правые**
Свобода	Власть
Равенство	Иерархия
Братство	*Порядок*
Права	Обязанности
Прогресс	Традиция
Реформы	Реакция
Интернационализм	Национализм

В виде подковы (см. рис 12.2) политический спектр стали представлять после Второй мировой войны, чтобы подчеркнуть, с одной стороны, тоталитаристские и «монистические» (антиплюралистские) тенденции как фашизма, так и коммунизма, а с другой — толерантность и открытость иных идеологических направлений.

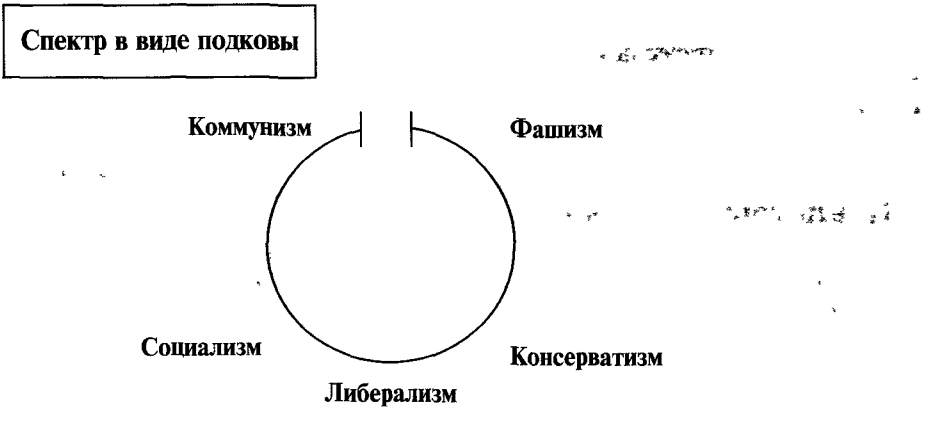


Рис. 12.2 **Политический спектр «подкова»**

Наконец, Гансом Айзенком (Hans Eysenck, 1964) был предложен двухмерный политический спектр с дополнительной вертикалью «авторитаризм — *либерализм*» (см. рис. 12.3), дающий более точную и объемную картину, чем содержится в традиционном спектре «слева направо»; схема Айзенка, кроме того, позволяет отделить экономическую ось (воззрения на должную организацию экономики) от политической (позиции в отношении гражданских свобод).

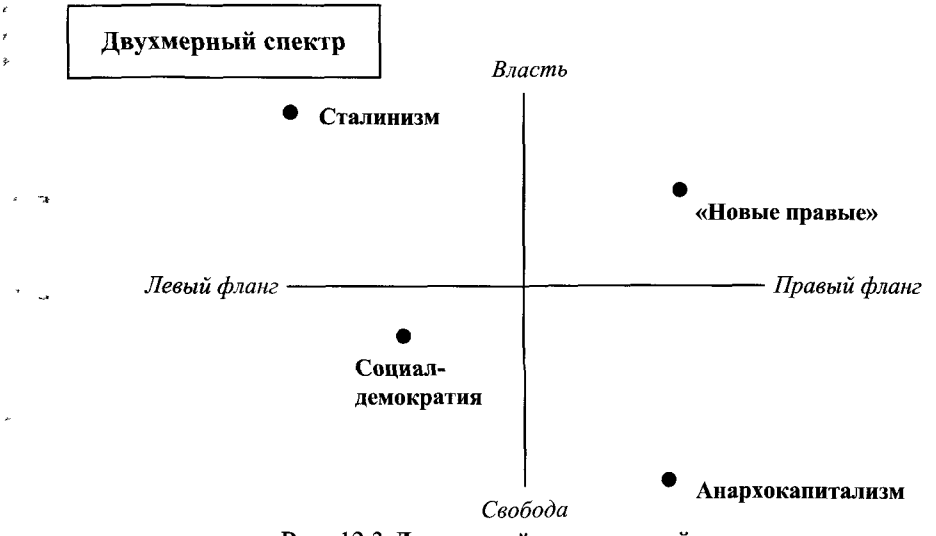


Рис. 12.3 **Двухмерный политический спектр**

Конституционные партии, строго соблюдающие правила политической игры, часто изображаются бастионами демократии: если в обществе есть такие партии, это считается показателем его политического здоровья. В партиях, что монополизировали за собой право на политическую власть, напротив, видят инструмент манипулирования и политического контроля. Как бы то ни было, можно следующим образом определить главные функции партий:

- представительство
- формирование и пополнение элиты
- определение целей государственного развития
- артикуляция интересов и их агрегирование
- социализация и мобилизация граждан
- формирование правительства.

Представительство

Коль скоро партии создаются для того, чтобы выражать интересы как своих членов, так и избирателей, главной их функцией является представительство. В переводе на язык теории систем они, можно сказать, служат устройством «ввода», или «входом», в государственную систему, через который сюда транслируются потребности, проблемы, устремления и желания общества. Понятно, что лучше всего эта функция выполняется в открытой и состязательной системе, где партии волей-

неволей вынуждены реагировать на общественные предпочтения — кто-то даже скажет, что лишь в этом случае она, собственно говоря, и выполняется. Сторонники теории рационального выбора вслед за Энтони Даунзом (1957) объясняют данный процесс, уподобляя рынок политический рынку экономическому: здесь политики в поиске голосов избирателей действуют по сути как предприниматели, партии выступают как частные фирмы, а выбор остается за покупателем, то есть избирателем. Эта «экономическая модель», однако, весьма уязвима: в действительности партии стремятся не только реагировать на общественное мнение, но и формировать его; что до избирателя, то в жизни он отнюдь не такой уж информированный и рационально действующий покупатель, все думающий, что бы ему такое приобрести у этой или той партии.

Формирование и пополнение элиты

Одна из важнейших функций всех партий — поставлять государству политических лидеров. Это правило, исключением из которого, может быть, стал лишь генерал де Голль, когда в 1944 г. он предложил Франции свои услуги, поставив себя над партиями, но создав, что примечательно, собственную партию — Союз в защиту Республики. Но это не типичный случай — обычно же политики только из партий и приходят на государственные должности: в предвыборных президентских кампаниях кандидаты являются, как правило, лидерами соответствующих партий, в парламентских же системах премьер-министром становится лидер партии большинства, контролирующей законодательное собрание. Кроме того, ведущим партийным фигурам достаются кабинетные и иные министерские посты, хотя в президентских системах, как, например в США, в администрацию может быть назначен и беспартийный министр.

Словом, партии суть трамплин для политиков: здесь они приобретают навыки, знания и опыт; можно было бы даже сказать, что отсюда начинается отсчет их «стажа», не находись это в зависимости от превратностей судьбы самой партии. Но у этой медали есть и оборотная сторона, про которую можно сказать так: обступив государство со всех сторон, партии больше никому не дают пробиться даже к подножью власти; резерв, из которого пополняется руководство государства, — это, в сущности, лишь два-три десятка политиков из нескольких партий. Может быть, лишь в США картина несколько иная: процесс первичных выборов здесь столь широк, что партии попросту не в состоянии контролировать процесс первоначального отбора и выдвижения кандидатов.

Определение целей

Политические партии всегда были той средой, через которую общество осмысливает и определяет свои цели, а подчас и реализует их. Эту свою функцию они выполняют постольку, поскольку в борьбе за власть и расширение электората им приходится так или иначе определяться со своими политическими программами — на партийных съездах, в предвыборных манифестах и так далее. Тем самым они не только иниции-

руют новые направления политики — на практике это чаще всего целый набор более или менее достижимых целей, который и преподносится избирателю.

Эта функция партий четче всего выражена в парламентских системах: здесь у победившей на выборах партии есть мандат, как раз и дающий ей право проводить свои программы в жизнь. Впрочем, нечто похожее может иметь место и в президентских системах, где вообще-то программам уделяется куда меньше внимания: примером может служить кампания Республиканской партии «Договор с Америкой» на выборах в Конгресс в 1994 г. И все же воздействие партий на политический процесс сокращается: причины в том, что партии все больше деидеологизируются, а в избирательных кампаниях все больше внимания уделяется не политическим проблемам, а личностям и имиджам. Да и в любом случае партийные программы практически всегда корректируются под давлением чиновничества и групп интересов, а также факторов внешней и внутренней политики. Осуществлением же политики опять-таки занимаются не партии, а государственные служащие, если это только не однопартийная система, где правящая партия контролирует все уровни государственного аппарата.

◆ К понятийному аппарату

Первичными выборами называются внутрипартийные выборы по выдвижению кандидатов на предстоящие «официальные» выборы. В XX в первичные выборы стали основным механизмом выдвижения кандидатов в США; здесь они, помимо прочего, используются для выборов партийного лидера и делегатов на партийные съезды. В большинстве штатов первичные выборы являются «закрытыми» к участию в них допускаются только «зарегистрированные» от партии лица (что не равнозначно членам партии). «Открытые» выборы позволяют голосовать всем избирателям вне зависимости от их партийной принадлежности Значение первичных выборов заключается в том, что они позволяют рядовым избирателям играть более значимую роль во внутрипартийных делах эта система также ориентирована скорее на индивидуальных кандидатов, нежели на партии Победа на первичных выборах позволяет кандидату самому контролировать ситуацию, а не оставлять ее под контролем партии.

Артикуляция интересов и их агрегирование

Вырабатывая цели, партии в то же время выявляют и выражают интересы различных слоев общества. Подчас партийные структуры, собственно, и развиваются как организации, через которые деловые круги, трудящиеся классы, религиозные и этнические сообщества и другие группы проводят в жизнь свои интересы. Скажем, Лейбористская партия Великобритании в свое время была основана профсоюзами, дабы обеспечить политическое представительство рабочего класса. Другие партии, напротив, сами искали те группы общества, которые могли бы стать их электоральной базой: именно так в США в конце XIX — начале XX в. партии стремились привлечь на свою сторону потоки иммигрантов.

Поскольку групп в обществе много и их интересы разноплановы, партии агрегируют эти интересы, сводят их в некое единое целое, находят общий знаменатель для различных их векторов. Конституционным партиям попросту приходится это делать, потому что иначе им не сохранить свои электоральные позиции, но то же самое по-своему происходит и в однопартийных системах, особенно с централизованным планированием, где иначе как через партию по теснейшим ее связям с государством никакие общественные интересы, собственно говоря, и не выража-

ются. Сказать здесь остается лишь то, что даже и многопартийные системы всех общественных интересов не выражают: интересы маргинальных слоев, как правило, остаются без внимания.

Социализация и мобилизация

В еще одной своей функции партии выступают важнейшим средством политического просвещения общества, чему служит многое — партийные дебаты и дискуссии, избирательные кампании и соперничество на выборах. Каждая партия концентрируется на каких-то своих проблемах, все вместе это становится политической повесткой дня общества, а традиции и ориентации партий — частью его политической культуры. В однопартийных системах распространение «официальной» идеологии (будь то марксизм-ленинизм, национал-социализм или идеи какого-либо харизматического лидера) официально признается одной из первостепенных или даже главной функцией партии.

Впрочем, и в многопартийных системах ведущие партии играют в этом отношении не менее важную роль: побуждая общественные группы соблюдать правила демократической игры, они тем самым явно или неявно мобилизуют их на поддержку существующего режима. Так, возникновение социалистических партий в XIX — начале XX в. позволило тогдашним режимам без особых проблем интегрировать рабочий класс в индустриальное общество. Сегодня, однако, приходится говорить о том, что во многих странах партии теряют эту свою мобилизующую функцию: сказывается феномен «исчезновения сторонников» и растущее разочарование общества в партиях власти. Наконец, некоторые партии окончательно потеряли общественный кредит: вкусив власти, многие из них, что называется, «испортились» и уже не способны привлечь к себе симпатии общества.

Организация правительства

Часто можно слышать, и это совершенно правильно, что без партий сложные современные общества пришли бы к состоянию полной неуправляемости. Во-первых, партии помогают формировать правительства, а в парламентских системах до такой степени, что здесь можно говорить о «партийном правительстве». Партии привносят в управление свою долю стабильности и внутреннего единства, особенно когда члены правительства — однопартийцы и, следовательно, связаны общими симпатиями и контактами. Даже правительства, образуемые из партийных коалиций, легче приходят к единству и согласию, чем те, что состоят из отдельных индивидов, каждый со своими собственными приоритетами.

Кроме того, партии облегчают сотрудничество между двумя главными ветвями власти — законодательной и исполнительной. В парламентских системах это обеспечено тем, что правительство здесь формируется из одной или нескольких партий, имеющих большинство в законодательном собрании. Но и в президентских системах президент, взывая к единству партийных рядов, может оказывать то или иное воздействие на законодателей или даже как-то контролировать их. Наконец, партии, по крайней мере в состязательных системах, выступают важнейшим источником

Обратим внимание на...

Железный закон олигархии

Термин «олигархия» буквально означает правление или господство немногих. «Железный закон олигархии», сформулированный Михельсом (Michels, 1911), гласит, что политические организации, более того — организации вообще, в своем развитии неизбежно стремятся к олигархическому порядку деятельности Демократические структуры не способны воспрепятствовать этому — они могут лишь замаскировать эти тенденции

В доказательство своего закона Михельс привел следующие аргументы.

- Элитные группы возникают из-за необходимости в специализации; их лидеры обладают более обширным опытом и лучшими организационными способностями, чем рядовые члены
- Лидеры естественным образом образуют группы, поскольку это усиливает их позиции и шансы удержать власть
- Рядовые члены организации обычно пассивны и предрасположены к подчинению лидерам и почитанию их

оппозиции и критики правительства как извне, так и изнутри. Это расширяет политическую дискуссию в обществе, привлекает более пристальное внимание к отдельным проблемам и в конечном итоге работает на эффективность государственной политики.

Партийные организации: внутреннее распределение власти

Ввиду той огромной роли, что принадлежит политическим партиям, политологи сегодня все больше внимания уделяют тому, как они организованы внутренне, как в них распределяется власть. Проблема эта столь сложна и интересна, что по организации партий, по их внутренней структуре мы, кажется, можем понять и более широкую проблему — как власть распределяется по обществу в целом. Можно ли сказать, что партии функционируют как демократические структуры, расширяющие доступ общества к власти, или это попросту удобный инструмент в руках лидеров и элит?

Одна из наиболее ранних попыток исследовать эту проблему была предпринята в книге М. Острогорского «Демократия и организация политических партий» (1902), где утверждалось, что интересы отдельных людей в обществе уже никто не представляет — вместо этого действуют громадные партийные машины, управляемые узким кругом партийных бонз. Этот же взгляд известный теоретик Роберт Михельс (Roberts Michels, 1876—1936) в книге «Политические партии» (1911) выразил с четкостью афоризма, или так называемого «железного закона олигархии»: «Говоря об организации, мы говорим об олигархии». Михельс, анализируя властную структуру внутри германской СДПГ, показал, что при всей формальной демократичности этой организации власть в ней, по сути дела, принадлежит небольшой группе партийных лидеров.

Своим «законом» Михельс пытался показать неизбежность политического крушения демократического социализма. А не пытался ли он в данном случае развен-

чать «миф» о политической демократии вообще? Критики Михельса справедливо указали на то, что примера одной единственной политической партии, взятой в определенный момент времени, совершенно недостаточно для более широких выводов, которые к тому же базируется на явно сомнительных психологических допущениях. Ведь на самом деле партийные элиты, как правило, куда больше расколоты фракционным соперничеством, а рядовые члены партии совсем не столь бездеятельны, как представлено у Михельса. Тем не менее появлялись обновленные версии той же концепции, например, работа Роберта Маккензи «Британские политические партии» (Robert Mckenzie *British Political Parties*, 1955). Автор поставил под вопрос традиционные представления о консерваторах как о партии элиты и о лейбористах — как о партии с заведомо более развитой внутренней демократией, доказывая следующее: распределение власти в обеих партиях, несмотря на разницу в их структуре и системах ценностей, соответствует одной и той же модели — и там и там господствует узкий круг парламентских лидеров.

◆ К понятийному аппарату

Партийная демократия — отношения внутри партии, позволяющие каждому члену партии участвовать во внутрипартийном управлении. По вопросу о том, как это достигается на практике, существует две концепции. Первая — концепция внутрипартийной демократии — ставит партийную демократию в связь с тем, что власть здесь распределена равномерно: все члены партии, например, участвуют в выборах лидера и кандидатов в органы власти, важную роль играют партийные съезды. В другой концепции сам принцип демократии диктует необходимость того, чтобы власть в партии была сосредоточена в руках отдельных ее членов, которые подлежат избранию и потому подотчетны партийной массе. По этой логике, широкое рассредоточение партийной власти может привести к «тирании большинства».

Тем временем многие партии всерьез пытались демократизировать свою внутреннюю жизнь, дабы действительно стать тем механизмом, через который общество может участвовать в политике. Наиболее основательные реформы в этом направлении были предприняты в США, где партии весьма сильно отличаются от европейских: здесь это нечто вроде весьма свободных коалиций, где у всех участников свои интересы, совпадающие лишь в том, чтобы выдвинуть своего кандидата на президентских выборах, — отсюда глубокая децентрализация и, как правило, отсутствие каких бы то ни было политических программ. По традиции решающую роль в делах партий здесь играют местные партийные боссы, будь то штат или город (наследие философии «партийной машины» начала XX в.), которые и ведут всю закулисную работу, а заодно, естественно, и решают, кого и куда выставить кандидатом. Нечто новое обозначилось в 1968 г., когда после более чем бурных столкновений и дискуссий на общенациональном съезде демократов в Чикаго сформировалось движение за реформы с целью ослабить власть местных бонз и усилить роль рядовых членов партии.

Работа в этом направлении пошла по линии повышения роли первичных выборов и того, что здесь называется **кокусом** (caucus). Вначале к демократам, а потом и к республиканцам потянулись новые активисты, что привело к выдвижению таких лидеров, идеологически чрезвычайно активных, как Джордж Макговерн от демократов на президентских выборах 1968 г. и Рональд Рейган от республиканцев в 1980 г. Все это в конце концов даже породило обеспокоенность, особенно среди демократов, что борьба за более откры-

Кокус — совещание членов партии, на котором избираются кандидаты на выборы и, возможно, обсуждаются законодательные проекты еще до начала официальной работы над ними.

тый стиль в партии может привести к столь неожиданным результатам, что в роли кандидатов в президенты начнут фигурировать вообще «посторонние» люди. На это обе партии отреагировали обновлением и усилением своей системы комитетов, особенно на национальном уровне, уровне Конгресса и Сената. Хотя все дело назвали процессом «партийного обновления», скорее всего здесь работало желание партий обеспечить более основательную электоральную поддержку для индивидуальных кандидатов, и речь совсем не шла о такой реформе в европейском духе, когда электоральный процесс замкнут на партиях.

Нечто подобное с начала 1980-х годов происходило и в Лейбористской партии Великобритании. Здесь растущее недовольство местных активистов по поводу «предательства идеалов социализма» переросло, наконец, в открытый конфликт с лидерами, когда партия проиграла выборы 1979 г. Реформаторам во главе с Тони Бенном постепенно удалось усилить внепарламентские структуры партии введением практики обязательного повторного отбора членов парламента и учреждением так называемой **электоральной коллегии** (electoral college) для избрания лидера партии и его заместителя. Это впервые позволило членам местных отделений партии и профсоюзов принять участие в избрании партийных лидеров. Как водится, усиление внутренней демократии лишь усугубило раскол в партии: в 1981 г. из нее в качестве самостоятельной выделилась Социал-демократическая партия (СДП), а на выборы 1983 г. лейбористы вышли с весьма слабым манифестом.

Одно за другим последовали поражения на выборах, что заставило партию вернуться к централизованному руководству. Это явным образом проявилось в целом ряде документов с анализом политики партии за период 1987—1989 годов, подготовленных по инициативе тогдашнего ее лидера Нейла Киннока; в ослаблении позиций профсоюзов из-за введения в 1993 г. принципа «один человек — один голос»; в пересмотре устава партии, когда в 1995 г. Тони Блэр настоял на изменении его четвертой статьи (о приверженности партии принципу общественной собственности), в том, наконец, что, придя в 1997 г. к власти, партия приняла название «новых» лейбористов. Сдвиг с левой стороны партийного спектра к центру, шедший все время с начала 1980-х годов, заставил весьма многих вспомнить выводы Р. Маккензи о принципиальном сходстве властных структур лейбористской и консервативной партий. Интересно здесь лишь то, что олигархическая тенденция в данном случае была обусловлена не организационной динамикой, а потребностью партии в единстве и восстановлении своих электоральных позиций.

Расстановка сил внутри партии зависит не только от общих принципов ее организации, но и от существующих в ней фракций и тенденций. Всем партиям, даже тем, что на первый взгляд кажутся совершенно монолитными, в той или иной степени присущи внутренние политические и идеологические разногласия, соперничество и даже конфликтность в отношениях между группами, поэтому-то здесь всегда и необходим авторитетный лидер. Бывает, что фракции отделяются от партий, как в Европе это происходило с выделением коммунистических фракций из социалистических партий после Русской революции 1917 г. Будут в партии фракции или нет, всегда зависит от того, насколько для нее важна идеология. Если правым партиям с присущим им прагматизмом обычно приходится лишь уравновешивать какие-то интересы, то левым, всегда

Электоральная коллегия — механизм непрямых выборов; группа выборщиков, ответственная за назначение кандидатов на партийные или государственные должности.

более идеологичным, нередко приходится иметь дело с проявлениями открытых и принципиальных разногласий. Если еще учесть их приверженность идеалу внутренней демократии, становится понятным, почему социалистические партии гораздо менее «управляемы», чем либеральные и консервативные.

Но, может быть, еще более сильным фактором в данном случае является то, находится ли партия у власти или нет, а если находится, то сколь долго. Можно смело сказать, что фракции — это та роскошь, которую могут себе позволить лишь партии, долгое время находящиеся у власти. Вот почему коммунистические партии в свое время сдерживали фракционность только одним способом — жестким следованием принципу **демократического централизма** с его весьма и весьма жесткой дисциплиной. Понятно становится и то, почему такие «господствующие» партии, как японская Либерально-демократическая партия и итальянская Христианско-демократическая партия имеют столь много фракций. Показателен пример и Консервативной партии Великобритании: некогда ее «духом» было почитание авторитета и лояльность руководству, но в 1980—1990-х годах здесь появилось множество фракций, и это после ее прихода к власти в 1979 г. и по мере того как партия приобретала все более идеологичный характер. Словом, началось давление снизу, сделавшее партию куда более демократичной, чем она могла бы показаться тем, кто знает, сколь важная роль здесь всегда принадлежала лидеру. Самой большой жертвой этого процесса стала Маргарет Тэтчер, потерявшая в 1990 г. пост лидера партии, и это при том, что в ее активе было три победы на выборах подряд. Лишний раз подтверждает все вышесказанное и тот вечный «дух борьбы», что витал над премьерством Джона Мейджора в период 1992—1997 годов.

Партийные системы

Политические партии важны не только потому, что они выполняют определенные свои функции (представительство, рекрутирование элиты, агрегация интересов и т. п.), но и потому, что отношения между ними, всегда сложные, во многом определяют общую работу данной политической системы. Эта сеть отношений и называется партийной системой. Наиболее простой критерий классификации партийных систем — это число партий, принимающих участие в борьбе за власть. По данному принципу Дюверже (Duverger, 1954) разделил все партийные системы на однопартийные, двухпартийные и многопартийные. Хотя эта типология ныне используется самым широким образом, нужно сказать, что проблема партийных систем, конечно же, не сводится к «игре в числа».

Не менее существенным критерием является численность партии: особенно это важно с точки зрения ее шансов в электоральном процессе (а в случае прихода к власти — и в законодательном). Как указывал Сартори (Sartori, 1954), важным показателем является «удельный вес» партий в отношении такой задачи, как приход к власти — единоличный либо в составе коалиции. Именно в этом смысле говорят о «крупных» и «мелких» партиях, хотя, конечно же, математически точного критерия нет и в этом случае. Наконец,

Демократический централизм — ленинский принцип партийной организации, основанный, по крайней мере в теории, на сочетании свободы дискуссии с дисциплиной исполнения.

третье соображение, важное для уяснения партийной системы, — это отношения между партиями: чего здесь больше — сотрудничества и консенсуса или противоречий и конфликта. В этом плане многое зависит от идеологической палитры партийной системы, а также от истории и традиций образующих ее партий.

Нужно понимать, что если в государстве есть партии, это еще не значит, что здесь есть партийная система. Отношения между партиями образует систему только тогда, когда во всем этом есть хоть какая-то стабильность и упорядоченность, иначе можно говорить разве что о том, что партийная система лишь складывается, что она радикально изменяет свой характер и т.д. Взять к примеру посткоммунистическую Россию. Крах коммунистического правления в 1991 г. и первоначальный запрет на деятельность КПСС для проницательных наблюдателей уже тогда означал, что становление многопартийной системы здесь будет трудным, мучительно трудным. Проблемой страны стало огромное количество партий и политических группировок, ни одна из которых, впрочем, и близко не подходила к современному типу массовой партии с организациями по всей стране. В парламентских выборах в *декабре 1995 г. приняли участие не менее 43 партий, из которых самая крупная* — Коммунистическая партия России — сумела набрать лишь 22% голосов. Но здесь можно сказать, что в эпоху кризиса традиционных партийно-политических связей партийные системы вообще всех стран мира утрачивают свой «системный» характер, из-за чего одна система мало чем отличается от другой. Более того, если в стране сильны местные и автономные органы, отношения между партиями на разных уровнях одной и той же политической системы могут складываться совершенно по-разному.

Как бы то ни было, основными типами партийных систем в современных государствах являются:

- однопартийная (one-party)
- двухпартийная (two-party)
- модель господствующей партии (dominant-party)
- многопартийная (multiparty)

Однопартийные системы

Термин «однопартийная система», строго говоря, неверен, ибо «система» предполагает взаимодействие нескольких объектов. Им тем не менее пользуются, чтобы отличать политические системы, где власть безраздельно принадлежит одной партии, вытеснившей с политической арены (политическими или конституционными методами) своих соперников, от систем, где партии находятся в отношениях свободной состязательности. Поскольку в однопартийной системе партия функционирует в сущности как постоянное правительство и нет никакой возможности, за исключением переворота или революции, такое правительство сместить, здесь она неизбежно срастается с государственной машиной. Поэтому говорят об «однопартийных государствах» и о «партийно-государственном аппарате». Можно говорить о двух довольно несхожих между собой однопартийных системах.

Одна из них была характерна для социалистических государств, где «правящие» коммунистические партии контролировали практически все институты и стороны

жизни общества. Такие партии были привержены строжайшей идеологической дисциплине, не допускавшей ни малейшего отклонения от идей марксизма-ленинизма, и имели сложную иерархию, выстроенную по принципу демократического централизма. То были кадровые партии, членство в которых жестко ограничивалось по политическим и идеологическим основаниям. Сегодня лишь 4% населения Китая состоят в Коммунистической партии Китая, КПСС в свое время охватывала около 9% населения СССР. Ядро таких партий состоит из хорошо оплачиваемых функционеров — *аппаратчиков*, задачей которых является осуществлять идеологический контроль над государственными органами и общественными институтами.

Главным средством, с помощью которого коммунистические партии контролировали государство, экономику и общество и обеспечивали подчинение «низших» органов «высшим», являлась *номенклатура*. То была система комплектации кадров, при которой практически на все значимые должности назначались кандидатуры, одобренные партией. Теоретическим оправданием партийной монополии на власть, как и ее притязаний на идеологический контроль, было ленинское положение о партии как «авангарде рабочего класса», направляющей силе общества, без которой массы не смогут выполнить своей революционной миссии. Положение об «авангардной роли партии» было, в сущности, совершенно элитистским — зерном, впоследствии и породившем сталинизм. По-иному дело видел Л. Троцкий (1937), полагавший, что «руководящая» роль партии на самом деле никуда общество не направляла, а лишь маскировала собой усиление государственной бюрократии.

Вторая разновидность однопартийных систем возникла на подъеме антиколониального движения и укрепления государственности в развивающихся странах. Скажем, в Гане, Танзании и Зимбабве «правящие» партии возникли из освободительных движений, провозгласивших первостепенной своей задачей национальное строительство и экономическое развитие. В Зимбабве однопартийное правление установилось лишь в 1986 г. (через шесть лет после обретения независимости) в результате слияния двух ведущих партий ZANU и ZAPU, прежде бывших партизанскими формированиями. В некоторых случаях такие партии создавались для того, чтобы национальный лидер имел возможность консолидировать власть, как то было с Народной партией генерала Эршада в Бангладеш и Народным движением революции президента Мобуту в Заире.

В Африке и Азии однопартийные системы, как правило, складывались вокруг харизматического лидера и вырабатывали свою идеологию на основе его взглядов. Ярким примером в этом отношении является Кваме Нкрума, возглавлявший Народную партию Ганы, пока его не свергли в 1966 г. Другими примерами могут служить Джулиус Ньерере в Танзании и Роберт Мугабе в Зимбабве. Чаще всего такие партии весьма слабо организованы (прямая противоположность той строжайшей дисциплине, что была присуща коммунистическим партиям однопартийных государств) и играют совершенно незначительную роль в выработке политики. Монополизируя власть, они подчас лишь содействуют авторитаризму и коррупции.

Двухпартийные системы

В двухпартийной системе доминируют две «крупные» партии, всегда имеющие примерно равные шансы стать правящими. Классическая двухпартийная система имеет три отличительные особенности:

• независимо от общего количества партий, среди которых могут быть и «малые», лишь две из них обладают необходимым избирательным и законодательным потенциалом, позволяющим им реально претендовать на государственную власть;

• править способна любая из партий (обычно на основе большинства в законодательном собрании), при этом другая выступает оппозицией;

• поскольку обе партии способны победить и побеждают на выборах, они поочередно приходят к власти, оппозиция же являет собой «теневой кабинет» и «ожидает своей очереди».

Самыми известными примерами государств с двухпартийной системой являются Великобритания и США. Сюда можно добавить Канаду, Австралию и Новую Зеландию, помня лишь о том, что в чистом виде феномен «двухпартийной политики» встречается редко. Скажем, Великобритания, всегда считавшаяся классическим двухпартийным государством, в действительности соответствовала трем данным выше признакам лишь в некоторые (возможно, даже нетипичные) моменты своей истории. Даже послевоенный, казалось бы, совершенно «двухпартийный» период (с 1945 по 1970 год лейбористы и консерваторы менялись у власти четыре раза) был прерван тринадцатилетним правлением консерваторов (1951—1964), когда электоральные позиции лейбористов резко ослабли. Более того, хотя в Палате общин правящая партия всегда имела солидное большинство, можно ли после 1974 г. в принципе говорить о том, что «страна» имеет двухпартийную систему. О том, что это действительно проблема, свидетельствует снижение суммарного показателя общественной поддержки лейбористов и консерваторов (примерно с 95% в начале 1950-х до менее чем 75% на любой момент после 1974 г.), а также то, что ни одна из партий не имеет очевидных преимуществ после 1979 г.

Это может показаться странным, но не все в данном случае ясно и в отношении даже такой, казалось бы, «железобетонной» двухпартийной системы, как система США, где в Палате представителей и Сенате только и заседают что республиканцы и демократы. Суть дела в следующем. С одной стороны, существующая здесь президентская система позволяет одной партии иметь за собой Белый дом (партии президента), а другой — контролировать Капитолийский холм (Конгресс), как оно, собственно, и было с 1984 г., и все это означает полную невозможность с точностью определить, где же в конце концов пролегает граница между правительством и оппозицией. С другой стороны, здесь вдруг появился феномен «третьей» партии· 16% голосов, полученных на президентских выборах 1992 г. Россом Перо, не только показали, что позиции Республиканской и Демократической партий ослабляются, но, возможно, и обеспечили победу Клинтона.

В двухпартийной политике в свое время видели надежнейший способ найти равновесие между необходимостью реагировать на требования общества и принципом порядка, между представительным правительством и правительством эффективным. Сила этой системы в том, что государственное управление здесь как будто вверяется партии: общество поэтому располагает выбором, оно в большей или меньшей степени стабильно и всегда имеет с кого спросить. При двух крупных партиях избиратели всегда имеют возможность выбрать либо ту либо эту программу, в известном смысле либо то либо иное правительство. Партию они поддерживают пото-

му, что знают: с победой на выборах она, можно надеяться, сумеет выполнить свои предвыборные обещания, не прибегая к услугам иных партий, не создавая коалиций. Как раз в этом подчас и усматриваются преимущества мажоритарных избирательных систем, столь «благосклонных» к большим партиям. Той же системе приписывают способность порождать сильное и при этом политически подотчетное правительство — результат упорнейшей борьбы между партиями-соперниками. Правительство здесь правит, не имея возможности впадать в благодушие, ибо за спиной у него всегда «теневое правительство» оппозиции. Наконец, двухпартийная система несет в себе тенденцию к политической умеренности: соперничающие партии всегда вынуждены помнить о «неопределившихся» избирателях в центре электорального спектра — момент, который ярче всего был проиллюстрирован так называемым социал-демократическим консенсусом, в 1950—1960-х годах продолжавшимся в Великобритании два десятилетия кряду.

◆ К понятийному аппарату

Партийное правительство — это система, при которой одна партия получает возможность формировать правительство и осуществлять свою политическую программу. В состязательных системах партийных правительств в чистом виде не существует: здесь можно говорить лишь о *более* или *менее* партийных правительствах.

Партийное правительство имеет следующие особенности.

- У основных партий есть четкая программа, поэтому электорат, по сути, имеет свободу выбора между возможными правительствами.
- Правящая партия имеет полное право заявить, что располагает народным мандатом и обладает достаточной идеологической и организационной силой для реализации данных ею в предвыборном манифесте обязательств.
- Ответственность правительства гарантируется его подотчетностью электорату в двух отношениях: (1) оно располагает мандатом, (2) существует оппозиция, действующая как противовес.

Все это так, но начиная с 1970-х годов двухпартийная политика и партийное правительство стали терять былое свое реноме в глазах общества. Об «умеренности» этой системы уже не говорили; напротив, в Великобритании, например, она то и дело оборачивалась весьма и весьма острыми политическими противоречиями, идеологической поляризацией и конфликтностью. В начале 1980-х годов консерваторы во главе с Тэтчер пошли вправо, а все более радикальные лейбористы — влево (хотя после Тэтчер вновь стало возможным говорить о каком-то предельно общем и новом консенсусе). На сегодняшний день не вполне ясно, чем объясняются эти новые противоречия — обострением ли общественных противоречий, демократизацией ли партий или появлением новых идеологий, идущих снизу.

Еще одна последняя проблема, связанная с двухпартийными системами, проистекает из следующего: здесь две равные друг другу по политической силе партии вечно вынуждены соревноваться в предвыборных обещаниях, прямым или косвенным результатом чего, возможно, и является рост общественных расходов и инфляции. Но это «безответственное» правительство — это правительство партий, что приходят к власти с программами, которые они заведомо не могут выполнять. Наконец, приходится сказать, что сегодняшние двухпартийные системы явным образом ограничивают идеологический выбор избирателя: выбора между двумя политическими программами, возможно, вполне хватало во времена классового размеже-

вания общества, но достаточно ли его в нынешнюю эру индивидуализма и социального разнообразия?

Системы с доминирующей партией

Системы с одной доминирующей партией не следует смешивать с однопартийными системами, хотя подчас они могут быть очень похожи. Система с одной господствующей партией сохраняет свою состязательность: как правило, за власть здесь на регулярных общенародных выборах борются несколько партий, но всегда побеждает одна крупная, которая по этой самой причине и находится у власти долгое время. С этим все ясно, но не всегда понятно лишь то, сколь долгим должен быть этот период, чтобы партию можно было охарактеризовать как «доминирующую». В качестве классического примера такой системы часто говорят о Японии. Здесь до осени 1993 г. Либерально-демократическая партия (ЛДП) находилась у власти без перерыва 38 лет, не имея абсолютного большинства в Палате представителей (нижняя палата японского национального собрания) лишь в 1976, 1979 и 1983 годах. Во многом история объясняется японским «экономическим чудом», как раз пришедшимся на период господства ЛДП, а также неоконфуцианскими принципами партии (долг, обязательства и т. д.), в особенности привлекательными для все еще традиционалистской японской «глубинки», и тесными связями партиями с деловыми кругами страны. Продолжая и поныне оставаться крупнейшей партией, ЛДП при формировании правительства, однако, вынуждена все больше сотрудничать с другими партиями.

В Индии с момента обретения страной независимости в 1947 г. у власти 30 лет находилась партия Индийский Национальный Конгресс. До 1989 г. она лишь три года провела в оппозиции — после введенного Индирой Ганди чрезвычайного положения 1975—1977 годов. Точно так же в Южной Африке после отмены апартеида в 1993 г. долгие годы доминировал Африканский Национальный Конгресс (АНК), сыгравший столь большую роль в долгой борьбе с «белым правлением». В Европе наиболее характерными примерами той же системы являются, во-первых, Швеция, где с 1951 по 1993 год (за исключением всего лишь двух лет) в одиночку или как ведущий партнер по коалиции правила Социал-демократическая рабочая партия, и, во-вторых, Италия, где во всех 52 правительствах, руководивших страной после Второй мировой войны, ведущие позиции принадлежали Христианско-демократической партии — этот период завершившился лишь в 1992—1994 годах, когда партия увязла в коррупционных скандалах.

Характерной особенностью систем с доминирующей партией является то, что фокус политической жизни в них всегда перемещается от соперничества между партиями к внутреннему соперничеству в этой самой господствующей партии. Некогда христианские демократы Италии представляли собой всего лишь коалицию групп и привилегированных кругов итальянского общества, в которой партия играла не более чем роль посредника между этими кругами. Политически самыми сильными из них были католическая церковь (ее интересы проводила в жизнь такая

организация, как Католическое действие), фермерство и промышленники — каждая группа со своими избирателями и, можно сказать, своим местом в итальянском парламенте.

Фракции являются неотъемлемой чертой политического процесса в Японии. Здесь в ЛДП идет какая-то вечная борьба за власть между всевозможными группировками, что складываются вокруг наиболее влиятельных фигур партии. Все это нисходит вниз по вертикали до местного уровня, где у тех же фигур есть свои последователи, и распространяется на уровень парламента, где от лидеров фракций зависит распределение государственных и партийных мест и местечек. Хотя в такой «подковерной борьбе» вполне можно видеть и некую политическую дискуссию в системе, где к малым партиям в любом случае никто не прислушивается, в Японии все это вращается больше вокруг личностей, чем политических или идеологических проблем. В качестве примера можно привести конфликт между фракциями Фукуды и Танаки, имевший место в 1970—1980-е годы и продолжавшийся даже и после того, как два главных его участника покинули политическую сцену.

В то время как у иных состязательных партийных систем есть множество сторонников, а то и энтузиастов, у систем с одной господствующей партией их весьма и весьма немного. Ее достоинством считается разве что некоторая стабильность и предсказуемость — иных достоинств у нее не видят.

Во-первых, в такой системе стираются конституционные различия между государством и правящей партией. Когда у власти все одно и то же правительство, начинается незаметный, «коварный» процесс политизации государственных чиновников и институтов, которые начинают приноравливаться к идеологическим и политическим приоритетам господствующей партии. Известно, например, что около четверти членов ЛДП, заседающих в законодательном собрании Японии, — это бывшие государственные служащие: так образуется своего рода партийно-государственное звено, присущее однопартийным системам.

Во-вторых, длительное пребывание у власти может не лучшим образом сказываться на этике партии. Так, политическая жизнь Италии и Японии то и дело прерывается скандалами по поводу финансовой коррупции, более того, упадок ЛДП и ХДП в 1990-х годах прямо связывают с этим явлением. Когда партии перестают «бояться избирательной урны», они теряют политическое чутье и вообще чувство нового. В этой связи можно, скажем, предположить, что длительное, с 1979 г., пребывание у власти британских консерваторов и привело к тому, что партия до сих пор не может преодолеть тэтчеровское наследие, в частности отказаться от своего **евроскептицизма** или как-то отойти от догматов своей крайне радикальной рыночной философии.

В-третьих, для рассматриваемой системы характерна слабость оппозиции, ведь критику и протест всегда легче игнорировать, когда они исходят от партий, что не являются серьезными соперниками. Наконец, «бессменность» правящей партии отнюдь не благоприятствует демократической идее: избиратели начинают опасаться перемен и считать пребывание этой партии у власти «естественным порядком вещей». С точки зрения политической психологии, такие системы всегда склонны к самосохранению, тогда как политическая культура демократии требует, можно

Евроскептицизм — оппозиция по отношению к более углубленному развитию европейской интеграции, обычно исходящая из озабоченности вопросами сохранения национального суверенитета и национальной самобытности

сказать, здорового недоверия ко всем партиям и в особенности к тем, которые не оправдывают общественных ожиданий.

Многопартийные системы

Главный признак многопартийной системы — конкуренция между более чем двумя партиями: на практике это всегда сокращает вероятность того, что правительство будет однопартийным, и повышает вероятность того, что оно будет коалиционным. Однако определить то количество партий, при котором система становится многопартийной, весьма непросто, ибо часто коалиции в таких системах, и этому служат весьма небольшие партии, специально создаются для того, чтобы исключить из игры какую-то крупную партию. Собственно, именно это испытали на себе Французская коммунистическая партия (ФКП) в 1950-х годах и Коммунистическая партия Италии (КПИ) на протяжении всей своей истории. Если вероятность образования коалиционного правительства считать признаком многопартийной системы, нужно говорить о нескольких ее разновидностях.

Германия, например, до 1990-х годов имела систему, как выражались, «двух с половиной партий», в которой ХДС и СДПГ по своему электоральному потенциалу в общем соответствовали британским консерваторам и лейбористам, но особенности избирательной системы страны таковы, что им всегда приходилось вступать в коалицию с небольшой Партией свободных демократов. Итальянская многопартийная система традиционно включала в себя большое число малых партий, из-за чего здесь даже ХДП редко когда-либо приближалась к 40%-ному показателю. Сартори (1976) различает два типа многопартийных систем, которые он определяет как «умеренные» и «поляризованные». По этой классификации первый вариант характерен для таких стран, как Бельгия, Голландия и Норвегия, где идеологические различия между ведущими партиями незначительны и имеет место тенденция к центризму и образованию коалиций; второй же имеет место, когда партии, среди которых могут быть даже партии антисистемного характера, более существенно разделены по идеологическим основаниям. Ко второй разновидности относятся электорально сильные коммунистические партии во Франции, Италии и Испании до 1990-х годов, а также фашистские движения, такие, как Итальянское социальное движение (возрожденное в 1995 г. в виде «постфашистского» Национального альянса).

Сильная сторона многопартийных систем состоит в том, что они создают свои сдержки и противовесы внутри правительства, а также укореняют в нем традиции дискуссии, соглашения и компромисса. Собственно, уже сам процесс формирования и динамика коалиций предполагают, что во внимание должны быть приняты самые разные интересы и позиции. Мы поэтому и видим, что, например, в Германии Партия свободных демократов всегда оказывала сдерживающее воздействие как на консервативный ХДС, так и на социалистическую СДПГ. В тех землях, где образовались коалиции СДПГ и «зеленых», последние смогли поставить в политическую повестку дня весьма важные вопросы экологии. Аналогичным образом в Швеции, для которой также характерны коалиционные правительства, Социал-демократическая рабочая партия всегда искала компромисс по вопросам социального обеспечения и проводила вполне умеренную политику, ни в коем случае не

ставя под угрозу интересы деловых кругов страны. В многопартийных системах поэтому трудно представить себе тот идеологический запал и радикализм, что был, например, свойствен политике Тэтчер в Великобритании 1980—1990-х годов.

Критика в отношении многопартийных систем чаще всего относится к тем трудностям, что неизбежно возникают при формировании коалиций. Переговоры и торги, всегда следующие за выборами, коль скоро ни одна из партий не имеет возможности править в одиночку, могут продолжаться неделями или, как в Израиле и Италии, даже месяцами. Еще более серьезной проблемой является то, что коалиционные правительства способны надолго погрязнуть во фракционной борьбе, занимаясь не столько делами государства, сколько примирением партнеров по коалиции. В этом смысле классическим примером является Италия, где после 1945 г. правительства держались в среднем по 10 месяцев. Но ошибкой было бы полагать, что неустойчивость заведомо присуща коалициям: история вполне устойчивых коалиционных правительств в Германии и Швеции показывает, что это не так. Что касается итальянского опыта, то он, пожалуй, нетипичен, проистекая не только от динамики многопартийности, но и от политической культуры страны.

◆ К понятийному аппарату

Коалиция — временный союз политических сил, к которому их подтолкнуло осознание либо общей опасности, либо невозможности достижения поставленных целей поодиночке. Предвыборные коалиции — это союзы, в которых партии договариваются не подрывать позиций друг друга на выборах, дабы сообща получить больше голосов. Законодательные коалиции — это соглашения между двумя и более партиями о поддержке конкретного проекта или программы в парламенте. В основе коалиционных правительств лежат договоренности о распределении министерских портфелей между двумя и более партиями, что обычно продиктовано необходимостью создать большинство в законодательном собрании. «Большая коалиция», или «национальное правительство», включает в себя все основные партии, однако созывается только во времена государственного кризиса или чрезвычайного положения в экономике страны.

Последняя проблема заключается в том, что присущая многопартийным системам умеренность на практике может оборачиваться безраздельным господством политического центра, так что системе трудно предложить обществу какие-либо ясные идеологические альтернативы. С одной стороны, это естественно, коль скоро для коалиционной политики характерны переговоры и поиск общих знаменателей, а не идеологический радикализм, с другой — здесь возникает опасность, что во имя власти партии забудут о политике и принципах. Результатом может стать чрезмерное влияние политического центра, когда, как в Германии, небольшая центристская партия, по сути, является единственно возможным коалиционным партнером партий куда более крупных — консервативной и социалистической. Возможно, впрочем, что все дело в пропорциональном характере принятых здесь избирательных систем, которые, напрямую отражая результаты выборов, всегда будут содействовать многопартийности и созданию коалиционных правительств.

Упадок партий?

В критике по адресу партий нет ничего нового: с великим подозрением и недоверием к ним относились с самого начала. Скажем, Томас Джефферсон, как и другие «отцы-основатели», написавшие Американскую конституцию, был ярым про-

Томас Джефферсон (1743—1826)



Американский политический философ и государственный деятель, главный автор Декларации Независимости. Состоятельный виргинский плантатор, губернатор Виргинии в 1779—1781 годах, Джефферсон стал первым в истории США Государственным секретарем и занимал этот пост с 1789 по 1794 год Он был третьим президентом США в период с 1801 по 1809 год. Разработал главные принципы демократии для такого аграрного общества, в котором власть бы принадлежала аристократии и соблюдались бы принципы невмешательства государства в дела общества. Был при этом сторонником социальных реформ, расширения общедоступного образования, отмены рабства и преодоления общественного неравенства. Ему принадлежит большое количество работ и обширная переписка

тивником партий и фракций, видя в них источник конфликтов и угрозу для внутреннего единства общества. Интересно, что в более поздние времена весьма схожей идеей руководствовались однопартийные системы: только им она служила уже для устранения партий-соперников, недалеко от этого ушли и военные диктаторы, подавлявшие вообще все партии без разбору. Были и такие мыслители либерального толка, например Дж. С. Милль, которых беспокоило, что партии, будучи коллективными органами, непременно начнут подавлять свободу мысли и вообще права индивида. Но сегодня говорят не об этом: современная критика партий отправляется от того, что они все хуже выполняют свои представительные функции и не обеспечивают связи между государством и обществом.

О «кризисе партийной политики» свидетельствует как уменьшение численного состава партий, так и ослабление их поддержки со стороны общества. Так, в Великобритании с начала 1950-х годов, когда по численности партии достигли своего пика, Лейбористская партия потеряла примерно две трети своих членов, а Консервативная — больше половины. Идет «старение» партий, по-видимому, необратимое: так, средний возраст членов консервативной партии в 1998 г. составлял 63 года Радикальным образом меняется отношение избирателей к правящим партиям: пример — сокрушительное поражение французских социалистов, за которыми в 1993 г осталось всего 70 мест в Национальном собрании вместо прежних 282, и настоящее «уничтожение» канадских консерваторов в том же году, когда за ними осталось всего два места. О том, что партии теряют свою привлекательность в глазах общества, свидетельствует и падение активности избирателей: так, в Великобритании явка избирателей на общие выборы упала с 71% (что некогда уже считалось невысоким показателем) до 59% в 2001 г.

Наряду с этим обозначился феномен так называемой «*антиполитики*» то есть распространения различных политических движений и организаций, единственной общей чертой которых является неприятие традиционных центров власти и партий Подчас эти движения оказываются чрезвычайно привлекательными для общества — хотя бы уже тем, что они «не испорчены властью». В этом смысле показательны те 19% голосов, что в качестве независимого кандидата получил на президентских выборах 1992 г. миллиардер Росс Перо, а также поразительный успех в 1994 г. движения «Вперед, Италия», основанного информационным магнатом Сильвио Бер-

лускони. Частью того же процесса является подъем новых общественных движений — движения за мир, женского и экологического движений. Даже если такие движения для распространения своей идеологии и создают какие-то партийные организации, как это, например, делают «зеленые», они и при этом стремятся подавать себя как **«антипартийные» партии** (antiparty parties).

В чем же причины упадка партий? Многое объясняет то, что они являются (или предстают в глазах общества) олигархическими структурами, эдакими бюрократическими машинами, которым совершенно нечего предложить своим рядовым членам, кроме посещения митингов, заседаний в скучных комитетах и так далее. В отличие от них новые движения легко находят себе сторонников, особенно среди молодежи, благодаря тому, что здесь вообще нет никакой бюрократии, все друг друга знают и готовы ежедневно работать. Имидж партий страдает и от их связей с государством и профессиональными политиками: «свои люди в большой политике», уж очень многие партийные функционеры оказываются испорченными властью, амбициями и коррупцией — всем тем, что неотъемлемо от «высоких должностей». Партии, иными словами, уже не воспринимаются как группы людей, что вышли *«из* народа»: во всех их политических делах и делишках простые люди не видят ничего, кроме вечной борьбы за власть.

Упадок партий может быть также симптомом того, что нынешние общества в принципе становятся все менее управляемыми. Чем более широковещательно партии заявляют о свой способности разрешить те или иные проблемы, но, получив власть, не решают их, тем более глубокое разочарование они порождают в обществе. Дело, возможно, попросту объясняется тем, что они и не в состоянии выполнять своих обещаний в той ситуации, когда реальная власть переходит к мощным группам интересов, а экономика становится все более глобальной. Наконец, упадок партий можно связывать с глубокой эрозией тех общественных отношений, что некогда вызвали их к жизни: во всяком случае классовые отношения в эпоху постфордизма уж точно становятся иными, как уходят в прошлое и прежние социальные связи. Свое место в политической повестке ныне находят совершенно иные устремления, прежде всего те, что связаны с феноменом постматериализма. Если раньше для выражения общественных интересов были нужны крупные партии с программами принципиального характера, то для решения вопросов, связанных с ядерной энергией, загрязнением среды, равенством полов и правами животных, требуются политические образования совершенно иного рода. Новые общественные движения поэтому и становятся все более важным связующим звеном между государством и обществом.

Антипартийные партии — партии, ставящие своей целью так или иначе подорвать традиционную партийную систему, — установка, выражающаяся в отказе от компромиссов в парламенте и переносе акцентов на работу в обществе.

Выводы

♦ Политической партией мы называем организацию, созданную с целью завоевания государственной власти и имеющую, как правило, единую идеологию. Существуют

кадровые и массовые партии, партии репрезентативного и интегративного типов, конституционные и антисистемные, левые и правые партии.

♦ В политической системе партии выполняют функции представительства, формирования политической элиты и пополнения политического корпуса, определения общественных и государственных целей, выражения интересов социальных групп, мобилизации и политической социализации избирателей, организации процессов государственного управления и отношений между институтами общества.

♦ Организация и структура партий являются важнейшим фактором, определяющим распределение власти в обществе. Внутрипартийная демократия обеспечивается либо широким рассредоточением власти внутри партии, либо ее концентрацией в руках избранных и политически подотчетных лидеров. Олигархические тенденции в партии можно понимать либо как неизбежное порождение современных организационных процессов, либо как ответ на потребность партий в единстве и укреплении своих электоральных позиций.

♦ Партийная система — это определенная система отношений между партиями. В однопартийных системах «правящая» партия, по сути, становится постоянным правительством. В двухпартийных системах власть поочередно переходит от одной «крупной» партии к другой. В системах с доминирующей партией власть более или менее продолжительное время удерживает одна партия. В многопартийных системах ни одна партия не имеет возможностей управлять в одиночку, поэтому здесь образуются коалиционные правительства.

♦ Партийные системы различным образом воздействуют на политический процесс в целом. От них зависит, каков тот политический выбор, что предоставляется избирателю; какова устойчивость правительств; каковы отношения между исполнительной властью и законодательным собранием; каков общий характер политической культуры в обществе.

♦ О кризисе партий свидетельствуют сокращение их численности, падение уровня их поддержки со стороны общества и распространение «антипартийных» групп и движений В обществе укоренилось представление о том, что нынешние партии этически несостоятельны — «испорчены властью, собственными амбициями и коррупцией», а также в принципе неспособны к выполнению своих обещаний. Кроме того, в сегодняшней исторической ситуации партии, похоже, не способны выражать те новые общественные устремления, что связаны с феноменами постматериализма и постмодернизма.

Вопросы для обсуждения

- Почему всем современным партиям в той или иной степени приходится быть «разношерстными»?
- Можно ли говорить о том, что государственное управление в сегодняшней исторической ситуации способно обойтись без политических партий?
- Как партии содействуют демократии? В какой мере они ей содействуют?
- Почему в политических партиях столь большая роль принадлежит лидерам?
- По каким критериям следует судить о партийных системах?
- Как нынешние партии приспосабливаются к новой для себя исторической ситуации, обусловленной эрозией классов и традиционных политических связей?

Общественные группы, группы интересов и социальные движения

ГЛАВА 13

Десять человек говорящих создают больше шума, чем десять тысяч молчащих.

Наполеон. *Максимы*

XX век глубочайшим образом изменил политические отношения: резко возросло значение всевозможных организованных групп и так называемых групп интересов. В 1950—1960-х годах, когда политологи испытывали великий энтузиазм по поводу расширяющегося участия общественных групп в политике, стали говорить даже о том, что корпорации, профсоюзы, фермерские организации и подобные ассоциации со временем вытеснят партии и законодательные собрания в качестве главных действующих лиц политического процесса. Мир малых политических объединений еще больше расширился, когда сюда пришли так называемые «однопроблемные группы», выступающие каждая с какой-то одной темой — от защиты потребителя до защиты прав животных и от равенства между женщиной и мужчиной до защиты окружающей среды. Эти группы часто были ответвлениями от более широких общественных движений (женского движения, движения за гражданские права, «зеленого движения» и т.д.) и привнесли с собой в политику абсолютно новые стили и модели деятельности: все это даже получило особое название — «новая политика». Между тем до сих пор нет полной теоретической ясности в отношении того, какова общественная природа этих групп, в чем состоит их политическое значение, как именно они изменяют политический процесс.

СОДЕРЖАНИЕ

Общественные группы в политике **334**
Типы групп 335
Модели участия групп в политике теория 338
Участие групп в политике практика 344
Общественные движения **352**
Новые социальные движения 352
Выводы **355**
Вопросы для обсуждения **356**

В настоящей главе рассматриваются следующие основные вопросы.

Основные вопросы

- Что такое группы интересов, какие формы они принимают?
- Каковы основные теории «групповой политики»?
- Как группы интересов следует расценивать с точки зрения демократии и эффективности государственного управления — положительно или отрицательно?
- Как группы интересов проводят свое влияние в политике?
- Что определяет успехи и неудачи «групповой политики»?
- Чем объясняется возникновение новых социальных движений и каково их более широкое политическое значение?

Общественные группы в политике

Подобно политическим партиям, группы интересов в современных обществах образуют одно из важнейших звеньев, связывающих государство (правительство) и граждан. Они и появились на свет во многом по тем же причинам, по каким в свое время сложились партии. Являясь детищем новой эры представительного управления, они возникли с тем, чтобы выражать интересы, позиции и мнения все более многочисленных категорий и слоев нарождающегося постиндустриального общества. Но если главная задача политических партий — победить на выборах, для чего им требуется мобилизовать в свою поддержку как можно больше сторонников, группы интересов в известном смысле действуют противоположным образом, выражая устремления более узких категорий общества и потому выдвигая более четкие, конкретные и ясные цели.

Сложно сказать, когда в истории возникли первые такие группы. Некоторые из них предшествовали эре представительного правительства: примером может служить Общество борьбы за отмену рабства, возникшее в Великобритании в 1787 г. для борьбы с работорговлей. В той же Великобритании в 1839 г. возникла «Лига борьбы против хлебных законов»: поскольку она создавалась специально для того, чтобы оказывать давление на правительство, многие именно в ней усматривают прототип позднейших групп интересов. После своего путешествия по США в 1830-х годах Алексис де Токвиль (см. с. 274) писал о том, что здешние **«ассоциации»** уже стали «мощным инструментом политики». «Молодая Италия», основанная итальянским патриотом Джузеппе Мадзини (см. с. 239), в дальнейшем породила множество отделений и схожих по типу организаций во всей Европе, а Общество за права женщин, основанное во Франции в 1866 г., оказало самое сильное влияние на движение за предоставление женщинам избирательных прав во всех развитых странах тогдашнего мира. К концу XIX в. в большинстве индустриальных обществ уже действовали мощные сельскохозяйственные и предпринимательские объединения, которые складыва-

Ассоциация — добровольное объединение людей, имеющих общие интересы, мотивы и цели деятельности.

лись параллельно с профсоюзами. Однако большинство из тех групп интересов, которые существуют сегодня, оформилось сравнительно недавно — в основном на той волне протестной политики, которая началась в 1960-х годах. При этом их появление вполне можно связывать с более глубокими процессами, идущими в современном обществе, — с упадком политических партий и усилением общественных организаций и движений как новых инструментов политической мобилизации общества и представительства его интересов.

Типы групп

Общественные группы характеризуются чрезвычайным разнообразием, поэтому классифицировать их весьма и весьма непросто. Вот, скажем, вопрос: что нас больше интересует в группе интересов — «группа» или «интересы»? То есть о чем мы в данном случае будем говорить — об устойчивых и внутренне сплоченных ассоциациях людей или просто о людях, у которых более или менее схожие интересы, но которые, может быть, этого даже и не осознают? Другой вопрос: преследуют ли группы интересов лишь свои частные цели или они ставят перед собой куда более широкие и общественно значимые задачи? Наконец, говорим ли мы о замкнутых, самостоятельных ассоциациях, которые пытаются оказывать на государство или правительство влияние извне, или о тех группах интересов, что действуют внутри государства и посредством него, а то и являются составной частью самой государственной машины?

Все эти неясности усугубляются тем, что в этой проблематике до сих пор нет общепринятой политологической терминологии. Так, если в США и других странах под «группой интересов» понимают вообще все организованные группы, то в Великобритании этот термин относят лишь к тем группам, которые активно выдвигают или защищают интересы своих членов: здесь их называют «группами давления», — под «группой интересов» же понимают более частный случай этого явления.

Как бы то ни было, для начала можно выделить три типа общественных групп:

- группы традиционного (общинного) типа (communal grours)
- институциональные группы (institutional groups)
- ассоциативные группы (associational groups)

Традиционные (общинные) группы

Главной чертой общинных групп является то, что они возникают на основе естественной, исторически сложившейся, структуры общества: проще говоря, такие группы не создаются под какую-то цель, в них никто никого специально не приглашает и не принимает — человек в них живет с момента рождения. Речь идет о семье, племени, касте, этносе. В отличие от обычных групп интересов, принадлежность к которым определяется личным *выбором* человека, группы общинного типа основаны на общем происхождении и связях традиционного характера. Это явление все еще играет важную роль в политике развивающихся государств, прежде всего в Африке, где групповые интересы в основном определяются этническими, племенными и кровнородственными узами. Но такие же группы сохраняются,

более того, пользуются немалым политическим влиянием и в более развитых странах, как о том свидетельствуют возрождение этнического национализма и прочные позиции католических групп в Италии и Ирландии.

Институциональные группы

Институциональные группы — это группы, которые складываются внутри государства и проводят свое влияние внутри него и посредством него. От групп интересов их отличает то, что сами по себе они не обладают самодостаточностью: это не группы, способные существовать в отрыве от государства, совершенно самостоятельно. Наиболее характерный пример таких групп — бюрократия и армия, и интересно, что в них самих может быть множество своих собственных «групп интересов». В авторитарных и тоталитарных государствах, где всякое независимое общественное движение, как правило, подавляется, именно институциональные группы могут служить проводниками специфических интересов тех или иных слоев общества. Так, в сверхцентрализованной сталинской системе в СССР самым большим весом обладали группы служащих и специалистов, связанные с тяжелой промышленностью. Точно так же за внешне монолитным фасадом гитлеровского государства в Германии в 1933—1945 годах скрывались целые «империи», выстраиваемые нацистскими лидерами в своей непрерывной борьбе за власть и престиж.

Но институциональные группы играют важную роль не только в недемократических режимах. Их роль огромна и в демократических системах: некоторые теоретики даже утверждают, что именно они — бюрократические элиты министерств и всевозможных государственных органов — в конечном итоге и направляют политический процесс, «подправляя» решения избранных политиков, а то и прямо диктуя им свою волю. Дело еще в том, что эти элиты нередко вступают в альянс с обычными группами интересов, как это всем известно по пресловутому «военно-промышленному комплексу». Роль бюрократии и армии, а также связанных с ними групп, обсуждается в главах 17 и 18.

Ассоциативные группы

Ассоциативная группа представляет собой добровольное объединение людей, которое ставит перед собой конкретную, можно даже сказать узкую, задачу, так или иначе связанную с их общими интересами, устремлениями и взглядами. Понятия «группа интересов» или «группа давления» больше всего подходят именно к таким, ассоциативным, группам. Не всегда, правда, можно указать на ту границу, что отделяет их от других групп, даже групп общинного типа. Скажем, во времена классовой солидарности членство в такой ассоциативной группе, как профсоюз, вполне могло быть выражением социальной идентификации, а не стремления к какой-то определенной цели. При том что сегодня ассоциативные группы набирают силу и в развивающихся государствах, вообще это черта индивидуалистических обществ. В свое время процессы индустриализации привели к столь глубокой социальной дифференциации, интересы людей в таких обществах стали столь широко различаться, что традиционные модели поведения оказались размыты: на их

место пришло стремление к самореализации и преследование чисто личных целей. Когда люди этого типа объединяются в группу и ставят перед собой задачу оказывать давление на органы власти, мы и получаем «группу интересов».

Группы интересов широчайшим образом различаются между собой, а их цели и способы деятельности и вовсе необозримы, охватывая широчайший диапазон — от добровольной работы, скажем, в госпиталях и иных институтах такого же рода до участия в правительственных программах или, напротив, проведения кампаний гражданского неповиновения и маршей протеста. Сюда мы не включаем лишь антиконституционные группы и военизированные формирования вроде «черных пантер» и Ирландской республиканской армии (ИРА), которые никак не являются «группами интересов», поскольку стремятся не воздействовать на систему, а радикальным образом изменить ее, и прибегают при этом не к методам политического давления, а к терроризму и тактике **прямого действия** (direct action). Чтобы хотя бы в общих чертах разобраться в бескрайнем мире групп интересов, следует подойти к ним с какими-то критериями. В этой связи скажем, что группы интересов можно подразделять на:

- секторальные и общесоциальные;
- внутренние и внешние (группы-инсайдеры и группы-аутсайдеры).

Секторальные группы (иногда их еще называют функциональными) создаются для того, чтобы выражать или защищать интересы своих членов: речь при этом идет, как правило, об экономических, материальных интересах. Классическими примерами таких групп являются профсоюзы, деловые корпорации, торговые ассоциации и всевозможные профессиональные организации. Секторальность в данном случае проявляется в том, что такие группы представляют каждая свой срез, свой сектор общества — рабочих, работодателей, потребителей, верующих, представителей различных этносов и т.п. Строго говоря, под «функциональными» группами следовало бы понимать только группы, которые включены в производство, распределение и обмен товаров и услуг. В США секторальные группы часто называют «группами *частного* интереса», подчеркивая этим то, что их главной заботой является благополучие своих собственных членов, а не общества в целом.

В отличие от них *общесоциальные группы* организуются для того, чтобы отстаивать общезначимые ценности, принципы и цели. В современном обществе таких целей может быть великое множество. Есть группы «за свободу выбора», выступающие за сохранение права на аборт, и группы «за жизнь», выступающие за его отмену; ведутся кампании за сохранение гражданских свобод или против показа секса и наси-

◆ К понятийному аппарату

Группа интересов (или **группа давления**) — ассоциация людей, ставящих целью воздействовать на политику или отдельные действия правительства. Это воздействие они осуществляют «извне», — и в этом их отличие от политических партий, всегда стремящихся завоевать власть и действовать «изнутри» системы государственного управления. Кроме того, от партий группы интересов отличаются еще и тем, что у них нет сколько-нибудь широких политических программ или идеологических платформ. Вместе с тем группы интересов, даже если они не регистрируют своих членов, достаточно хорошо организованы — гораздо в большей степени, чем, скажем, общественные движения.

Прямое действие — политическая акция, предпринимая за пределами конституционного и правового поля; на практике может принимать самые различные формы — от пассивного сопротивления до террористических актов.

лия по телевидению; есть группы, протестующие против загрязнения окружающей среды и жестокого обращения с животными; есть движения в защиту традиционных или религиозных ценностей. В США такие группы называют «группами *общественного* интереса», поскольку они отстаивают общие, а не партикулярные интересы. В отличие от секторальных групп, главным здесь является защита не своих членов, а кого-то или чего-то иного. (Так, «Спаси кита» — это организация, выступающая за защиту китов, а не организация самих китов.) Но есть организации, в которых выражены признаки разных групп. Так, выступая против дискриминации американских чернокожих при найме на работу, Национальная ассоциация содействия прогрессу цветного населения отстаивает секторальные интересы этой категории общества, но в то же время она озабочена и вопросами общей социальной справедливости и расовой гармонии.

Другой способ классификации учитывает статус групп по отношению к государству и те стратегии, которые эти группы используют для оказания политического давления на властные структуры. *Группы-инсайдеры* располагают привилегированным и, как правило, официальным доступом в коридоры власти на основе регулярных консультаций или представительства в правительственных органах. В этом смысле многие секторальные группы одновременно являются и группам-инсайдерами. Все дело в том, что влиятельные экономические круги — группы бизнеса и профсоюзы — всегда могут «наказать» правительство, если оно игнорирует их интересы; правительство же со своей стороны, как правило, заинтересовано в консультациях с группами, обладающими специальными знаниями и информацией, — всем тем, что в любом случае следует учитывать при формировании государственной политики. Однако статус инсайдера не всегда является преимуществом, поскольку сигнализирует, в сущности, о том, что группа солидарна с целями правительства и слишком уж «законопослушна».

Но с *группами-аутсайдерами* никто не считает нужным консультироваться, а если это происходит, то отнюдь не на самом высоком правительственном уровне Во многих случаях статус аутсайдера свидетельствует о слабости группы, поскольку, не имея официального доступа к правительству, она вынуждена «апеллировать ко всем и каждому», чтобы хоть как-то воздействовать на политический процесс Парадоксально, но иногда при этом складывается «перевернутое» отношение между общественным весом группы и ее реальными политическими возможностями чем больше первое, тем меньше второе. У целого ряда групп, впрочем, и нет иного выбора, кроме как быть аутсайдерами: это многие радикальные группы, группы охраны природы, защиты прав животных и т.п. Их цели идут подчас совершенно вразрез с приоритетами государства, но парадокс опять-таки заключается в том, что именно это и привлекает сюда людей, ибо группа воспринимается как «не запятнанная» сотрудничеством с правительством. Поэтому многие группы, можно полагать, сознательно остаются «вне системы»: так легче сохранять в чистоте свои идеологические и организационные принципы.

Модели участия групп в политике: теория

Некоторые теоретики полагают, что модели участия групп в политике целиком и полностью определяются спецификой конкретной политической системы, — иными

словами, политическая роль групп напрямую зависит от конкретной политической культуры, партийной системы, институциональной структуры и со своей стороны отражает все это. Делать какие-то обобщения в отношении политического значения групп, следовательно, весьма рискованно. С другой стороны, однако, все это невозможно понять и вне общих представлений о политическом процессе, о распределении власти в обществе. Об этом мы говорили в главе 5, где рассматривались различные теории государства. Что касается групп интересов, с наиболее влиятельными моделями здесь выступили такие теоретические и идеологические направления, как:

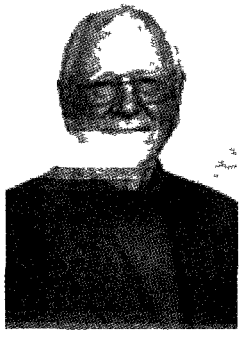
- плюрализм (pluralism)
- корпоративизм (corporatism)
- «новые правые» (the New Right)

Модель плюрализма

В концепциях плюралистической ориентации «групповая политика» предстает в самом что ни есть радужном свете: группы здесь стоят на страже интересов индивида от посягательств государства и всячески способствуют тому, чтобы правительство как можно оперативнее откликалось на требования общества. С точки зрения теоретического плюрализма, политическая власть в обществе фрагментирована и распределена более или менее широко и равномерно, а политические решения принимаются в процессах «торга» и взаимодействия между множеством общественных групп. Одна из наиболее ранних и основательных попыток разработать плюралистическую «теорию групп» была предпринята Артуром Бентли в книге «Процесс государственного управления» (Arthur Bentley *The Process of Government*, 1908). Свое отношение к организованным группам как базовым ячейкам политического процесса Бентли сформулировал во фразе, впоследствии ставшей знаменитой: «Уяснив для себя, что такое группа, мы уясняем политическую сущность всего остального». Такой же линии придерживался Давид Трумэн в книге «Управление государством» (David Truman *The Governmental Process*, 1951), хотя его выводы имели отношение лишь к политическому процессу в США.

Энтузиазм политологов в отношении групп как форм артикуляции и агрегации интересов усилился с распространением в 1950 — начале 1960-х годов новых методов политического анализа — бихевиоризма, системного анализа и других. Группы интересов в этих концепциях предстали в роли «привратников», что стоят у входа в ту или иную политическую структуру и придают многочисленным запросам и претензиям общества форму четко сформулированных и реально исполнимых требований. В этот же период стали шире изучать и такую проблему, как местные сообщества и распределение власти в них. Роберт Даль (Robert Dahl, 1961) и Нельсон Полсби (Nelson Polsby, 1963) при этом эмпирически доказали, что ни одна из местных элит не обладает монополией на принятие политических решений в сообществе и не доминирует в этом процессе: эти сообщества плюралистичны.

Коль скоро это так, участие групп в политике воплощает в себе самую сущность демократического процесса. Говорят даже о том, что складывается некая новая форма плюралистической демократии, идущая на смену традиционной электоральной демократии, а группы интересов при этом заменяют политические партии в качестве главного связующего звена между государством и обществом. Сторонни-



Роберт Даль (род. в 1915) — американский политолог. Получив в 1946 г. должность профессора политологии в Йельском университете, Даль впоследствии стал одним из наиболее видных политических философов США В 1953 г. (в сотрудничестве с Чарльзом Линдбломом) он обосновал и ввел в научный оборот термин «полиархия» («власть многих»), позволяющий провести более точное различие между современными и классическими демократиями. Первоначально находился под влиянием позитивизма и бихевиоризма, но с конца 1960-х годов вместе с Линдбломом и Гэлбрейтом начал разрабатывать более радикальную версию «неоплюрализма», где главной темой стало возрастающее политическое влияние крупных капиталистических корпораций. Его главные работы — «Введение в теорию демократии» (1956), «Кто управляет?» (1961) и «Дилеммы плюралистической демократии» (1982)

ки этой идеи утверждают, что общественные группы вполне способны принять более организованные формы и в конце концов обеспечить себе доступ к органам власти; они при этом по самой своей природе точнее и полнее выражают интересы своих членов; наконец, их политический вес легко измерить — он более или менее пропорционален численности группы. Коль скоро политическая власть в обществе фрагментирована и ни одна из групп не имеет возможности находиться в пике своего влияния сколько-нибудь долго, то, как выразился по этому поводу Даль (1956), «все активно действующие и обладающие тем или иным правовым статусом группы населения могут добиться того, чтобы власть их услышала, и это подчас на самых важных стадиях принятия политических решений». Еще раньше Гэлбрейт писал о «равновесии возможностей» между различными общественными группами — идея, заключающаяся в том, что между конкурирующими группами всегда складывается известное динамическое равновесие сил и власти: если, скажем, верх берут предприниматели, это побуждает их оппонентов — работников или потребителей — повышать уровень своей организованности, чтобы вернуть себе утраченные позиции.

Оптимизм в отношении «групповой политики» вызвал возражения со стороны консерваторов и марксистов. Консерваторы поставили под сомнение даже эмпирические данные, полученные исследователями групп, утверждая, что эти данные отражают всего лишь один из многих «ликов» власти — способность определять принятие решений или воздействовать на этот процесс. Не соглашаясь с тем, что власть в обществе распределена сколько-нибудь широко и равномерно, консерваторы указывают на существование «властной элиты», состоящей из глав деловых корпораций, политических лидеров и высших военных чинов. Марксисты по своему обыкновению утверждают, что политическая власть неразрывно связана с отношениями собственности на средства производства, а это предполагает существование «правящего класса» капиталистов. Неомарксисты, такие, как Ральф Милибанд (Ralph Miliband, 1969), в свою очередь указывают на «неравные условия соревнования» между группами бизнеса и труда: первые обладают громадными экономическими ресурсами, соответствующим общественным статусом и доступом к органам власти, вторые всего этого не имеют. Аргументов в пользу этих точек зрения добавили процессы глобализации: сегодня уже говорят о том, что при возросшей мобильности капитала и свободной международной торговле корпорации по сути дела «взяли власть в свои руки». Реагируя на критику, теоретикам «групповой политики» пришлось корректировать свои позиции. Ярче всего, может быть,

новый подход выразился в книге Чарльза Линдблома «Политика и рынки» (Charles Lindblom *Politics and Markets*, 1977), где основное внимание уделено показу привилегированного положения групп бизнеса в западных полиархиях, что, по мнению автора, не позволяет говорить о демократичности этих обществ.

Модель корпоративизма

Для данной модели характерно внимание к тем связям и отношениям, которые в индустриальных обществах сложились между общественными группами и государством. Корпоративизм как теория, вспомним, особо выделяет тот момент, что в системе государственных отношений отдельные группы общества занимают привилегированное положение и это позволяет им влиять на формирование и осуществление государственной политики. Корпоративизм столь тесно связан с государством, что, по взгляду многих теоретиков, об этом явлении можно говорить лишь применительно к тем странам, где государство по традиции активно управляет экономикой страны, что, например, характерно для Австрии, Швеции, Голландии и в меньшей степени для Германии и Японии.

◆ К понятийному аппарату

Корпоративизм — теория и практика «инкорпорирования» (включения) интересов различных общественных групп в процессы государственного управления. Политологи говорят о «двух ликах» корпоративизма. Первый, *авторитарный,* восходит к фашистской Италии, к идеологии и экономической практике итальянского фашизма: одной из главных его черт было уничтожение независимых профсоюзов и открытое политическое давление (вплоть до запугивания) на промышленников. Совсем иную картину представляет собой *либеральный* корпоративизм («неокорпоративизм») современных либеральных демократий, сущность которого заключается в том, что те или иные группы интересов получают привилегированный доступ к процессам принятия политических решений и на регулярной основе участвуют в этих процессах. Как именно осуществляется это участие и сколь глубоко вовлечены в них общественные группы, в разных странах выглядит по-разному. В противоположность авторитарному, либеральный корпоративизм укрепляет положение общественных групп по отношению к государству, а не ослабляет его.

Другие политологи, однако, усматривают в корпоративизме универсальное явление, проистекающее из самой природы экономического и социального развития общества и потому в той или иной форме присущее всем развитым индустриальным странам. Даже в США, этой «цитадели плюралистической демократии», всевозможным органам управления в последнее время придали квазизаконодательные функции, дабы между государством и основными группами интересов поддерживались какие-то официальные связи. Корпоративизм может попросту отражать естественно складывающиеся отношения между государством и группами интересов: группы стремятся стать «инсайдерами», чтобы иметь возможность влиять на формирование политики в интересах своих членов, со своей стороны властные структуры также нуждаются в контактах с общественными группами, ибо, во-первых, это важный источник информации, во-вторых, для эффективного управления всегда требуется согласие влиятельных кругов общества. Чем более сложной становится социальная структура индустриальных обществ, тем острее здесь ощущается потребность во всякого рода переговорных отношениях — в консультациях и «торге»: рано или поздно для всего этого возникают и свои институциональные механизмы.

Нужно сказать, что движение к корпоративизму в развитых капиталистических государствах, особенно заметное в 1960—1970-х годах, вызвало не только энтузи-

◆ К понятийному аппарату

Теория общественного выбора — теория, главный постулат которой заключается в том, что в политике люди всегда ведут себя как рационально мыслящие существа, действующие главным образом из соображений личной выгоды. Слово «общественный» в данном случае означает, что речь идет о так называемых общественных благах — благах, которые обеспечиваются не рынком, а государством. Главная идея заключается в том, что такого рода блага распространяются на всех людей, независимо от того, вносит ли каждый конкретный человек свой вклад в «общую копилку»: в любом случае их невозможно ни у кого «отобрать» (как человека невозможно лишить, скажем, воздуха) Теория широко использовалась для критики государства в нынешней стадии его исторического развития.

азм, но и опасения относительно того, что группы интересов могут приобрести уж очень большое влияние. Правда, самих этих групп стало меньше: корпоративизм попросту закрыл для многих из них доступ к властным структурам. Привилегированные группы, напротив, стали еще сильнее: резко обозначились так называемые **трехсторонние отношения** (tripartitism), связывающие между собой государство, крупный бизнес и организованный труд (профсоюзы). Куда в менее выгодных условиях оказались группы потребителей и другие общественные объединения доступ же к властным структурам почти монополизировали так называемые «пиковые ассоциации», берущие на себя роль представлять интересы множества групп и организаций. Так, в Австрии эту роль выполняют Торговая палата и Федерация профсоюзов, в Великобритании — Конфедерация британской промышленности и Конгресс профсоюзов, а в США — Национальная ассоциация производителей и Американская федерация труда.

Еще одна проблема с данной моделью заключается в том, что группы здесь предстают иерархически упорядоченными структурами — каждая во главе со своим лидером, который, в сущности, ни перед кем не подотчетен. Говорят даже о том, что политическая элита предоставляет таким лидерам доступ в коридоры власти только лишь для того, чтобы его группа не особенно возмущала общественное спокойствие. Если это так, «управление на основе консультаций» можно рассматривать как простую ширму, скрывающую действительную сущность корпоративизма — выступать механизмом социального контроля. Наконец, не раз высказывались опасения по поводу того, что корпоративизм несет в себе серьезные угрозы для представительной демократии, порождая ситуации, в которых политически значимые решения принимаются за пределами демократического контроля. И уж совершенно определенно, что в таких случаях возникает известная проблема «перегрузки государства»: властные структуры, теряя способность сопротивляться требованиям тех групп, с которыми правительство считает необходимым консультироваться, попросту становятся их «заложниками». С достаточно основательной критикой в этой связи выступили «новые правые».

Трехсторонние отношения — отношения между правительством, деловыми кругами и профсоюзами, призванные обеспечить многосторонний процесс взаимного консультирования; часто для этой цели создаются специальные органы.

Модель «новых правых»

С идеологической точки зрения, антипатия «новых правых» к группам интересов объясняется просто — стойкой приверженностью этого течения мысли к прин-

Обратим внимание

Группы интересов: за и против

Политологи усматривают у групп интересов следующие достоинства:

- расширяют *представительство*, содействуя более точной артикуляции интересов и взглядов различных социальных слоев, делая это во многом лучше политических партий и выступая дополнительным рычагом влияния на правительства в период между выборами;
- вносят важный вклад в общественную *дискуссию*, повышая уровень информированности общества по различным аспектам политики;
- усиливают механизмы политического *участия*, выступая альтернативой политическим партиям и одновременно давая людям возможность участвовать в политике на низовом уровне;
- выступают своеобразным *противовесом* государству: чем их больше, тем сильнее гражданское общество;
- содействуют политической *стабильности*, выступая своеобразным каналом коммуникации между правительством и обществом.

В то же время против групп интересов выдвигаются следующие аргументы:

- их деятельность чревата усилением общественного *неравенства*: весьма часто они выступают рупором привилегированных и экономически наиболее могущественных слоев, располагающих доступом к финансовым, образовательным, организационным и иным ресурсам общества;
- в известной мере они *раскалывают* общество, поскольку всегда преследуют скорее частные, нежели общие интересы, скорее интересы меньшинств, нежели интересы общества в целом;
- они *нелегитимны* в том смысле, что их руководители, в отличие от политиков, публично неподотчетны, а влияние их лидеров распространяется в обход механизмов формального представительства;
- они могут делать политический процесс более *закрытым*, если отстаивают свои интересы в ходе закулисных переговоров, о которых общество ничего не знает;
- они способны привносить в политический процесс элементы *неуправляемости*: если их слишком много, деятельность правительство может быть попросту парализована.

ципам экономического индивидуализма: понятно, что при такой философии все общественные группы и вообще коллективные ассоциации будут восприниматься, как минимум, с подозрением. Все это ясно проявляется в том явном предпочтении, которое «новые правые» отдают рыночной экономике и идеям свободного предпринимательства и самодостаточности индивида. В свое время они много писали о том, что существует прямая связь между корпоративизмом с его эскалацией государственных расходов на общественные нужды и «зарегулированностью» экономики и общественной жизни, «переизбытком государства». На антикорпоративизм «новых правых» большое влияние оказала теория общественного выбора, в особенности книга Манкура Ольсона «Логика коллективного действия: Общественные блага и теория групп» (Mancur Olson *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, 1968).

Главная идея Ольсона заключалась в следующем: люди участвуют в группах интересов ради «блага общества», но этим благом пользуются все вообще, а не только те, кто внес свой личный вклад в общее дело. Так, повышение оплаты труда распространяется и на членов профсоюза и на тех, кто в профсоюзе не состоит, на работников, которые решили принять участие в забастовке, и на тех, кто предпочел этого не делать. Некоторые люди, получаются, «живут на дармовщину», «путеше-

ствуют зайцем»: они получают свою часть благ, не прикладывая к тому тех усилий, которые от них потребовало бы участие в группе. Ольсон, нужно сказать, подметил существенно важный момент: наличие общего интереса отнюдь не гарантирует того, что в обществе сложатся организации, которые будут всерьез отстаивать этот общий интерес. Под вопросом оказывается расхожее представление о том, что все социальные группы имеют возможность и шанс «сказать свое веское слово в политике». Ольсон также полагает, что в «групповой политике» малые группы всегда выигрывают за счет больших — в силу того простого обстоятельства, что в крупных коллективах больше «зайцев», знающих, что общее дело отнюдь не пострадает, если они останутся в стороне.

С развитием этих идей Ольсон выступил в следующей своей большой работе «Подъем и упадок наций» (*The Rise and Decline of Nations*, 1982). Группам интересам здесь была дана уже совершенно «разгромная» критика и сделана попытка доказать, что подчас именно их деятельность приводит к краху государств. Так, в картине, нарисованной автором, Великобритания и Австралия предстают обществами, страдающими от «институционального склероза», — результат того, что здесь все опутано могущественными сетями групп интересов, представляющих узкие, секторальные интересы профсоюзов, деловых кругов и профессиональных ассоциаций. На примере этих стран с очевидностью видно, что чем сильнее и лучше организованы группы интересов в стране, тем больше эта страна экономически отстает от более динамичных стран: «новые правые», нужно сказать, точно подметили этот момент и перевели его в плоскость политики. В 1980-х годах во главе с Рейганом в США и Тэтчер в Великобритании они развернули настоящий поход против корпоративизма. В США была развернута программа дерегулирования экономики, вылившаяся в резкое сокращение полномочий регулирующих агентств; в Великобритании началось наступление на позиции профсоюзов и таких «корпоративистских» органов, как Совет по национальному экономическому развитию, который в конце концов был распущен.

Участие групп в политике: практика

Насколько важны группы интересов?

Общепризнанно, что деятельность групп интересов всегда так или иначе связана с вопросами экономического и социального развития. Если в аграрных или традиционных обществах число «интересов», на основе которых могут складываться группы, объективно невелико, то в развитых индустриальных обществах их великое множество. Группы интересов поэтому становятся важными опосредующими звеньями между государством и обществом, внутренне все более и более дифференцированным, в особенности по мере того как с расширением образования здесь усиливается политическая активность граждан. Такую картину мы могли наблюдать в СССР, где с 1970-х годах при полном сохранении внешнего «фасада» стали складываться черты того, что политологи называют «институциональным плюрализмом». Роль и значение организованных групп, однако, различаются от

системы к системе и от государства к государству. Главные факторы, от которых зависит степень влияния групп интересов, таковы:

- политическая культура
- институциональная структура
- характер партийной системы
- характер и стиль публичной политики.

Значение политической культуры в данном случае проявляется двояким образом. Во-первых, характер политической культуры определяет, как общество в принципе относится к группам — воспринимает ли оно их как легитимные структуры, поощряет ли оно их образование и так далее. Во-вторых, от политической культуры зависит и то, сколь охотно люди вступают в такие группы и принимают участие в ее деятельности. С одной стороны, мы видим режимы, которые подавляют все добровольные ассоциации людей во имя торжества идеи единой и неделимой власти государства, — обычно это военные режимы и однопартийные государства. Хотя в истории не было и сегодня нет режимов, которым удалось бы полностью вытравить из общества все виды групповой деятельности, преуспевают они хотя бы в том, что загоняют эту деятельность в подполье, или добиваются того, что групповые интересы выражаются через партийно-государственный аппарат и, следовательно, не вступают в противоречие с политическими и идеологическими целями режима.

Плюралистические общества, напротив, не только предоставляют простор для деятельности групп, но и поощряют таковую, более того — во многих случаях нуждаются в ней. С наиболее представительными группами консультируются при формировании политики, группы участвуют в работе публичных органов или в так называемых «кванго». Высокий уровень политической активности групп в США, например, объясняется тем, что политическая культура страны признает за каждым общественным объединением право на голос: на это есть конституционные гарантии свободы слова, свободы прессы, свободы собраний и так далее. В Японии, если брать другой пример политической культуры, во все времена имело место теснейшее сотрудничество между государствами и группами бизнеса: это и по сей день здесь считается явлением совершенно нормальным.

В некоторых европейских государствах к организованным группам относятся с подозрением. Такое отношение было всегда характерно, например, для Франции, где с якобинских времен в группах усматривают угрозу «общей воле народа» — нечто, способное подорвать силу и единство Французского государства. Отсюда, скажем, проистекает слабость профсоюзного движения страны: в 1975 г. — в точке наивысшего развития профсоюзов страны, они охватывали всего лишь 24% французских рабочих, а к 1989 г. эта цифра упала до 13%. В то же самое время французской политической культуре присуща традиция прямого действия: мы это видим в тех ситуациях, когда французские фермеры блокируют дороги, угоняют грузовики и т.д., и та же самая черта нации ярчайшим образом проявилась в мае 1968 г., когда страну захлестнул бунт студентов и присоединившихся к ним профсоюзов.

На деятельность групп интересов большой отпечаток накладывает также институциональная структура государства: именно от этого фактора зависит, как именно группы смогут воздействовать на властные структуры и затем принимать участие в политическом процессе. Унитарные и централизованные политические системы, подобные британской, ограничивают деятельность общественных объединений, сводя ее к узкому пространству вокруг исполнительной ветви власти. Хотя это и не обре-

кает группы на совсем уж убогое существование, но вынуждает их всеми путями пробиваться в коридоры власти, правительство же при этом получает свободу по собственному усмотрению решать, с какими именно группами нужно считаться, а с какими нет. В Великобритании это очевиднее всего было видно при Тэтчер в 1980-х годах, когда началось наступление на корпоративные структуры, а профсоюзы в конце концов оказались вытесненными на политические задворки. Подобная же картина характерна для Франции, где правительство лишь в меру необходимости консультируется с группами интересов, особенно с тех пор как при Пятой республике здесь усилилась роль президента и ослабли позиции Национального собрания.

В отличие от этого государственная система США фрагментирована и децентрализована — модель, выстроенная в соответствии с принципами разделения властей, федерализма, двухпалатного законодательного собрания и активной судебной системы. Здесь группы интересов имеют возможность пользоваться многими «входами» в коридоры власти, поэтому данная система весьма уязвима перед внешним давлением. Группы, скажем, знают, что проиграв свое дело в Конгрессе, можно спокойно направляться с ним в суд, как федеральный, так и местный, и так далее Хотя все это облегчает формирование групп и обеспечивает за ними высокую степень политического влияния, у этой медали есть и оборотная сторона: в каких-то ситуациях группы просто парализуют деятельность друг друга, как если бы у них было право обоюдного вето.

Важный аспект проблемы — отношения между группами интересов и политическими партиями. Отношения эти всегда были непростыми: лучше всего сказать, что это отношения соперников. Но в то время как партии стремятся расширить свою социальную базу, формулируя как можно более широкие программы, группы интересов, напротив, концентрируются на более узких и конкретных целях. Тем не менее подчас эти группы стремятся действовать как в партиях, так и через партии, даже создавая партийные структуры, чтобы затем получить доступ к власти. Так, ряд социалистических партий, например Лейбористская партия Великобритании, в свое время начинались как организации профсоюзов: у лейбористов институциональные и финансовые связи с профсоюзами сохраняются и по сей день.

Большое влияние на политическую деятельность групп, естественно, оказывает и общий характер партийной системы в стране. Там, где доминирует одна партия, у групп интересов остается немного пространства для деятельности: в этом случае они всегда в большей или меньшей степени «завязаны» на правящую партию. Поэтому, например, в Италии и Японии влиятельные группы интересов из промышленных и торговых кругов стремятся оказывать давление на «правящие» партии (соответственно Христианско-демократическую и Либерально-демократическую партию), что на практике оборачивается усилением фракционных тенденций в этих партиях. В отличие от этого, многопартийные системы являются благодатной почвой для деятельности групп интересов· здесь им попросту легче пробиться в коридоры власти. Влияние групп на законодательный процесс больше всего в таких системах, как американская, где политические партии слабы в отношении как организации, так и дисциплины. Нагляднее всего это проявилось в 1970-х годах, когда влиятельным деловым кругам США удалось без особых проблем сорвать энергетическую программу президента Картера, хотя его партия тогда обладала большинством как в Палате представителей, так и в Сенате.

Наконец, уровень политической активности групп варьируется в зависимости от общих сдвигов в публичной политике, особенно от того, как изменяется уровень государственного вмешательства — **интервенционизма** (interventionism) — в экономическую и социальную жизнь. Интервенционизм, как правило, идет рука об руку с корпоративизмом, хотя можно спорить о том, где здесь следствие и где причина — возникают ли группы интересов по мере роста государственного вмешательства в жизнь общества или, напротив, они используют свой доступ к властным структурам, чтобы вынудить государство шире вмешиваться в общественную жизнь и самим получать от него поддержку и всевозможные выгоды. Как бы то ни было, ясно одно: наиболее прочные общественные позиции группы интересов имеют в тех странах, где правили или до сих пор правят социал-демократические партии.

Классическим примером в этом смысле является шведская система. Здесь группы интересов всесторонне интегрированы в публичную политику. Самые тесные, если не сказать институциональные, связи издавна объединяют профсоюзы и Социал-демократическую рабочую партию страны. Законодательный процесс в Риксдаге предполагает самые широкие консультации с всевозможными группами общества, а такие «пиковые» ассоциации, как Шведская конфедерация профсоюзов и Конфедерация работодателей, официально признаны «социальными партнерами» государства. Такой же принцип корпоративного представительства воплощен в австрийской системе «палат», где на постоянной основе представлены такие группы общественного производства, как торговые, сельскохозяйственные и производственные организации. В Германии наиболее влиятельные группы интересов, например Федерация немецких работодателей, Федерация немецкой промышленности и Федерация немецких профсоюзов, принимают столь активное участие в формировании политики, что их относят к политической элите общества.

Как группы оказывают влияние на политику?

Группы интересов имеют в своем распоряжении самый широкий арсенал тактических и стратегических средств, было бы даже наивным ожидать, что при своем многообразии они будут следовать какой-то одной-единственной стратегии или использовать один и тот же канал влияния. Методы деятельности групп варьируются в зависимости от ряда факторов. Здесь прежде всего важно, какой проблемой занимается группа и к какой именно области публичной политики она относится. В Великобритании, где проблема гражданских свобод и политических прав граждан отнесена к ведению министерства внутренних дел, такая группа, как «Свобода» (бывший Национальный совет по гражданским свободам), будет искать доступ именно к этому министерству, что она всегда и делала, подчеркивая с этой целью свою политическую респектабельность и опыт.

Всякая группа в своей деятельности опирается на определенные ресурсы, к каковым относятся:

- общественная симпатия к группе и ее целям
- численность группы или ее активного ядра
- финансовый и организационный потенциал группы

Интервенционизм (вмешательство) — принцип государственной политики, ориентирующий правительство на более широкое участие в экономической жизни, что на практике чаще всего выражается в расширении регламентирующего, управляющего, воздействия на экономику.

- политическая сила группы — ее способность тем или иным способом «наказать» правительство или затруднить его деятельность
- личные или институциональные связи группы с политическими партиями или правительственными органами.

Больше всех в этой ситуации выигрывают группы интересов, представляющие бизнес: по своим финансовым возможностям этим группам проще, чем, скажем, профсоюзам или объединениям потребителей обеспечивать себя услугами профессиональных лоббистов или проводить дорогостоящие «PR-кампании». Многое в деятельности общественных групп зависит также от каналов, которыми они располагают для оказания влияния на властные структуры. Главными из таких каналов являются:

- бюрократия (государственные служащие)
- законодательное собрание страны
- суды
- политические партии
- средства массовой информации
- наднациональные органы.

Во всех государствах группы интересов в основном ориентируются на бюрократию как на одно из главных звеньев политического процесса. Дело, однако, в том, что доступ к этому каналу в основном имеют наиболее влиятельные экономические группы — крупные корпорации, объединения работодателей, профсоюзы, сельскохозяйственные и профессиональные ассоциации. В Австрии, Голландии и скандинавских государствах созданы специальные структуры для консультаций с этими группами, а «пиковым» ассоциациям предпринимателей и работников даже предоставляется определенная степень официального представительства. Вообще же консультативный процесс носит, как правило, неофициальный характер и выражается в виде встреч и регулярных контактов, не афишируемых и не подлежащих общественному контролю.

На переднем плане в этой картине стоят отношения между высшим чиновничеством и представителями наиболее влиятельных деловых и промышленных кругов. К последним в коридорах власти всегда будут прислушиваться, поскольку, во-первых, как производители, инвесторы и работодатели они контролируют ключевые участки экономики, во-вторых, с государственной верхушкой их связывает общность социального происхождения и политических взглядов, в-третьих, в самом обществе распространено убеждение в том, что интересы крупного бизнеса совпадают с интересами страны («Что хорошо для General Motors, хорошо для Америки»). Отношения на этом уровне весьма часто закрепляются по принципу, получившему название «вращающихся дверей» и означающему практику предоставления высокопоставленным чиновникам, когда они оставляют свой пост, хорошо оплачиваемых должностей в структурах частного бизнеса. Такая практика, скажем, типична для Японии, где она называется «сошествием с небес». В последнее время появились еще два фактора, укрепляющие позиции большого бизнеса в политике: (1) это та легкость, с которой корпорации в условиях глобальной экономики способны перемещать производство из страны в страну; (2) становление «нового» общественного управления, в котором правительства все больше и больше зависят от частного сектора в том, что касается инвестиций и предоставления услуг.

Еще одной важной формой политической деятельности общественных групп выступает давление на законодательное собрание — *лоббирование*. Расширение практики лоббирования подтверждается внушительной статистикой роста численности профессиональных лоббистов: в одном Вашингтоне на 1990 г. их было зарегистрировано свыше 11 тысяч. Значение законодательного собрания для общественных групп определяется двумя факторами: (1) какую роль оно играет в данной политической системе, каковы его реальные возможности определять политический процесс; (2) сколь сильны и дисциплинированы партии, представленные в нем. Все это хорошо прослеживается на примере США, где уровень активности групп, так и «роящихся» вокруг Конгресса, считается самым высоким в мире. Здесь и проявляются два эти момента — сила самого Конгресса с системой его комитетов и децентрализованный характер партийной системы США, позволяющий общественным группам достаточно легко вступать в контакт с теми или иными членами партий, привлекая их на свою сторону. Во всем этом, конечно же, свою роль играют и финансовые взносы на цели избирательных кампаний, осуществляемые через так называемые комитеты политического действия: в США, по данным на 1990 г., 4 тысячи таких комитетов суммарно внесли в кассы предвыборных штабов кандидатов в Сенат и Палату представителей порядка 1,5 миллиардов долларов. На основе регулярных контактов между членами Конгресса и соответствующими группами интересов в стране сформировались целые политические сообщества — «сети политических отношений», которым принадлежит решающее слово по многим вопросам и направлениям внутренней и внешней политики.

◆ К понятийному аппарату

Термин **«лобби»** происходит от названия помещения в здании парламента (*lobby* — холл, коридор), где происходят встречи парламентариев с представителями общества или политики общаются между собой. В языки мира вошел также глагол «лоббировать». «Лоббировать» значит воздействовать на члена или членов парламента (политиков) — аргументами или психологическим убеждением. В широком смысле понятие «лобби» почти эквивалентно «группе интересов» так, говорят о «фермерском лобби», «экологическом лобби», «дорожно-строительном лобби» и т.д. В США термин употребляется в более узком смысле: здесь сложилась целая армия профессиональных лоббистов — людей, специально нанимаемых для «проталкивания» интересов «клиентов». По адресу такого лоббирования его критики говорят, что оно равнозначно «покупке политического влияния»

Лоббирование в интересах групп гораздо менее выражено в таких государствах, как Канада и Великобритания, где партии более дисциплинированы, а парламенты контролируются исполнительной властью. Но, скажем, и в Великобритании в 1980-х годах сложилась целая «индустрия лоббирования», а объем денежных средств, направляемых на оплату профессиональных лоббистов, вырос в три раза — прямое следствие того «наступления на корпоративизм», которое было предпринято при Тэтчер. Общественная обеспокоенность по поводу нарушения норм политической этики, особенно среди членов парламента, дошла в итоге до того, что в 1995 г. пришлось созывать специальный комитет по нормам публичной жизни (Комитет Нолана).

На судебную систему группы интересов ориентируются гораздо реже, особенно в тех политических системах, где суд не располагает серьезными возможностями воздействовать на законодательное собрание и контролировать исполнительную власть. Такую картину мы видим прежде всего в Великобритании и Новой Зелан-

◆ К понятийному аппарату

Гражданское неповиновение — деятельность, почти всегда внеправового характера, участники которой оправдывают свои действия «высшими соображениями» религиозного, этического или политического порядка. Представляет собой открытое, даже демонстративное нарушение порядка, поскольку цель в данном случае — «открыто заявить о проблеме». Нравственная сила такого рода акций в том собственно и заключается, что их участники заведомо готовы понести соответствующее наказание: тем самым подчеркивается, что (1) выступление является делом принципа и (2) его участники готовы идти до конца. Нравственный аспект гражданского неповиновения подчеркивается еще и принципиальным отказом его участников от какого бы то ни было насилия: самый яркий пример на этот счет — деятельность М. Ганди (1869—1948) с его принципом *сатьяграха* (буквально «настаивать на истине»). Другими теоретиками гражданского неповиновения выступали, каждый в свое время, Д. Торо (1817—1862) и Мартин Лютер Кинг (1929—1968).

дии. Правда, пользуясь общим оживлением судебных систем в развитых странах мира, многим группам, выступающим за соблюдение прав человека и охрану окружающей среды, удалось провести целый ряд успешных кампаний именно через суды.

Часто группы интересов действуют через политические партии. Во многих случаях партии и общественные группы столь тесно связаны между собой исторически, идеологически и даже институционально, что выступают как будто двумя флангами одного и того же общественного движения. Из групп в свое время зародились лейбористские партии Великобритании и Австралии, которые и до сих пор действуют, пусть и в меньшей степени, в составе более широкого рабочего движения. В Швеции и Норвегии аграрные партии также являются частью более широкого фермерского движения, и даже христианско-демократические партии в Центральной Европе можно считать частью широкого католического движения. Но это, конечно, не общее правило — в остальных случаях отношения между партиями и группами более прагматичны и сиюминутны.

Главным инструментом воздействия общественных групп на партии является финансирование избирательных кампаний, цели же в данном случае определяются по пословице «Кто платит, тот и заказывает музыку». Общеизвестно, что консервативные и правые партии по всему миру финансируются в основном крупным бизнесом, а финансовая поддержка социалистов и партий левой ориентации в основном идет от профсоюзов. Избирательная кампания Джорджа Буша-младшего в 2000 г. не только вошла в анналы как самая дорогостоящая за всю американскую историю: в ее финансировании приняли участие наиболее влиятельные корпоративные и промышленные группировки страны. Нужно лишь сказать, что общественные группы подчас избегают слишком уж тесных связей с партиями — и небезосновательно. Во-первых, если партия проиграет выборы и перейдет в оппозицию, у поддерживавшей ее группы не много шансов поладить с действующим правительством. Во-вторых, открытая поддержка какой-либо партии ограничивает шансы на привлечение в группу сторонников иных партий. В Великобритании поэтому многие общественные группы, такие, как «Приют» и Группа борьбы с детской бедностью, самым скрупулезным образом оберегают свой непартийный статус. С другой стороны, есть примеры политических партий, которые шли на «развод» с группами интересов: так, в 1990-х годах Лейбористская партия Великобритании в стремлении наконец-таки избавиться от репутации «марионетки профсоюзного движения», решительно понизила уровень своих отношений с профсоюзами, после чего, правда,

пустила в ход все свое «очарование», чтобы добиться расположения большого бизнеса.

Совершенно иную картину мы видим у групп, стремящихся действовать на правительство не прямо, а косвенно: через СМИ и мобилизацию общественного мнения. Тактика здесь самая разнообразная — от петиций, протестов и демонстраций до кампаний гражданского неповиновения и даже отдельных насильственных актов. Все это чаще всего происходит в двух случаях: когда группа являет собой явного аутсайдера, не имеющего шансов добиться прямого доступа к властным структурам, или когда она сознательно избирает такую линию поведения. В прежние времена чаще всего к подобного рода методам прибегали профсоюзы, демонстрировавшие свои «рабочие мускулы» в забастовках, пикетах и маршах.

◆ К понятийному аппарату

Общественное движение — особая форма коллективного поведения, охватывающая людей с близкими убеждениями и, как правило, имеющая невысокий уровень организованности. От участников общественного движения требуются лишь приверженность делу и политическая активность· здесь нет какой-либо постоянной «нагрузки», предполагающей регистрацию членов. От спонтанных массовых акций (беспорядков, возмущений, восстаний) общественные движения отличаются тем, что у них всегда есть ясная цель; кроме того, движения невозможны без определенной координации и даже планирования. Движения могут вбирать в себя множество групп интересов и даже становиться основой для политических партий. так, профсоюзные и социалистические партии вполне можно рассматривать как часть более широких лейбористских движений.

Бурное развитие всевозможных общественных объединений в последние десятилетия принесло с собой и необыкновенное разнообразие форм, методов и стилей политической деятельности в обществе, как это мы видим у движения за мир, экологических объединений, групп по борьбе за права животных, кампаний против строительства скоростных магистралей и так далее. Общий метод у таких групп — привлечь к себе внимание СМИ, вызвать симпатии общества, донести до населения свои идеи. Особо неистощимую фантазию в изобретении форм протеста демонстрируют «Гринпис» и «Друзья Земли», то и дело выступающие с новыми акциями против ядерных испытаний, загрязнения атмосферы и воды, вырубки лесов и использования невозобновляемых источников энергии. Деятельность такого рода в ее связи с новыми общественными движениями мы более подробно рассмотрим в следующем разделе настоящей главы.

Наконец, с недавних времен группы интересов испытывают на себе воздействие глобализации и развития наднациональных структур — и со своей стороны стремятся влиять на эти процессы. Лучше всего это удается благотворительным организациям и экологическим группам вроде «Гринпис» и «Друзей Земли», которые уже выстроили собственные транснациональные структуры и имеют филиалы во многих странах. Скажем, «Гринпис» с момента своего возникновения в 1971 г. учредил отделения более чем в 30 странах и сегодня имеет годовой доход свыше 50 млн долл. Многие из групп такого рода были официально представлены в качестве неправительственных организаций (НПО) на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в 1992 г. в Бразилии. Те из НПО, которые располагают достаточно солидными источниками финансирования, имеют офисы в Вашингтоне и Брюсселе, осуществляя своеобразный мониторинг в отношении ООН и ЕС и занимаясь лоббированием.

◆ К понятийному аппарату

«Новые левые» — движение интеллектуалов, имевшее своим пиком 1960—начало 1970-х годов и стремившееся оживить социалистическую мысль на основе радикальной критики развитого индустриального общества Движение при этом выступило и с критикой как «старой» социалистической мысли, так и практики «социалистического строительства» в СССР Вдохновляясь работами раннего Маркса, мыслителями анархистской ориентации и философией экзистенциализма, «новые левые» не дали сколько-нибудь систематической теории Тем не менее у многих представителей движения можно обнаружить общие темы — неприятие традиционного капиталистического общества («системы») как общества угнетения, приверженность принципам свободы личности и «самоосвобождения», разочарование в рабочем классе как революционной силе, обоснование новых форм демократии — демократии участия и децентрализации

В странах Европейского Союза общественные объединения также привыкают и приспосабливаются к тому, что по целому кругу вопросов — в сельском хозяйстве, торговле, правилах конкуренции, сфере социальных и трудовых прав — ключевые решения принимаются не национальными институтами, а институтами ЕС. Самыми мощными группами интересов здесь, разумеется, выступают деловые круги Свое влияние они проводят по самым разным каналам — через прямое лоббирование, национальные торговые организации и через такие «пиковые» ассоциации, как Европейский круглый стол промышленников и Союз конфедераций промышленников и работодателей Европы. В последние годы даже британское профсоюзное движение осуществляет свою деятельность по защите социальных прав и прав работников через институты ЕС.

Общественные движения

Интерес политологов к проблематике общественных движений сегодня во многом идет от того, что в последние десятилетия все более широкий размах набирают так называемые «новые» социальные движения — женское движение, движение «зеленых», движение за мир и др. Вообще говоря, истоки общественных движений относятся к началу XIX в. Исторически раньше всего сложилось рабочее движение, выступавшее за улучшение условий жизни рабочего класса; затем силу набрали национальные движения, стремившиеся освободить свои народы из-под власти многонациональных европейских империй; XX в. принес с собой фашистские движения и движения правового толка (их и в самом деле лучше всего понимать именно как движения, а не партии).

Новые социальные движения

Какое именно «новое» содержание заложено в тех движениях, что сложились в последние десятилетия XX в.? Начать здесь нужно вот с чего. В то время как традиционные движения выражали интересы угнетенных и обездоленных слоев общества, современные движения вбирают в себя, как правило, молодых, хорошо образованных и вполне благополучных людей. Отсюда вытекает и второй момент: новейшие движе-



Наоми Кляйн (род. в 1970)

Канадская журналистка, писательница, активная участница антикорпоративного движения Работы Кляйн стали настоящим манифестом движения антиглобалистов, как отмечали критики, — «неотъемлемой частью этого движения». Одна из главных тем ее журналистской деятельности — критика потребительского капитализма и засилья массовой культуры У Кляйн также репутация влиятельного комментатора в различных средствах массовой информации. Живет в Торонто, но часто путешествует по Северной Америке, Азии, Латинской Америке и Европе, принимая самое деятельное участие в антикорпоративном движении

ния несут в себе по преимуществу постматериалистическую ориентацию на мир, их участников больше интересует «качество жизни», нежели «жизненный успех». Хотя женские движения и выступают под такими, казалось бы, «материалистическими» лозунгами, как равенство возможностей и равная оплата за равный труд, на самом деле и они ставят перед собой куда более широкие цели — утвердить всестороннее равенство между мужчиной и женщиной и наконец-то покончить с пережитками патриархата в общественной жизни. Третий момент: в то время как традиционные движения имели между собой весьма мало общего и не сотрудничали, новые социальные движения следуют одной, хотя подчас и не вполне ясной, идеологии.

В общем и целом эта идеология связана с социальной философией «новых левых»: она не принимает сложившегося социального и политического порядка и следует идеалам свободы, самовыражения и самоосуществления личности. Нет поэтому ничего удивительного в том, что сторонники одного движения этого типа принимают участие в акциях другого, как мы это и видим в женском и экологическом движении, движениях за права животных и против строительства автострад, у «антикапиталистов» и «антиглобалистов».

Последнее различие проистекает из того, что организационно современные движения стоят на принципах децентрализации и склоняются к совершенно новым формам политической деятельности — к принципиально «новой политике», не признающей сложившихся партий и традиционных механизмов политического представительства. На место всего этого приходят совершенно оригинальные, до театральности, формы политического процесса. Наиболее красочными примерами этого были так называемая «битва при Сиэттле» в 1999 г., когда демонстрации против саммита Всемирной торговой организации вылились в ожесточеннейшие схватки с полицией, и другие акции «антиглобалистов» — в Праге в 2000 г. и Генуе в 2001 г. Идеологическая палитра таких акций бесконечно разнообразна: здесь ставятся вопросы экологии и развития, равенства наций и этносов, действуют анархисты и революционеры — и все это связывается воедино интернетом и средствами мобильной связи. Основательный анализ идей складывающегося антиглобалистского движения можно найти в работах таких известных авторов, как Наум Хомски и Наоми Кляйн (2000)[1].

См например, изданную на русском языке книгу: *Кляйн Н.* No Logo. Люди против брэндов. — М.: «Добрая книга», 2003. (*Прим пер.*)



Бетти Фриден (род. в 1921) — одна из лидеров феминистского движения в США и во всем мире, «мать» современного движения за освобождение женщины Считается, что книга Фриден «Мистика женской судьбы» (1963) заложила интеллектуальные основы «второй волны» феминизма. В этой книге она подвергла анализу «проблему без названия» — чувство фрустрации, разочарования и отчаяния, постигающее многих женщин США. В 1966 г при ее деятельном участии была основана Национальная организация женщин, сама она стала первым ее президентом. В книге «Вторая стадия» (1983) Фриден писала уже на другую тему — о том, что в поисках «собственной личности» женщине грозит опасность ослабления связей с детьми, семьей и домом В 1993 г. вышла ее книга «Фонтан возраста».

Важно отметить еще то, что феномен новых социальных движений заставил политологов во многом по-новому взглянуть на общественные движения как таковые. Было время, когда такие влиятельные критики **массового общества** (mass society), как Эрих Фромм (1900 — 1980) и Ханна Арендт (см. с. 10), в свете печального опыта тоталитаризма времен между двумя мировыми войнами толковали общественные движения сугубо отрицательно: для них это было «бегством от свободы» (Фромм, 1941), проявлением извечного стремления одинокого человека найти безопасность и чувство общности с другими людьми в каком-то важном для всех деле и в подчинении лидеру (на практике лидеру фашистского типа). Новые же общественные движения как небо от земли далеки от целей такого рода: задачи здесь всегда носят ясный и конкретный характер, вполне сообразующийся с имеющимися средствами (МакКарти и Зальд, 1973). Сами общественные движения многими политологами воспринимаются как свидетельство того, что власть в **постиндустриальном обществе** носит рассредоточенный и фрагментированный характер. Прежние политические модели, основывавшиеся на противостоянии классов, уступили место новой политике, в основе которой лежит то, что политологи называют «демократическим плюрализмом». Противостоя бюрократии, практикуя спонтанные, «эмоциональные» и децентрализованные способы организации, новые движения, собственно, и выступают фактором все более глубокого рассредоточения власти в современном обществе.

Однако дать сколько-нибудь адекватную оценку того воздействия, которое общественные движения оказывают на общество, весьма непросто: с политическими партиями и группами интересов это гораздо проще. Все дело в широте этих движений и в том, что их влияние всегда проявляется в менее явных формах. С определенностью можно говорить о политической силе лишь женского и экологического движений: они явно изменили ценностные и этические ориентации общества. Феминистское движение в его нынешнем виде началось с горстки групп, основавших в 1960-х годах Женское освободительное движение: во главе этой «второй волны феминизма» встали такие лидеры и теоретики, как Бетти Фриден (Betty Friedan), Жермена Грир (Germaine Greer,

Массовое общество — общество, которому присущ атомизм, разъединенность между людьми, отсутствие культурных и политических корней; концепция, указывающая на негативные тенденции современной цивилизации

Постиндустриальное общество — общество, преодолевшее традиционную зависимость от материального производства и функционирующее на основе производства информации и знаний, «информационное общество».

род. 1939) и Кейт Миллет (Kate Millett, род. 1934). И хотя сегодня это движение во многих странах достигло вполне осязаемых результатов, главным все же было не это: важнее то, что все общество осознало гендерную проблему и, возможно, начало отказываться от каких-то своих патриархальных предрассудков. Произошел, следовательно, настоящий, хотя и не поддающийся никаким измерениям, культурный сдвиг.

Аналогичных результатов добилось экологическое движение. Такие группы, как «Гринпис», «Друзья Земли», «Всемирный фонд природы», в конце концов заставили задуматься над природоохранными проблемами и правительства и широкую общественность: их воздействие, следовательно, вышло далеко за пределы всех и всяких формальных показателей вроде численности сторонников и количества филиалов. С начала 1970-х годов к процессу подключились так называемые «зеленые» партии — еще один феномен «новой политики». Влияние «зеленых» в конце концов распространилось и на обычные («серые») партии, многие из которых, осознавая насущность экологической проблемы, сегодня заявляют о своей готовности подписаться под целями «зеленых». В отличие от этого, «антикапиталистическое» движение, точнее сказать, внутренне не связанный конгломерат всевозможных групп и группок, объединенных разве что неприятием глобализации, потребительства и идеологии свободной торговли, особых успехов пока не добилось. Результат их деятельности пока что один — стало все труднее проводить международные встречи на высшем уровне: признаков же того, что правительства готовы изменить свои позиции по вопросам свободной торговли и дерегулирования экономической деятельности, пока что не видно.

Выводы

♦ Понятия «группа интересов» и «группа давления» относятся к организованным ассоциациям, ставящим перед собой задачи воздействовать на политику или отдельные действия правительства. Такие группы можно подразделять на секторальные и общесоциальные: первые отстаивают интересы (преимущественно материальные) своих членов, вторые — общие ценности, идеалы и принципы. Группы также делятся на внутренние (группы-инсайдеры), обладающие привилегированным доступом к властным структурам, и внешние (группы-аутсайдеры), у которых такого доступа нет и которые поэтому вынуждены апеллировать к обществу в целом.

♦ В политологии сложилось несколько подходов к проблеме участия общественных групп в политике. Теории, тяготеющие к принципам плюрализма, акцентируют большую роль групп в рассредоточении политической власти и демократизации общества. Сторонники и критики корпоративизма особое внимание уделяют тому, что какие-то группы обладают привилегированным доступом к властным структурам. Теоретики «новых правых» указывают на негативные аспекты и последствия деятельности групп интересов — чрезмерное вмешательство государства в жизнь общества и падение эффективности общественного производства.

♦ Можно говорить как о позитивном, так и негативном воздействии групп на политическую систему. Позитивный аспект проявляется в том, что группы усиливают механизмы политического представительства, обогащают общественную дискуссию,

расширяют участие общества в политической жизни и в определенной степени осуществляют контроль в отношении правительства. Негативной стороной в данном случае является то, что их деятельность может оборачиваться усугублением политического и социального неравенства в обществе, ослаблением механизмов демократического контроля, большей закрытостью политического процесса.

♦ Общественные объединения проводят свои интересы и воздействуют на политический процесс через разные каналы — государственное чиновничество, законодательное собрание, суды, средства массовой информации, партии, международные институты. Уровень влиятельности групп находится в прямой зависимости от того, в какой степени тому благоприятствует политическая система в целом, какими «входами» в коридоры власти располагают группы, как в обществе распределена власть в целом.

♦ Общественные объединения имеют в своем распоряжении широкий спектр тактических приемов и политических стратегий, опираясь при этом на такие ресурсы, как симпатии со стороны общества, численность сторонников, финансовые источники, организационные возможности, способность группы тем или иным образом «наказывать» правительство, ее связи с политическими партиями и властными структурами.

♦ Общественное движение — это широкая ассоциация людей, объединенных приверженностью общим целям, но не обязательно организованных традиционными формальными отношениями. Специфика новых социальных движений заключается в их способности привлекать к себе более молодые, хорошо образованные и в материальном отношении благополучные слои общества; в их постматериалистической ориентации на общественную жизнь и приверженности новым формам и способам политической деятельности, иногда называемым «новой политикой».

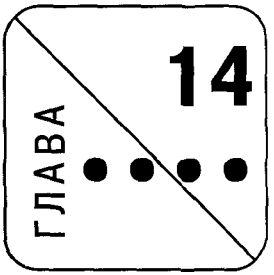
Вопросы для обсуждения

- Почему подчас трудно определить различия между политической партией и группой интересов?
- Стали ли общественные объединения основным средством артикуляции социальных интересов в современных обществах?
- Чьим интересам корпоративизм отвечает в большей степени — общественных групп или государства?
- Как группы интересов воздействуют на демократический процесс — позитивно или негативно?
- Почему у одних групп интересов более сильные позиции, чем у других?
- В какой степени новые социальные движения определяют собой процессы публичной политики?



Механизмы государственного управления

Конституции, право и судебные системы



Правительства без конституции —
это все равно что власть без закона.

Томас Пейн. *Права человека (1795)*

Было время, не далее как в 1950—1960-х годах, когда изучение конституций и конституционных проблем сделалось делом решительно немодным и почти сошло на нет: политологи вместо этого обратились к тому, что представлялось им куда более сложным и интересным — к политической культуре, распределению экономической и общественной власти в обществе и т.п. Тогда казалось, что изучать конституции — это нечто уж очень крючкотворное и скучное: в любом случае, говорили, гораздо интереснее изучать, как политическая система работает в реальной жизни, чем как она сама себя представляет в собственной конституции. Но вот пришли 1970-е годы, и конституционная проблематика вновь оказалась в центре внимания политологов. Во многих развитых и развивающихся странах были приняты новые конституции, а политические конфликты, там, где они имели место, часто сопровождались требованиями осуществить в стране как раз конституционную реформу. Это, понятно, повлекло за собой и переосмысление роли правовой, а там и судебной системы. Хотя в теории суды и судебные системы строжайшим образом отделены от политики, на практике, однако, во многих странах они превратились в ключевые политические институты, все глубже влияющие на публичную политику.

СОДЕРЖАНИЕ

Конституции	**359**
Классификация конституций	360
Цели конституции	366
Так в чем же значение конституций?	370
Право	**373**
Право, мораль и политика	373
Судебная власть	**376**
Являются ли судьи политическими фигурами?	377
Делают ли судьи политику?	380
Выводы	**382**
Вопросы для обсуждения	**383**

В настоящей главе рассматриваются следующие основные вопросы.

Основные вопросы

- Что есть конституция и какие бывают ее формы?
- Каковы цели и задачи конституции?
- До какой степени конституции реально воздействуют на политическую практику?
- Каково отношение между правом и политикой?
- Каково политическое значение суда?
- Могут ли судьи быть вне политики? Должны ли они быть вне политики?

Конституции

Значение конституций традиционно усматривали в двух положениях. Во-первых, предполагалось, что они дают точное и сжатое описание существующей системы правления, некое предельно общее представление о ключевых институтах общества и их функциях. Во-вторых, по традиции в них видели краеугольный камень системы либеральной демократии, более того, ее определяющий признак. К сожалению, оба взгляда неверны. Да, целью конституции вполне может быть определение неких рамок, в которых осуществляется правительственная и политическая деятельность, но проблема лишь в том, что ни одна из них, строго говоря, в этом не преуспела. Можно взять любую конституцию и увидеть: здесь что-то неточно, здесь искажено, здесь выпущено из виду. Далее, хотя идея конституционализма и в самом деле теснейшим образом связана с либеральными ценностями и устремлениями, мы знаем и то, что конституции вполне могут быть недемократичными и даже авторитарными: в случае с коммунистическими и развивающимися странами история знает множество примеров как раз весьма и весьма нелиберальных конституций. Зачем же тогда заниматься конституциями? Почему анализ любой системы правления лучше всего начинать с рассмотрения ее основного закона? Ответ один: потому что конституция представляет собой некий свод предельно общих правил, по которым функционирует данная политическая система. Это правила, которые, так сказать, «управляют государством». Подобно тому как государство устанавливает упорядоченное правление в обществе, так и конституция привносит стабильность, предсказуемость и порядок в действия государственных институтов.

Идея о том, что правительство должно подчиняться какому-то своду правил, восходит к самой глубокой древности. Исторически кодексы такого рода зиждились на идее высшей божественной силы, которой должно быть подчинено все земное. Египетские фараоны, скажем, признавали над собой власть «справедливости»; китайские императоры — «небес»; цари Израиля — Моисеева закона, а исламские халифы —шариатского права. Нередко «высшие» принципы находили воплощение в обычных законах: так, афинская конституция проводила различие между тем, что

◆ К понятийному аппарату

Конституция. В широком значении понятия, — это свод правил, писаных и неписаных, которыми определяются обязанности, компетенция и функции различных институтов той или иной системы правления, отношения между этими институтами, а также между государством и индивидом. Соотношение между писаными (в виде законов) и неписаными (в виде традиций и элементов обычного права) элементами конституции в разных политических системах свое. Понятие «конституция» употребляется и в более узком смысле, означая единый документ («писаная» конституция), кодифицирующий главные конституционные положения; это основной закон государства. Поскольку одним документом невозможно охватить все аспекты государственной системы страны, конституция «несоразмерна» конституционному праву, которое всегда шире.

называлось номос (законы, которые можно было изменить только на основе специальных процедур), и тем, что называлось псефизмата (постановления, принимавшиеся решением народного собрания). Нужно только помнить, что кодексы такого рода не были конституциями в сегодняшнем понимании этого слова: обычно в них не было ничего такого, что определяло бы компетенцию и функции различных институтов, и весьма редко предусматривались механизмы, которые обеспечивали бы соблюдение этого основного закона и наказаний за его нарушение. Конституции поэтому следует понимать как явление исторически весьма позднее.

Не будет ошибкой сказать, что конституции являются продуктом конца XVIII века, хотя историю, скажем, Британской конституции прослеживают начиная с Билля о правах 1689 г. и даже с Великой Хартии вольностей 1215 г. «Век конституций» был возвещен принятием Американской конституции 1787 г., первой «писаной» конституции, и французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. Мало сказать, что по форме и содержанию эти документы стали образцом для других стран, сегодня на их примере можно изучать, как вообще создаются конституции.

Принятие конституции знаменует собой серьезнейший разрыв в движении политического процесса, нередко связанный с войной, революцией или завоеванием страной политической независимости. Новая конституция прежде всего и главным образом является средством установления нового политического порядка, после того как старый порядок по тем или иным причинам потерпел крушение. В этой связи можно сказать, что возрождение интереса к конституционной проблематике с начала 1970-х годов (новые конституции были в это время приняты в таких странах, как Португалия, Испания, Канада, Швеция и Голландия, а проблема конституционной реформы встала в Великобритании, Индии и Австралии) по-своему отражает растущее разочарование в существующих политических системах. Вообще же нужно понимать, что политические конфликты в обществе приобретают конституционное измерение лишь тогда, когда силы перемен выступают не просто за пересмотр отдельно взятых правил политической игры, а за полный отказ от них. Конституционными поэтому являются такие изменения, силой которых происходит перераспределение политической власти и политического авторитета в обществе.

Классификация конституций

Конституции можно классифицировать по множеству оснований. Это могут быть:

- форма конституции (здесь выделяют писаные и неписаные, кодифицированные и некодифицированные конституции);

- адаптивность основного закона к изменяющимся политическим обстоятельствам (в зависимости от того, насколько конституцию легко или сложно пересмотреть, говорят о ее ригидности (жесткости) или гибкости);
- степень, в которой основной закон страны реально соблюдается (конституция может исполняться в полном объеме, носить номинальный характер или иметь чисто фасадное значение);
- содержание конституции и политическая природа устанавливаемых ею институтов (это может быть конституция монархии или республики, федерального или унитарного государства, президентской или парламентской формы правления).

◆ К понятийному аппарату

Под понятием **«конвенция»** в обиходном языке понимается либо официальная политическая встреча либо соглашение, к которому стороны пришли в ходе переговоров или дебатов. Под конституционной конвенцией, однако, понимаются правила, основанные не на законе, а на обычае и прецеденте. Эти нормы экстраправового характера исходят либо из общей убежденности в их целесообразности (то, что «правильно») либо из чисто практических соображений (то, что «работает»). Конвенции такого рода есть во всех политических системах и обычно служат руководством для всех тех случаев, когда формальные правила не проясняют ситуации или недоработаны. Но особое значение они имеют в «неписаных» конституциях, где ими определяются процедуры, властные полномочия и обязанности основных институтов, что компенсирует собой отсутствие кодифицированного документа.

Традиционно главным считается различие между писаными и неписаными конституциями. Согласно теории, писаные конституции воплощены в законе, а неписаные — в обычае и традиции; первые можно понимать как своего рода артефакты в том смысле, что они «созданы», вторые — как некие органические системы, постепенно развившиеся в ходе истории. Сегодня, однако, такое понимание проблемы представляется устаревшим. Основные законы подавляющего большинства государств сегодня, если не полностью, то в основном, представляют собой писаные конституции. Неписаные конституции остались лишь у трех либеральных демократий — Израиля, Новой Зеландии и Великобритании, а также у таких недемократических государств, как Бутан, Саудовская Аравия и Оман. Кроме того, подразделение на писаные и неписаные конституции, строго говоря, никогда не было точным. Ни одну из конституций нельзя считать в полном смысле писаной, ибо ни одна их них не охватывает всех сторон данной политической системы. Очень мало, скажем, таких конституций, где хотя бы упоминались политические партии и группы политических интересов в обществе. Но нет и абсолютно неписаных конституций, таких, которые вовсе бы не опирались на закон, а зиждились бы исключительно на неписаных правилах, обычаях и традициях.

На самом деле каждая конституция представляет собой специфическую комбинацию писаных и неписаных норм, хотя комбинация эта в каждом случае своя. В таких странах, как Франция и Германия, где конституционные документы действуют как кодексы, до деталей расписывающие компетенцию и обязанности политических институтов, акцент безусловно ставится на писаные нормы. В отличие от этого, Конституция США, скажем, представляет собой документ всего лишь из 7000 слов, в самых общих чертах определяющих общие принципы и дающих лишь общую схему конституционного правления страны. Некоторые американские институты явно конституционного значения, такие, как комитеты Конгресса, первичные выборы и организация государственной службы, сложились сами собой в ходе исторического развития. Другие конституции, хотя их, может быть, и нельзя

Обратим внимание на...

Кодифицированная конституция: сильные и слабые стороны

Сильные стороны кодифицированных, или писаных, конституций.

- кодификация *усиливает* роль фундаментальных принципов и главных положений конституции, охраняя их от возможных посягательств со стороны действующего правительства
- кодификация *ограничивает* полномочия законодательной власти, в той или иной мере урезая ее суверенитет
- независимые судьи получают возможность *осуществлять контроль за исполнением* конституции со стороны иных публичных институтов
- кодифицированная конституция лучше *защищает личную свободу* граждан, сдерживая тенденции к авторитаризму
- кодифицированная конституция имеет *образовательное* значение, поскольку в ней четко сформулированы основные ценности политической системы и те цели, которые она ставит перед собой.

Слабые места кодифицированной конституции:

- кодифицированная конституция более *ригидна* (лишена гибкости) и, следовательно, хуже адаптируется к реалиям политической жизни, чем конституция некодифицированая
- в системах с кодифицированной конституцией не она, а регулярные политические выборы более всего *ограничивают* власть правительства
- в системах с кодифицированной конституцией конституционное верховенство принадлежит *неизбираемым* судьям, а не публично избираемым политикам
- конституционные документы всегда *тенденциозны* в том смысле, что отдают предпочтение одной системе ценностей перед другой. На практике такие конституции подчас порождают конфликтов больше, чем предотвращают.

назвать в полном смысле слова неписаными, в большей степени опираются на элементы обычного права («конвенции»). Так, скажем, осуществление министрами Великобритании «королевских прерогатив» (по сути дела, прерогатив короны) и их обязанности — индивидуальные и коллективные — перед парламентом целиком и полностью базируются на неписаных правилах.

По всему миру, конечно же, предпочитают иметь писаные конституции: не только неписаных конституций стало меньше, но и там, где они остались, расширяется объем их правового содержания. Так, в Израиле, где государство в 1948 г. возникло без основного закона (в чем выразилась идея почитания Торы — священной книги права евреев), Кнессет весьма скоро принял решение о необходимости со временем (сроки не оговаривались) «дать конституции сложиться». В Великобритании были приняты так называемые «Процедурные вопросы по министрам», по сути формализовавшие прежние весьма запутанные конвенции. В Новой Зеландии в 1986 г. был принят Конституционный акт, обобщивший все прежде существовавшие и мало связанные между собой законы и принципы, а в 1990 г. — Билль о правах: многие исследователи после этого перестали относить страну к числу государств с неписаной конституцией.

Таким образом, деление на писаные и неписаные конституции весьма условно, более ясными представляются различия между кодифицированными и некодифицированными конституциями. *Кодифицированными* мы называем такие конституции, в которых все самое главное сформулировано в одном документе, обычно и

называемом «писаной конституцией», или просто конституцией. Как указывалось выше, большинство конституций относится именно к этой категории, хотя степень детализации тех или иных конституционных положений в них, конечно, различается. Со всем тем значение кодификации очень велико.

Во-первых, кодифицированныя конституция, собственно говоря, сама уже является законом — «высшим», основным» законом страны. Конституция обязательна к исполнению всеми политическими институтами, включая и те из них, которые сами являются носителями законодательной власти. Кодифицированная конституция, таким образом, устанавливает иерархию законов. В унитарных государствах существует двухуровневая система права, где конституции принадлежит верховенство над обычными законами, принимаемыми национальным законодательным собранием. В федеральных государствах к этому добавляется третий уровень в виде более «низких» государственных или местных законов. Во-вторых, статус кодифицированного документа выше уже потому, что по крайней мере какие-то из его положений труднее дополнить или изменить. Процедура принятия и дополнения конституции в принципе должна быть более сложной, чем процедура принятия обычных законов. Наконец, сама логика пересмотра конституции должна быть более сложной. Кодифицированность же конституции как раз и означает, что, как только ею определены полномочия, обязанности и функции правительственных органов — все это подлежит судебной защите, прежде всего со стороны верховного или конституционного суда. Это значительно повышает роль судей в обществе, по крайней мере, тех судей высшего звена, которых облекают правом верховного арбитража в отношении конституционных вопросов, — правом пересматривать законы в случае их несоответствия конституции.

Некодифицированных конституций в мире мало, и они при этом довольно широко отличаются друг от друга. Конституция Великобритании, которую лучше всего трактовать как некодифицированную, но отчасти писаную конституцию, опирается на ряд источников. Главными из них является статутное право, то есть законы, принимаемые парламентом; **обычное право** (common law), конвенции (неписаные правила) и всевозможные юридические работы, проясняющие и толкующие неписаные элементы конституции. Если политическая система не обладает кодифицированной конституцией, это прежде всего означает, что в ней суверенной и безусловной властью наделен парламент: именно ему принадлежит право принимать и пересматривать любой закон вообще — и нет в государстве иного института, могущего хоть в какой-то степени этот закон изменить или не принять к исполнению. Скажем, обладая именно таким законодательным верховенством, Парламент Великобритании и Кнессет в Израиле функционируют и как верховные арбитры в отношении национальной конституции: конституция в этих случаях, проще говоря, означает то, что она означает в их толковании.

В Великобритании эта ситуация, вообще говоря, давно обсуждается в обществе с самых разных позиций. В парламентском суверенитете здесь подчас усматривают источник того, что лорд Хэйлшем (Hailsham, 1976) в свое время назвал **избирательной диктатурой** (elective dista-

Обычное право — право, основанное на обычаях и прецеденте; законы, которые, как правило, всем известны и потому «общие» для всех.

Избирательная диктатура — ситуация, когда единственным фактором, накладывающим ограничения на исполнительную власть, является стремление одержать победу на следующих выборах.

torship) — способность правительства действовать по собственному произволению до тех пор, пока оно обладает большинством в Палате общин. Концентрация власти в руках исполнительной власти — следствие этой системы — и вытекающие отсюда опасности с точки зрения прав и свобод человека заставляют многих говорить, что в Великобритании вообще нет конституции. Коль скоро правительство, как только оно избрано, обладает свободой действовать, как оно того пожелает, ему, естественно, ничто не мешает и двигаться в направлении произвольного расширения своей власти: никакие конституционные нормы его в данной ситуации не сдерживают. По выражению Гриффита (Griffith, 1991), конституция в Великобритании есть то, «что происходит в данный момент времени». В 1980—1990-е годы все это вызвало в стране весьма и весьма широкую кампанию с требованиями радикальной конституционной реформы. Это требование было подхвачено и Лейбористской партией, долгое время пребывавшей в оппозиции (1979—1997 годы). С 1997 г правительство Блэра существенно изменило конституционный ландшафт Великобритании. В Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии начался процесс «деволюции», шире стали использоваться референдумы и принципы пропорциональных избирательных систем, в законодательство страны через Закон о правах человека (1998) была инкорпорирована Европейская конвенция по правам человека, наследственные пэры были удалены из Палаты лордов и, наконец, было принято законодательство о свободе информации. Хотя кодифицированной конституции в стране как не было, так и нет, исследователи говорят, что реформы последнего времени принесли с собой серьезный сдвиг от принципа парламентского суверенитета к суверенитету общества (Хэзел, 1999).

Другим основанием для классификации конституций выступает вопрос, являются ли они ригидными (жесткими) или гибкими. На основе каких процедур в данную конституцию могут быть внесены дополнения? Способна ли конституция соответствовать изменяющейся исторической реальности? На первый взгляд может показаться, что кодифицированные конституции скорее всего будут негибкими, ибо их положения жестко зафиксированы в «основном» законе страны, а некодифицированные — гибкими и адаптивными, поскольку законы, их образующие, принимаются обычным законодательным порядком, и многое, кроме того, зависит от неписаных правил и текущей политической практики. Во всем этом, однако, никаких прямых закономерностей не обнаруживается.

Степени гибкости для конституции могут быть разными, — удивительным образом это не стоит в прямой зависимости от того, сколь четко прописаны ее процедуры и нормы. Конституция США дошла до наших дней, хотя и с поправками, с 1787 г., в то время как Франция за тот же исторический период имела не менее 17 конституций. Процедуры внесения поправок могут быть более или менее сложными. В Австралии, Дании, Ирландии и Испании, например, для внесения поправок в конституцию или для ратификации поправок, предложенных законодательным собранием, требуется проведение референдума. В других случаях поправки могут быть приняты лишь тогда, когда их вносит парламентское большинство и только оно: как, например, записано в Основном законе Германии для внесения конституционных поправок необходимо, чтобы за них одновременно высказались две трети Бундестага и две трети Бундесрата. В США для этого требуется поддержка двух

третей обеих палат Конгресса и трех четвертей штатов — ограничение, результатом которого и стало то, что за всю историю Американской конституции было принято всего лишь 26 поправок, десять из которых — так называемый Билль и правах — были приняты в первые два года существования этого документа.

Ригидность конституции, впрочем, тоже может быть впечатлением совершенно обманчивым. Хотя «словесное наполнение» Американской и других кодифицированных конституций исторически почти не изменилось, их «значение» открыто для пересмотра в рамках того процесса правотолкования, которое осуществляется высшими судебными инстанциями. Этот аспект судебной власти представлен в конечном разделе настоящей главы. Важно следующее: «записанные» положения конституции могут оказаться вполне гибкими, а положения неписаной конституции, напротив, ригидными. В Великобритании неписаные правила министерской ответственности оказались столь гибкими, что изменяются чуть ли не по прихоти правительства, в данный момент находящегося у власти. В то же самое время другие неписаные правила столь глубоко укоренены в политической культуре и общественном сознании, что отказаться от них или их изменить есть дело почти немыслимое. Речь здесь прежде всего идет о тех правилах, которые ограничивают политическую роль короны и не позволяют носителям королевской власти противодействовать авторитету и власти парламента.

◆ К понятийному аппарату

Конституционализм, в узком значении термина, — это концепция, предполагающая, что власть в государстве так или иначе ограничена конституцией, что государственные институты и политические процессы подчинены конституционным нормам В более широком значении конституционализм представляет собой набор ценностей, отражающих стремление обеспечить политическую свободу в обществе посредством системы внутренних и внешних ограничений государственной власти В этом случае конституционализм являет собой разновидность политического либерализма Обычно выражается в поддержке соответствующих конституционных принципов и положений — кодифицированной конституции, билля о правах, разделения властей, двухпалатного парламента, федерализма или децентрализации

Третье основание классификации отражает отношение между конституционными нормами и принципами, с одной стороны, и реальными политическими порядками в стране — с другой: главный здесь вопрос, — «работает ли конституция», исполняется ли она на практике. Еще в 1867 г. Уолтер Бейджхот (Walter Bagehot) в работе «Английская конституция» предложил отличать «благородную» часть конституции (монархию и Палату лордов), — часть, которая столь дорога сердцам англичан, но реальной властью не обладает, — от ее «работающей» части (кабинета министров и Палаты общин). По настоящему работающей, однако, можно назвать лишь ту конституцию, которая удовлетворяет следующим двум критериям, органически связанным друг с другом: (1) практическая деятельность правительства должна соответствовать положениям конституции, (2) конституция должна реально ограничивать поведение правительства.

Чтобы конституция «работала», нужно говорить не просто о тех или иных конституционных нормах, а о конституционном режиме, которому в обществе подчинено все, включая правительство. Как мы увидим далее, все конституции в большей или меньшей степени нарушаются. Некоторые из них приходится назвать номинальными: их текст может более или менее точно описывать существующую в

данной стране систему правления, но не содержать каких-либо реальных сдержек и противовесов правительству. Например, коммунистические страны, такие, как СССР, имели конституции, в которых, наряду с другими положениями, провозглашалась монополия коммунистической партии на власть. Конституции эти не работали, ибо та же самая партия жестко держала под своим контролем высшие судебные инстанции, формально наблюдавшие за исполнением конституции. Конституции других государств имеют чисто фасадный характер и выполняют в лучшем случае не более чем пропагандистскую роль: конституции здесь — это одно, а политическая практика — нечто совершенно иное Такую ситуацию мы наблюдаем в диктаторских и авторитарных государствах, где защита прав и свобод личности ни на йоту не идет дальше соответствующих слов из государственных конституционных документов.

Еще одним основанием для классификации конституций является их содержание, и самый главный в данном случае вопрос — какую именно институциональную структуру они устанавливают в обществе. Здесь видим следующие оппозиции Прежде всего это конституции *монархий* и конституции *республик*: в первом случае власть, теоретически говоря, осуществляется наследным правителем, во втором — исходит от общества. Некогда все это имело принципиальное значение, но с возникновением конституционных монархий, где власть была передана представительным институтам, утратило свою актуальность. Сами же абсолютные монархии сохранились лишь в таких странах, как Саудовская Аравия и Непал. Гораздо более актуальным сегодня является подразделение на *унитарные* и *федеральные* конституции (подробнее см. в главе 8) — то есть системы, где суверенитет либо сконцентрирован в одном и едином национальном институте либо разделен между двумя уровнями государственного управления. Далее, следует различать *парламентские* и *президентские* конституции. Ключевым моментом здесь выступает взаимоотношение между исполнительной и законодательной ветвями власти. В парламентских системах исполнительная власть исходит от законодательной ветви и подотчетна ей, в президентских же обе ветви власти функционируют независимо друг от друга в соответствии с принципом разделения властей. Анализ этой проблемы дан ниже, в главах 15 и 16. Наконец, говорят о *плюралистических* и *монополистических* конституциях: первые типичны для либеральных демократий, где власть рассредоточена по обществу (что гарантировано принципом партийного соперничества и другими механизмами политического участия), вторые характерны для коммунистических и авторитарных государств, где власть безраздельно, хотя и с соблюдением формальных приличий, принадлежит «правящей» партии или вождю, лишний раз доказывая, что наличие конституции еще не означает, что в стране соблюдается принцип конституционализма.

Цели конституции

Сегодня дело обстоит не только так, что конституции приняты большинством государств мира, — весьма и весьма многие институты и организованные группы в обществе располагают правилами и нормами, которые, в сущности, имеют нечто вроде конституционного эффекта или значения. Речь идет прежде всего о между-

народных организациях, таких, как ООН и ЕС, но также о региональных и местных правительствах, политических партиях, группах интересов и лобби, корпорациях, церквах, клубах и так далее. Все это показывает нам, что конституции (или для каких-то случаев уставы) и в самом деле важны для управления организациями. Но вот вопрос: почему именно государству и иным организованным институтам трудно, подчас невозможно, функционировать без конституции? Вопрос не так прост, как может показаться: его сложность заключается в том, что на самом деле у конституций нет какой-то одной и ясно сформулированной цели — в действительности у них может быть несколько функций и соответствовать они могут разным целям. Наиболее важными из них являются:

- определение государственной юрисдикции
- установление общих ценностей и целей
- обеспечение стабильности правления
- защита свобод
- легитимация режимов.

Определение государственной юрисдикции

Хотя в привычном понимании вопроса главной задачей конституции является задавать какие-то общие рамки для системы государственного управления в стране, на самом деле ее первоосновная функция совершенно иная: конституция есть своего рода «визитная карточка» независимого государства — нечто такое, в чем оно как раз и выражает свои притязания на независимость и суверенитет. Создание новых государств — в результате ли завоевания независимости, распада большого государства или объединения нескольких малых государств в одно большое — всегда сопровождается разработкой и принятием конституции. Можно даже сказать, что такие государства только тогда и рождаются, когда они принимают конституцию: без нее они не обладают ни юрисдикцией над какой-либо территорией, ни государственной машиной, которая могла бы осуществлять эту юрисдикцию.

Отсюда, например, вытекает, что государство Индия обрело существование в период между завоеванием независимости в 1947 г. и принятием собственной федеральной конституции в 1950 г. — общее управление страной в этот период осуществлял британский генерал-губернатор, назначенный Лондоном. Точно так же можно сказать, что американская Декларация независимости 1776 г. лишь инициировала процесс становления американской государственности, завершившийся лишь тогда, когда в 1789 г. была ратифицирована Конституция США. Нечто подобное мы также видим как на субнациональном, так и наднациональном уровнях. В федеральных системах, например, провинции или штаты, вместе составляющие государство, имеют собственные конституции, определяющие пределы их властных полномочий по отношению к федеральному центру. На наднациональном уровне самый яркий пример — «Конституция» ЕС, охватывающая собой такие договоры и соглашения, как Римский договор (1957), Единый европейский акт (1986) и Договор о Европейском Союзе (или Маастрихтский договор 1992 г.) — все то, что определяет юрисдикцию ЕС в отношении различных аспектов политики ее членов.

◆ К понятийному аппарату

Билль о правах — конституционный документ, определяющий права и свободы индивида и, следовательно, правовые рамки гражданской свободы. В политической теории и практике билль о правах, содержащийся в конституции, отличают от прав, воплощенных в обычном законодательстве. В последнем случае гражданские права дополняются или сокращаются в том самом порядке, в каком идет обычный законодательный процесс. Сторонники того, чтобы конституция содержала билль о правах, стоят на том, что это единственно надежный способ обеспечить граждан конституционной защитой от государства; кроме того, наличие билля о правах благоприятствует развитию «культуры прав человека» в обществе. Критики утверждают, что билль о правах всегда оборачивается расширением полномочий судебной власти за счет публично избираемых политиков, что этот документ лишен гибкости и вообще носит надуманный характер.

Установление общих ценностей и целей

Конституции не только задают общие принципы государства, так или иначе они несут в себе более широкую совокупность политических ценностей, идеалов и целей. Конституция поэтому не может быть чем-то политически нейтральным — она всегда пронизана явным и неявным идеологическим содержанием. Авторы конституций всегда стремились заложить в создаваемый ими режим тот или иной набор общих ценностей, устремлений и даже своего рода словарь повседневной политики. Во многих случаях эти цели сформулированы уже в преамбуле конституции — своего рода декларации национальных идеалов. Идеалы эти могут быть какими угодно — от приверженности демократии, свободе и целям государства всеобщего благосостояния до борьбы за торжество дела социализма, федерализма или ислама. К примеру, Советская конституция 1977 г. провозгласила СССР «развитым социалистическим обществом», а Основной закон Германии декларирует решимость страны «служить миру во всем мире».

Но ценности и идеологические приоритеты могут присутствовать в конституции и в неявной форме. Так, многие положения Конституции США, как показал, например, Чарльз Берд (Charles Beard, 1913), в свое время были сформулированы под углом зрения чисто экономических интересов, главным образом с целью охранить собственность от политически все более сильной «массы». Точно так же можно утверждать, что хотя в Четырнадцатой и Пятнадцатой поправках к Конституции США и признается существование расовой проблемы в обществе, сама Конституция, по сути дела, затушевывает общественные различия, проистекающие из социального неравенства или неравенства полов. В Конституции Великобритании, если брать другой пример, доктрина парламентского суверенитета представлена так, что это оставляет весьма мало места какой бы то ни было внепарламентской деятельности.

Обеспечение стабильности правления

Определяя распределение полномочий, ответственности и функций между различными институтами, конституции выступают своего рода «чертежами», «органи-

зационными моделями» данной системы правления. В этом качестве они формализуют и регламентируют отношения между различными политическими органами, вместе с тем обеспечивая и механизм разрешения возможных разногласий и конфликтов. Так, Конституция Индии в весьма пространном документе из 400 статей содержит в высшей степени детальное описание отношений между органами управления. Степень конкретизации во всем этом, конечно, может быть разной, но важно другое: все конституции выполняют наиважнейшую функция внесения стабильности, порядка и предсказуемости в действия институтов государственного правления. Антиподом конституционного правления было бы государство, которое вечно мечется из стороны в сторону, действует методом проб и ошибок и принимает подчас совершенно произвольные решения. Собственно, именно поэтому «организация», всякая организация, невозможна без своей «конституции». Нормальная жизнь современного очень сложного общества возможна лишь там, где все участники «знают правила игры» — кто, что и когда должен делать.

Защита свобод

В государствах либеральной демократии само собой разумеется, что главная задача конституции — так или иначе ограничивать сферу деятельности государства во имя защиты свободы личности, по каковой причине с конституцией неразрывно и связано такое понятие, как **ограниченное правительство** (limited government). Конституции и в самом деле закладывают такие отношения между государством и индивидом, при которых сфера правительственной власти жестко отделена от сферы индивидуальной свободы. Достигается это главным образом четким определением гражданских прав и свобод: часто этой цели служит специальный билль о правах. В традиции либерального конституционализма «классические» гражданские свободы, такие, как свобода слова, свобода вероисповедания, свобода собраний и свобода перемещения, признаны «основными»: конституции должны их «гарантировать». Это так называемые **негативные права** (negative rights) — то есть права, относящиеся к той сфере, куда государство заведомо и наперед не вправе вмешиваться.

Наряду с этим, многие государства провозгласили целый ряд экономических, социальных и культурных прав, таких, как право на медицинское обслуживание, образование и даже на труд: это так называемые **позитивные права** (positive rights). Вокруг них, однако, давно идут споры. Проблема заключается в том, что сама идея позитивных прав предполагает не сокращение, а расширение роли государства, ибо их обеспечение зависит от того, какими, собственно, экономическими и социальными возможностями обладает данное государство. Принципиально вопрос стоит так: могут ли эти права и свободы считаться «основными», когда нет практических возмож-

Ограниченное правительство — правительство, функционирующее в неких строгих рамках, обычно устанавливаемых законом, конституцией или институциональными сдержками и противовесами.

Негативные права — права, которыми определяется сфера ничем не ограниченной свободы человека, — сфера, в которую государство заведомо не должно вторгаться.

Позитивные права — права, предполагающие определенный ряд требований к государству, прежде всего требование поставить ресурсы общества на решение тех или иных социально-экономических задач и поддержку тех или иных социальных групп.

◆ **К понятийному аппарату**

Термин **«свобода»**, в широком смысле слова, означает, что человек имеет возможность мыслить и действовать по собственному произволению. При этом часто проводится различие между «негативной» и «позитивной» свободой, то есть между свободой *от чего-то* и свободой *для чего-то* (Berlin, 1958). *Негативная* свобода предполагает невмешательство извне, отсутствие внешних ограничений деятельности индивида. Человек в этом случае «свободен» действовать так, как он сам (или она) того пожелает. *Позитивная* свобода предполагает достижение каких-то определенных целей, под каковыми, как правило, понимаются развитие личности, ее самореализация или самосовершенствование. Следует, однако, понимать, что во многом деление на негативную и позитивную свободу неверно, ибо любую свободу можно выразить обоими способами: так, свобода *от* невежества, очевидно, означает и свободу *для* того, чтобы получить образование.

ностей гарантировать их исполнение? В Конституции Индии, например, этот вопрос поставлен очень осторожно: здесь сказано, что право на труд обеспечивается «в пределах экономических возможностей государства и по мере развития».

Легитимация режимов

Наконец, последняя функция конституций состоит в том, что они являют собой средство легитимации данной политической системы — причина, по которой их принимают даже те режимы, где они в дальнейшем играют чисто формальную или даже фасадную роль. Легитимационный процесс имеет два измерения. Существование конституции — почти обязательная предпосылка для признания государства со стороны других государств и, следовательно, для пребывания данного государства в международном сообществе. Но еще важнее то, что, предполагая уважение к себе со стороны общества, конституция обеспечивает легитимность режима внутри страны: укореняя ценности элиты, она одновременно придает всему этому своеобразную ауру законности. Чтобы конституции в этом отношении работали еще лучше, им подчас придают некое высшее, чуть ли не сакральное значение — как документу поистине исторической важности и символу национального единства.

Так в чем же значение конституций?

Что конституция важна — для большинства людей это нечто само собой разумеющееся. Предполагается, что *всякая конституция хороша уже тем*, что привносит в общество политическую стабильность, ограничивает правительство, надежно защищает права и свободы. Нигде эта вера в конституцию не развита больше, чем в США, где она доходит, говоря словами Луи Хартца (Louis Hartz, 1955) до «конституционного культа». Время от времени, правда, эта вера подвергается серьезным испытаниям, как это, например, было в ходе уотергейтского скандала, когда

выяснилось, что в ходе избирательной компании 1972 г. президент Ричард Никсон прикрывал незаконные действия высокопоставленных сотрудников Белого дома[1]. Отставка Никсона в 1974 г. позволила его преемнику Джеральду Форду провозгласить «Наша конституция работает» — по сути повторить классическую тему конституционализма: «У нас правительство законов, а не людей». Нужно, однако, понимать, что сама по себе конституция отнюдь не обеспечивает конституционности государственного управления, — человечество вообще пока не располагает никакими доказательствами того, что конституция дает какие-то гарантии против тирании, и уж совсем невозможно говорить, что она способна осчастливить общество экономически.

Конституции «работают» в определенных обстоятельствах. Они реально соответствуют своим целям лишь тогда, когда находятся в контексте целого ряда иных культурных, политических, экономических и социальных факторов. В особенности здесь важен фактор политической культуры общества: «работающие» конституции всегда являются, с одной стороны, продуктом определенной политической культуры, а с другой — сами создают эту политическую культуру. Вот почему не прижилось столь много «модельных» либерально-демократических конституций, оставленных развивающимся государствам своими уходящими колониальными правителями. Конституционные нормы, гарантирующие права личности и принцип политической соревновательности, могут оказаться совершенно пустым звуком для обществ, всю свою историю не выходивших за пределы коллективистских традиций, особенно когда эти государства еще не решили первоначальных задач экономического и социального развития.

Та же самая картина наблюдалась и с различными советскими конституциями, исходившими, казалось, из глубоко укоренившихся в обществе «социалистических ценностей»: на поверку оказалось, что, во-первых, такие ценности изначально были чужды большинству общества, а во-вторых, их не удалось укоренить и за 74 года существования советской власти. Другой пример: при глубоко укоренившемся в США расизме гражданские права негритянской части общества, конституционно гарантированные им по окончании Гражданской войны, в южных штатах фактически не работали вплоть до 1960-х годов. Куда больший успех сопутствовал (еще один пример) Японской конституции 1947 г., хотя она и писалась «под диктовку США» и потому, скажем, акцентировала права человека гораздо сильнее принципа долга, исторически присущего японскому обществу: эта конституция обеспечила вполне стабильные рамки для послевоенного экономического возрождения и по-

[1] Уотергейтское дело (1973—1974) — политический кризис в США, разгоревшийся после того, как летом 1972 г. в штаб-квартире Демократической партии США, располагавшейся в Уотергейте — здании на берегу реки Потомак в Вашингтоне, округ Колумбия, — были пойманы с поличным работавшие на Республиканскую партию люди, пытавшиеся убрать электронные подслушивающие устройства («жучки»). Высшие чины президентской администрации Никсона в Белом доме замалчивали эти факты вплоть до победы самого Никсона на выборах в ноябре того же года. Дело, однако, получило широчайшую общественную огласку; началось судебное разбирательство; подозрение в незаконной деятельности пало на самого президента, и в августе 1974 г. Никсон стал первым президентом США, подавшим в отставку под угрозой импичмента, т.е. отрешения от должности. (*Прим. пер.*)

◆ К понятийному аппарату

Термин **«парламентский суверенитет»** относится к абсолютной и неограниченной власти парламента принимать, дополнять или отменять любые законы по собственному произволению. Именно в парламентском суверенитете обычно видят краеугольный камень британской конституции, связанный с такими принципами, как отсутствие кодифицированной конституции, верховенство парламентских законов над законами любого иного происхождения, отсутствие иных законодательных собраний и то неписаное правило, по которому каждый очередной парламент «не связан» с предшествующим. Сторонники парламентского суверенитета видят в нем то достоинство, что конституционное верховенство здесь принадлежит представительному институту, а не судебной власти, которая не избирается, и не «придуманным правилам», под каковыми, очевидно, понимаются традиционные писаные конституции. Критики указывают на то, что парламентский суверенитет несет в себе авторитарную тенденцию, оборачиваясь «избирательной диктатурой», то есть ситуацией, в которой парламент всегда подчинен избранному правительству.

литического развития страны. Впрочем, дело, может быть, объясняется тем, что, как и в послевоенной Германии, решающую роль здесь сыграло японское «экономическое чудо».

Второй ключевой фактор — соблюдается ли конституция правящими кругами общества и соответствует ли она интересам и ценностям господствующих в обществе групп. Здесь мы располагаем таким примером, как конституция Веймарской республики[1] в Германии: несмотря на то что в ней был сформулирован весьма впечатляющий набор прав и свобод, от нее с легкостью отказались в 1930-х годах, когда Гитлер начал выстраивать нацистскую диктатуру. Причина одна: демократическая природа веймарского режима не только вступила в противоречие с устремлениями нацистов и консервативных элит в промышленности и армии, но и не получила отклика у общества, тогда находившегося в ситуации экономического кризиса и вообще довольно равнодушно относившегося к идее представительного правительства. В Индии при Индире Ганди в период с 1975 по 1977 год и в Пакистане при генерале Зия уль-Хаке в период с 1977 по 1981 год конституции, по сути, не действовали из-за «военного положения»: позиция армии здесь оказалась куда более важной силой, чем какие-то там конституционные тонкости. Про некодифицированную конституцию Великобритании говорят, что она предоставляет огромный простор для злоупотреблений, поскольку всегда зависит от находящегося у власти правительства. Примером может служить период 1980—1990-х годов, когда консервативные правительства свободно проводили через парламент законы, фактически изменявшие конституционную природу таких институтов, как государственная служба, местные правительства и профсоюзы, что, по мнению ряда исследователей, существенно подорвало гражданские свободы в стране.

Наконец, последний фактор — адаптивность конституции, ее способность сохранять свое значение при всех и всяких политических обстоятельствах. Здесь сле-

[1] Веймарская республика — период новейшей истории Германии (1918—1933), получивший название по городу Веймару, где заседало Национальное Конституционное собрание и была принята Конституция Германии. Конституция предусматривала широкий круг демократических мер, включая двухпалатный парламент, пропорциональное представительство, семилетнее президентство и федеративные права для земель страны. Экономический кризис и массовая безработица, вызванные Великой депрессией 1929—1931 годов, привели и к политическому кризису республики: на выборах в Бундестаг летом 1932 г. абсолютное большинство мест выиграла нацистская партия во главе с Гитлером; в январе 1933 г. Гитлер получил пост канцлера и через два месяца упразднил Веймарскую конституцию. (*Прим. пер.*)

дует понимать, что ни одна из конституций не отражает текущей политической ситуации, — собственно говоря, под такую задачу создавались весьма и весьма немногие из них. Конституция должна быть достаточно гибкой, чтобы сохранить свое значение в течение сколько-нибудь длительного времени, но не бесконечно гибкой, ибо в этом случае она вообще перестанет быть конституцией. Самый яркий пример — Конституция США: «гений» этой конституции скрывается в широте ее формулировок: в том, что она изначально обладала достаточными степенями свободы, чтобы преодолевать собственные недостатки. Система правления в США поэтому выработала в себе способность приспосабливаться к вызовам и требованиям времени. Скажем, механизм принятия поправок позволил демократизировать политические институты страны, а в XX в. система пересмотра законов позволила расширить власть президента, перераспределить власть в пользу федерального центра и в каких-то отношениях еще больше расширить сферу прав индивида. И все эти изменения произошли в рамках одной и той же конституции — ее основные принципы, такие, как разделение властей, федерализм и свобода личности, сохранились в неприкосновенности, пусть и в несколько обновленной форме. То же самое можно сказать и о тех изменениях, которые правительство Блэра с 1997 г. привносило в некодифицированную конституцию Великобритании. Конституция Четвертой республики во Франции оказалась неработающей из-за того, что здесь была выпячена роль Национального Собрания, которое и породило ряд слабых и нестабильных правительств. Поскольку прежняя конституция не предлагала никакого выхода из этой совершенно тупиковой ситуации, результатом стала конституция 1958 г., учредившая Пятую республику и расширившая власть президента, как того требовал де Голль[1].

Право

Право, мораль и политика

Взаимоотношения между **правом** (law) и моралью всегда были одной из самых запутанных проблем политической мысли. Поверхностному взгляду может показаться, что право и мораль суть совершенно разные вещи. Право — вместе со средствами поддержания правопорядка — это наиболее действенная форма социального контроля: оно диктует, что можно, а чего нельзя делать. Мораль, в отличие от этого, имеет дело с вопросами этического порядка: с тем, что «хорошо» и что «дурно», как следует поступать, а

Право — комплекс публичных и обязательных к исполнению правил, распространяющихся на все политическое сообщество.

[1] Четвертая республика во Франции — система государственного правления, существовавшая с 1945 по 1958 год, после чего она уступила место Пятой республике. В конституции Пятой республики, обнародованной 6 октября 1958 г., нашла воплощение политическая философия ее основателя Шарля де Голля: провозглашалась сильная президентская власть с правом вводить чрезвычайное положение, назначать премьер-министра и распускать парламент; для связи с обществом предусматривались плебисциты и референдумы. (*Прим. пер.*)

Томас Гоббс (1588—1679)



Английский политический мыслитель. Сын мелкого священника, оставившего свою семью Был воспитателем находившегося в изгнании Карла Стюарта, принца Уэльского, и жил под покровительством семьи Кавендишей Обратившись к философской работе во времена смут и раздоров, пришедших на смену Английской революции, Гоббс стал первым человеком со времен Аристотеля, разработавшим всеобъемлющую теорию природы и человеческого поведения В своей классической работе «Левиафан» (1651), написанной, несомненно, под влиянием событий Гражданской войны, он поставил целый ряд политических проблем Здесь он защищал абсолютистскую форму правления, апеллируя, однако, к разуму и солидаризируясь с теорией общественного договора, чем вызвал критику защитников **божественного права** (divine right)

как нет. Закон объективен — это общественная реальность, мораль субъективна — это дело совести человека. Все это так. Тем не менее теории естественного права, восходящие к Платону и Аристотелю, всегда зиждились на том, что право опирается или должно опираться на те или иные моральные основания. На заре Нового времени получила развитие идея «естественных прав человека, данных свыше» — идея, вновь вошедшая в моду в XX в., когда стали говорить о гражданских свободах и правах человека. Однако «наука о позитивном праве», сложившаяся в XIX веке, предложила совершенно иной взгляд на взаимоотношения между правом и моралью. Ее целью было совершенно очистить понимание права от каких бы то ни было моральных, религиозных или мистических идей. Джон Остин (John Austin, 1790—1859) разработал теорию «правового позитивизма», по которой закон является таковым не потому, что он соответствует каким-то высшим моральным или религиозным принципам, а просто потому что он принят и его необходимо исполнять: закон есть закон потому, что ему повинуются. Этот взгляд получил более основательное развитие в работе Х. Харта «Концепция права» (H. Hart *The Concept, of Law*, 1961). Харт постулировал, что право проистекает из единства «первичных» и «вторичных» норм общежития, каждые из которых выполняют свою специфическую функцию. Первичные нормы регулируют общественное поведение; это своего рода «содержание» правовой системы: пример — уголовное право. Вторичные нормы — это принципы, сообщающие государственным институтам право превращать первичные нормы в закон; это своего рода механизмы правотворчества и правоисполнения.

При той огромной роли, какую закон играет в обществе, понятно, что праву принадлежит и огромная политическая роль. Но вопрос о том, как именно оно соотносится и должно соотноситься с политикой, всегда был предметом острейших дебатов. В основном наше понимание права идет от либеральной теории, усматривающей в законе наиважнейшую гарантию цивилизованной и упорядоченной жизни людей: не будь государства и права, — постулирует либерализм в духе теории общественного договора, — ничто не мешало бы человеку ущемлять права других лю-

Божественное право — доктрина, по которой земные правители богоизбраны и потому пользуются и должны пользоваться неограниченной властью, теоретическое обоснование абсолютной монархии.

дей. Роль права, следовательно, заключается в том, чтобы защищать каждого члена общества от его же сограждан, не позволяя им покушаться на его права и свободы.

Поскольку такая защита распространяется на каждого человека и, следовательно, на общество в целом, право, согласно либерализму, приобретает принципиально нейтральный характер. Право в этом смысле стоит «над» политикой, и это разграничение между ними следует блюсти самым тщательным образом, дабы закон не благоприятствовал государству в ущерб человеку, богатым — в ущерб бедным, мужчинам — в ущерб женщинам, белым — в ущерб цветным и т.д. Вот почему либерализм настаивает на верховенстве закона, или, иначе говоря, на власти закона. Этот же принцип является наиважнейшим для судебной системы, осуществляющей толкование и применение закона, ибо судьи должны быть независимыми: стоят ли они «над» или «вне» политики, главное, чтобы на них не действовали влияния политического характера.

◆ К понятийному аппарату

Права человека — это права, которые человек имеет (должен иметь) в силу самого факта своего существования; по сути, современное истолкование доктрины естественных прав человека. Права человека «универсальны» в том смысле, что они относятся ко всем людям, а отнюдь не к членам какого-то конкретного государства, расы, вероисповедания, пола или любой иной группы. В то же время эти права «фундаментальны», иными словами, неотъемлемы; в отличие от гражданских прав, они не зависят от свобод и статуса, дарованного гражданам в отдельных обществах. Сторонники доктрины прав человека видят в них нравственные принципы, которые касаются всех людей, а потому стоят выше традиционных идеологических разногласий. Критики же, со своей стороны, полагают абсурдом говорить о правах, которые никак не связаны с традициями, культурами и обществами, к которым принадлежат люди.

С точки зрения классического либерализма, еще одна проблема заключается в том, что коль скоро главной задачей закона является защита свободы, надлежит ограничивать и сферу действия самого закона. Иными словами, закон хорош лишь тогда, когда он расширяет, но не ограничивает, свободу человека. В свое время Джон Стюарт Милль в своем труде «О свободе» (1859) дал самое четкое выражение этого либерального принципа: «Человек является полновластным хозяином самого себя, своего тела и разума», законы же нужны лишь для того, чтобы «предотвратить нанесение вреда и ущерба другим людям». Здесь речь идет о том, что теоретики морали называют «принципом вреда», а именно: законы «опекающего» характера (нацеленные на то, чтобы человек не причинял вреда самому себе), вроде запретов на средства наркотического действия или предписаний пользоваться ремнями безопасности в машине, а с ними вместе и законы, ограничивающие поведение человека с этической стороны, например законы против самоубийства или запрещение проституции, совершенно необоснованны.

Другой подход к праву предлагали и предлагают теоретики консервативного толка. Здесь глубже разрабатывается тема о том, что закон связан с порядком до такой степени, что «закон и порядок» слились в нечто единое. Традиция опирается на два источника. Первая — это глубоко пессимистическое, в духе Гоббса, воззрение на природу человека. В «Левиафане» (1651) Томас Гоббс утверждал, что человеку присуща «вечная и неутолимая жажду власти до конца жизни». При таком понимании корни социальных беспорядков всегда следует искать не в обществе, а в человеке — воззрение, весьма близкое христианской доктрине «первородного греха». Порядок, с точки зрения этой традиции, поддерживается лишь с помощью строжайших законов, жесткого правоприменения, и столь же сурового наказания

тех, кто преступил закон. Для Гоббса закон был единственным средством, способным предотвратить сползание общества в хаос и варварство.

Второй мотив консервативного воззрения на право — убежденность в том, что общественная стабильность зависит от того, разделяют ли люди одни и те же ценности, обладают ли они общей культурой. Классическим выражением этой позиции стала книга Патрика Девлина «Принуждение к морали» (Patrick Devlin *The Enforcement of Morals*, 1968), где доказывается, что общество имеет полное право поддерживать «общественную мораль» с помощью законов. Такая позиция идет даже дальше **либертаризма** (libertarianism) Милля: в ней, например, предполагается, что общество вправе защищаться против того, что можно было бы назвать «нетрадиционными способами поведения» — вроде гомосексуализма и наркомании. В 1980—1990-х годах «новые правые» заняли очень близкую к этому позицию, превознося «традиционную мораль» и «семейные ценности» и настаивая на том, что все это подлежит правовой защите.

Судебная власть

Судебная власть есть часть системы государственного управления, отвечающая за разрешение проблем, противоречий и коллизий правового характера. Главной задачей судей поэтому является правотолкование: они истолковывают и в известном смысле «конструируют» закон. Эта роль судебной власти по-разному проявляется в разных государствах и политических системах. Особенно она важна для государств с кодифицированной конституцией, где судебной власти приходится толковать саму конституцию и, следовательно, при необходимости разбирать конфликты между различными институтами государства, а также между государством и индивидом.

Значение судебной власти сегодня повышается и ввиду возрастающего значения международного права. Здесь действуют следующие институты. Судебным органом ООН является Международный суд в Гааге (официальное название — Всемирный суд) — форум, на котором разрешаются споры и разногласия между государствами (хотя, поскольку международное право зиждется на принципе суверенитета государств, это делается лишь с согласия всех сторон конфликта). Международный уголовный суд (International Criminal Court — ICC) возродил идею Нюрнбергского трибунала 1945—1946 годов[1] — осуществлять судебное преследование по

Либертаризм — убеждение в необходимости всемерного расширения сферы индивидуальной свободы человека, как правило, предполагающее сокращение до минимума сферы публичной власти в обществе.

[1] Нюрнбергский трибунал — 13 судебных процессов над главными военными преступниками нацистской Германии, проходивших в Нюрнберге (Германия) в 1945—1947 годах. В суде председательствовали американские, английские, французские и советские судьи. Обвинения основывались на общепринятых принципах международного права и конвенциях, оговаривавших правила ведения войны. В ходе основного процесса (ноябрь 1945 — сентябрь 1946 г.) перед судом предстал 21 нацистский лидер, 10 из которых по приговору суда были повешены в нюрнбергской тюрьме 16 октября 1945 г. (*Прим. пер.*)

военным преступлениям (war crimes), или «преступлениям против человечности». ICC выдвинул обвинения и добился ареста целого ряда лиц, одним из которых в 2001 г. стал бывший президент Югославии Слободан Милошевич. Кроме того, есть еще целый ряд международных судов с региональной юрисдикцией, таких, как Европейский суд ЕС (EU's European Court of Justice) в Люксембурге и Европейский суд по правам человека (European Court of Human Rights) в Страсбурге.

Одной из главных характеристик судебной власти, а в либерально-демократических системах ее определяющая черта, есть то, что судьи выступают строго независимыми и неполитическими фигурами. Способность судей быть «над политикой» и в самом деле обычно рассматривается как первоосновная гарантия того, что право реально отделено от политики. Приходится, однако, сказать, что это неверное восприятие судебной власти, — лучше всего мыслить ее как политический, а не просто правовой, институт. Разрешая конфликты и выступая от лица государства (поддерживая авторитет государства!), судьи в силу этого заняты безусловно политической деятельностью: их решения всегда имеют то или иное политическое значение. Однако два вопроса в этой проблеме не вполне ясны и являются предметом дискуссий. Во-первых, являются ли судьи политическими фигурами в том смысле, что на их решения воздействуют чисто политические соображения и политические же влияния? Во-вторых, делают ли судьи политику в том смысле, что теми или иными своими решениями они вторгаются в компетенцию политиков?

◆ К понятийному аппарату

Власть закона — это принцип, согласно которому «править» в обществе должен закон; иными словами, право должно устанавливать рамки, за пределы которых действия и поведение человека не могут выходить, и это распространяется на всех членов общества — от рядовых граждан до официальных лиц государства. Власть закона являет собой основополагающий либерально-демократический принцип, также воплощающий в себе такие идеи, как конституционализм и ограниченное правительство. В континентальной Европе этот принцип нашел отражение в немецкой концепции *Rechtstaat* — правового государства. В США он тесно связан со статусом конституции как основного закона, а также с доктриной «должного процесса». В Великобритании он укоренен в обычном праве и воспринимается как альтернатива кодифицированной конституции.

Являются ли судьи политическими фигурами?

Есть и были государства, где никогда и не говорили, что суд у них нейтральный и беспристрастный. Скажем, в ортодоксально коммунистических режимах принцип «социалистической законности» собственно и означал, что суд толкует закон «в духе марксизма-ленинизма» и указаний партии. Судьи здесь были простыми винтиками системы, служившими политическим и идеологическим целям режима: с наибольшей откровенностью это продемонстрировали «показательные процессы»

Военные преступления — действия, нарушающие международные конвенции о правилах ведения войны, обычно связанные с массовыми преступлениями в отношении мирных жителей и военнопленных.

◆ К понятийному аппарату

Нейтралитет – в обычном смысле слова, невмешательство в отношения противоборствующих сторон, отказ принимать ту или иную позицию. Применительно к международным отношениям — невмешательство государства в конфликт или войну, его отказ от поддержки той или иной из враждующих сторон. В качестве принципа индивидуального поведения также относится к таким категориям, как судьи, государственные служащие, военнослужащие и т. п., предполагая отсутствие у них каких-либо политических симпатий и идеологических предпочтений. На практике, однако, применяются гораздо менее строгие, чем нейтралитет, принципы беспристрастности. в этом случае каждый может придерживаться своих политических убеждений, пока они не вступают в конфликт с его профессиональными или политическими обязанностями.

1930-х годов в СССР[1]. Таким же инструментом идеологического подавления и политического преследования были германские суды в годы нацизма. В других государствах, однако, от судей всегда ожидали строжайшей политической нейтральности. Там, где велико влияние либерального конституционализма, авторитет закона как раз и связывается с его неполитическим характером, с тем, что толкование закона осуществляется независимыми и беспристрастными судьями.

И все же нужно понимать, что политика может вторгаться в практику судебной власти — проблема, имеющая внешний и внутренний аспект. Внешний аспект заключается в том, что на суды может оказываться давление со стороны политических институтов — партий, законодательных собраний, правительств; внутренний — в том, что у самих судей могут быть предубеждения или, напротив, симпатии чисто политического свойства. Проще всего с внешним аспектом: существует принцип **независимости суда** (judicial independence) и предполагается, что судьи строжайше его соблюдают. В большинстве государств либеральной демократии независимость судебной системы обеспечена еще и тем, что должность судьи надежно защищена (судью, попросту говоря, невозможно уволить) и что в обществе так или иначе ограничена свобода критики в отношении судей и судебных решений. На практике, однако, независимость судей может быть скомпрометирована в тех случаях, когда политические институты оказываются уж очень тесно связанными с процессами рекрутирования и карьерного продвижения судей.

В США судья занимает свою должность пожизненно, если только им при этом не нарушаются нормы «достойного поведения». Судьи Верховного суда, однако, назначаются президентом и утверждаются Сенатом. Со времен ожесточенных конфликтов Ф.Д. Рузвельта с судом в 1930-х годах в практику постепенно вошел чисто политический принцип назначения судей Верховного суда: президент выбирает кандидатуры с учетом их партийной принадлежности и идеологической приверженности, по таким же основаниям Сенат может утвердить или не утвердить их. Либеральные тенденции Верховного суда в США в период 1954—1969 годов и более консервативные — с 1969 г. по настоящее время были обусловлены чисто внешними факторами давления. В Великобритании судьи тоже назначаются существующим на данный момент правительством, стар-

Независимость суда — конституционный принцип, провозглашающий необходимость строгого отделения судебной власти от иных ветвей государственной власти; практическое применение принципа разделения властей.

[1] Речь идет о судебных процессах 1936—1938 годов над «врагами народа» по сфабрикованным делам различных «антисоветских организаций», в которых главными обвиняемыми были Г.Е. Зиновьев и Л.Б. Каменев, Ю.Л. Пятаков, Г.Я. Сокольников и К.Б. Радек, М.Н. Тухачевский и И.Э.Якир, Н.И. Бухарин, А.И. Рыков и Г.Г. Ягода. (*Прим. пер.*)

чие же судьи назначаются премьер-министром по рекомендации лорда-канцлера. Хотя о неписаным правилам такого рода назначения должны производиться совершенно беспристрастно, в дело часто вторгаются и чисто политические мотивы, как это, например, было при назначении лорда Дональдсона Donaldson) — бывшего советника консервативной партии и известного сторонника правовых ограничений в отношении профсоюзов.

Более всего внешним политическим влиниям подвержен Конституционный суд во Франции, поскольку по специфике французской политической системы он занимает сильные позиции в отношении как Законодательного собрания, так и правительства: в обоих случаях он может принять решение о неконституционности того или иного акта. Членами этого суда чаще являются опытные политики, нежели профессиональные юристы Президент Франции и председатели Национального собрания и Сената, каждый со своей стороны, предлагает к назначению третью часть состава Суда — чаще всего по соображениям партийного характера. В Японии Верховный суд назначается кабинетом министров, а высшие судьи, предлагаемые кабинетом, затем проходят процедуру назначения императором. Длительное господство Либерально-демократической партии в послевоенный период здесь привело к тому, что в Верховном суде преобладают ее сторонники и он, следовательно, довольно жестко подчинен парламенту.

◆ К понятийному аппарату

Пересмотр законов — принцип, по которому судебная власть имеет право «пересматривать» и, возможно даже, объявлять недействительными законы, указы и действия иных ветвей власти — законодательной и исполнительной. В своем классическом смысле связано с существованием кодифицированной конституции, позволяя судам выносить решения о конституционности или неконституционности тех или иных актов. *В более умеренной форме, характерной для государств с некодифицированной конституцией, данный принцип ограничивается рассмотрением действий исполнительной власти с точки зрения обычного законодательства: целью является определить, не превысила ли последняя свои полномочия. Принцип пересмотра законов часто расценивается как краеугольный камень либерального конституционализма, обеспечивающий «власть закона».*

Независимость суда — это одна проблема, другая заключается в том, что в судебной власти всегда есть свои внутренние тенденции, отражающие правовую культуру и ценностные ориентации самих судей. С этой точки зрения важно не только и не столько то, как в принципе рекрутируются судьи, сколько то, кого именно облачают в судейскую мантию. Со стороны социалистов уже давно звучит та критика по адресу судебной системы, что она, по сути, отражает господствующие в данном обществе ценности и потому несет в себе внутреннюю тенденцию к усилению существующего политического и социального порядка. На ту же тенденцию работает социальный состав судей — вообще тот статус, которым эта профессия обладает в обществе. Гриффит (Griffith, 1991) показал, что такая консервативная тенденция всегда присутствовала в высших эшелонах судебной власти Великобритании и что она идет от редко встречающейся в других профессиях социальной однородности высших судей: их обобщенный портрет — белый мужчина из высшего среднего класса, окончивший привилегированную среднюю школу, а затем «Оксбридж». Много говорят и о том, что в массе своей судьи то и дело проявляют предубежденность в отношении женщин, этнических меньшинств и вообще любой общественной группы, неадекватно представленной в самом судейском корпусе. Другой пример — Верховный суд США. Хотя с 1950-х годов здесь всегда был судья-афроамериканец, а сегодня двое судей — женщины, для его состава до сих пор характерна следующая фигура — белый мужчина англо-саксонского происхождения, протестант, выходец из американского среднего или высшего класса. В не-

которых государствах, например в Австралии, предпринимались попытки сделать суд социально более репрезентативным: так, с 1980-х годов судьи здесь рекрутируются не только из профессиональных юристов, но и из академической среды. Но и при этом даже критики современного суда понимают, что такого рода эксперименты возможны лишь до определенного предела и сделать суд социально репрезентативным по сути дела невозможно: превратить его в микрокосм общества можно лишь принеся в жертву тот опыт и профессионализм, что свойствен судейской корпорации.

Делают ли судьи политику?

Образ судьи как простого служителя закона всегда был мифом. Судьи не могут руководствоваться «буквой закона», поскольку ни один закон — ни один юридический термин или принцип — не имеет какого-то одного для всех очевидного значения. Судьи лишь толкуют закон, и в этом деле неизбежно сталкиваются с множественностью значений и возможных толкований. Можно даже сказать, что всякий закон — это закон, каким его видит и даже делает судья. Конечно, на практике судьи не располагают полной свободой толкования закона, да и сам закон никогда не бывает столь туманным, чтобы его можно было толковать как кому заблагорассудится. Все зависит от двух факторов. Первый — это четкость и детализированность самого закона. По общему правилу, чем шире формулировки законов или конституционных норм, тем больше свободы в толковании закона. Второй фактор — это наличие или отсутствие кодифицированной, или писаной, конституции: существование этого документа всегда повышает статус судейской корпорации, привнося сюда такой важнейший элемент, как пересмотр законов по основанию их соответствия или несоответствия конституции.

Хотя зачатки этого механизма относят к Англии начала XVII в., его лучше всего понимать как американское «изобретение» и результат принятия первой в мире писаной конституции — американской. В Конституции США, правда, нет положения о пересмотре законов, хотя можно утверждать, что какие-то основания к этому она все же дает. Логика здесь такова: коль скоро государственным институтам предписаны правовые стандарты поведения, есть прямая необходимость и в том, чтобы за всем этим наблюдать. И нет для этого лучшего института, чем суд (точнее, Верховный суд). Система заработала в 1803 г., когда в одном из судебных дел Верховный суд вынес решение, что какой-то закон от 1789 г. несовместим с «высшим законом» — Конституцией США. Это превратило Верховный суд, как выразился Роберт Даль (1956), в «политический институт, в институт, который принимает решения по спорным вопросам национальной политики».

Политическая роль Верховного суда в американской истории прослеживается с полной очевидностью. В конце XIX — начале XX в., например, Верховный суд, тогда находившийся под влиянием идеологии государственного невмешательства в экономику, принял целый ряд решений, умалявших роль законодательства по социальной поддержке экономически ослабленных слоев общества: в частности, в начале 1930-х годов он заблокировал львиную долю «Нового курса» Рузвельта Потребовался «дворцовый переворот» 1937 г. вслед за назначением в Верховный суд новых судей, настроенных в пользу «Нового курса», чтобы сдвиг в сторону более широкого государственного участия в экономических и общественных делах получил поддержку со стороны высшей законодательной власти в стране. В 1950—

1960-х годах Верховный суд принял целый ряд действительно серьезных решений по отмене расовой сегрегации в школах (1954) и выравниванию количественного состава законодательных органов страны (1962). Во многих случаях Верховный суд шел даже впереди Конгресса и Белого дома, порой прокладывая путь к позднейшему законодательству, как это было с проблемой гражданских прав в середине 1960-х годов. Позже Верховный суд принял решение о конституционности законов об абортах (1973), и это в то время, когда все выборные власти общества отказывались даже обсуждать эту чрезвычайно противоречивую проблему. Хотя **судебный «активизм»** (judicial activism) тех времен в дальнейшем пошел на спад, после тех консервативных назначений, что были осуществлены президентами-республиканцами Никсоном, Рейганом и Бушем-старшим, влияние Верховного суда в целом не ослабло: это выразилось, например, в постепенном возрождении смертной казни и столь же постепенно вводимых ограничениях на аборт. Но политически самым громким решением Верховного суда была отмена решения Верховного суда Флориды в декабре 2000 г., когда спорные результаты президентских выборов были решены в пользу Джорджа Буша-младшего. По этому случаю многие аналитики высказывались в том смысле, что, принимая свое решение, Верховный суд, в сущности, дезавуировал выбор общества.

Было бы, однако, ошибкой думать, что возможность пересматривать законы, как это принято в американской конституционной практике, всегда обеспечивает примат судебной власти над всеми иными государственными институтами. Во-первых, это было бы возможным лишь тогда, когда судьи по-настоящему, абсолютно и бескомпромиссно, независимы от иных институтов политической системы. Как уже указывалось, на практике это бывает не всегда. Интересно, например, что, предрешая исход президентских выборов 2000 г., Верховный суд в действительности был расколот по партийной линии: судей, в свое время назначенных республиканцами, в нем было попросту больше. Кроме того, толкуя законы или даже конституцию, судьи не в состоянии изменить их формулировки, так что решения Суда в принципе могут быть преодолены через конституционные поправки, как это, например, имело место в случае с Семнадцатой поправкой к Конституции США, отменившей предшествовавшее решение Верховного суда о неконституционности федерального налога на доходы. Но, возможно, главной политической слабостью судей и судов является то, что они не обладают возможностями правоисполнения и потому вынуждены полагаться на другие ветви власти. Самой известной иллюстрацией может служить решение президента Эйзенхауэра в 1958 г. направить федеральные войска в Литл Рок, Арканзас, заставить тамошние школы принять к исполнению решение Верховного суда от 1954 г. о десегрегации школьного образования — решения, которое до того попросту игнорировалось.

Но если судьи теснейшим образом вовлечены в политику, они, как и другие институты, должны работать в системе более широкой «машинерии» управления и в рамках тех ограничений, которые исходят от существующей на данный момент политической культуры и общественного мнения. Трудности, с которыми суд может столкнуться при выполнении своей миссии «хранителя конституции», иллюстрирует, скажем, такой пример, как борьба между Индирой Ганди и индийскими судами в 70-х годах. При том что Индия имеет писаную конституцию, здесь так и не был достигнут должный баланс между принципом судебной инициативы в духе Американс-

Судебный активизм — стремление судей выступать арбитрами в коллизиях чисто политического характера, не ограничиваясь традиционными своими обязанностями.

кой конституции и вестминстерской парламентской системой. Отвечая на растущую общественную критику по адресу того автократического стиля руководства, что был присущ Индире Ганди, Верховный суд Индии в 1975 г. инкриминировал ей злоупотребления в ходе выборов и объявил об ее отлучении от должности на пять лет. Хотя Суд затем приостановил свое решение, Индира Ганди в считанные дни провозгласила военное положение, получив возможность арестовать сотни своих политических оппонентов и ввести строжайшую цензуру. В полном объеме Суд вернулся к своей работе лишь после того, как в марте 1977 г. военное положение было отменено; с тех пор, однако, он действовал с чрезвычайной осторожностью и уже никогда не вступал в открытую конфронтацию с существующим на данный момент правительством.

Политическая сторона деятельности Суда гораздо менее выражена там, где кодифицированной конституции нет. Причина одна: при неписаной конституции судьи лишены того оселка, правового стандарта, на котором можно проверять, конституционны или неконституционны те или иные политические акты и правительственные решения. В Великобритании с ее принципом суверенности парламента судебная власть парламенту и подчинена. До «славной революции» 1688 г. британские судьи имели возможность дезавуировать решения парламента, когда, например, они вступали в противоречие с обычным правом; революция, однако, установила принцип верховенства статутного права (законов, принимаемых парламентом) — принцип, который в дальнейшем по сути дела суды так и не сумели оспорить.

Однако следует помнить, что право судебной власти пересматривать законы может применяться и в более ограниченном масштабе — для объявления неконституционными действий тех или иных министров. В Великобритании так часто происходило в 1980—1990-х годах — отражение растущего политического значения судебной власти в стране. В 1984 г., например, Палата лордов поддержала постановление Суда, объявившего незаконной систему субсидий лондонскому транспорту, установленную Советом Лондона. В 1995 г. аналогичное решение было принято в отношении тогдашнего секретаря британского МИДа Дугласа Херда (Douglas Hurd) в связи с незаконным использованием фондов помощи зарубежным государствам на строительство дамбы в Малайзии, а в отношении действий министра внутренних дел Великобритании Майкла Ховарда (Michael Howard) такого рода решения в период 1992—1996 годов принимались не менее десяти раз.

Эта растущая активность отражает как распространение новой «культуры прав человека» в системе судебной власти Великобритании, так и озабоченность общества по поводу существующих и возможных злоупотреблений властью со стороны исполнительной ветви из-за отсутствия надежных сдержек и противовесов в политической системе страны. Закон о правах человека (1988), вступивший в силу в 2000 г., лишь усилил эту тенденцию: отныне все те случаи, что прежде направлялись или могли направляться на рассмотрение Европейского суда по правам человека, будут рассматриваться британскими судами — с меньшими издержками и быстрее.

Выводы

♦ Конституция — это свод правил, устанавливающих обязанности, компетенцию и функции институтов управления и определяющих взаимоотношения между государством и индивидом. Конституции различаются в зависимости от того, какова их форма и содержание, насколько они адаптивны к изменяющейся политической и историчес-

кой ситуации и какую именно институциональную структуру управления они устанавливают.

♦ В конституции закладывается множество целей: они определяют пределы суверенитета государства, устанавливают единые для всего общества ценности, идеалы и цели, сообщают институтам государственного управления стабильность, упорядоченность и предсказуемость, защищают индивида от государства и легитимизируют режимы в глазах других государств и собственного общества.

♦ Невозможно говорить о какой-либо прямой связи между содержанием конституции и политической практикой данного государства. Чтобы конституция «работала», требуются вполне определенные условия: она должна отвечать данной политической культуре, а политическая культура, со своей стороны, нести в себе благоприятную для нее среду; соответствовать интересам и ценностям большинства общества, особенно политической элиты; сохранять свое значение при всех и всяких изменениях политической конъюнктуры.

♦ Неоднозначным является и вопрос о должном соотношении между политикой и правом. Либерализм со своей всегдашней озабоченностью проблемой гражданских свобод и прав человека склонен ограничивать сферу права функцией поддержания общественного порядка. Сторонники консерватизма делают акцент на связях между правом и общественной стабильностью, призывая даже к тому, чтобы повысить роль закона в вопросах сохранения общественной морали.

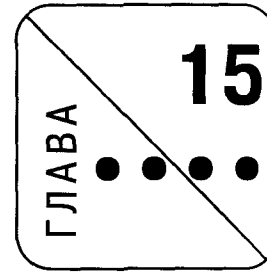
♦ Отделение права от политики достигается через реализацию принципа независимости и беспристрастности суда. Независимость суда, однако, становится проблематичной, когда рекрутирование и карьерное продвижение судей оказывается в зависимости от тех или иных политических сил и институтов. Что касается беспристрастности суда, и она нередко оказывается под вопросом, поскольку социологически состав судебных органов, как правило, адекватно не отражает социальной структуры общества. В западных полиархиях, например, типичный член судейской корпорации — это белый мужчина, сравнительно богатый и, как правило, в пожилом возрасте.

♦ Поскольку дело судей — толковать закон, они неизбежно вовлечены в политику. Пределы их политического влияния, однако, варьируются в зависимости от того, сколь четко и детально проработан закон, насколько он исключает возможность неоднозначных толкований, кодифицирована ли конституция и как именно в ней решен вопрос о судебной власти.

Вопросы для обсуждения

- Можно ли рассматривать конституции в качестве «путеводителя по политической жизни»?
- Какими факторами определяется тот «уровень уважения», с которым носители власти относятся к своим конституциям?
- Можно ли говорить, что кодифицированная конституция и билль о правах неизменно оборачиваются «тиранией судебной власти»?
- Какие причины и обстоятельства, если таковые вообще существуют, оправдывают нарушение закона?
- Почему право должно быть отделено от политики?
- Всегда ли принцип независимости суда соблюдается на практике?
- Действительно ли важно, чтобы социальный состав суда отражал социальную структуру общества?

Законодательные собрания



Парламент — это никак не меньше чем место встречи более или менее праздных людей.

Уолтер Бэйджхот.
Английская конституция (1867)

Законодательные собрания (ассамблеи, также называемые парламентами, или легислатурами) занимают наиважнейшее место в системе государственного управления. Есть даже традиция относиться к ним с особым пиететом, ибо это в известном смысле лицо политической системы страны. Так, в писаных конституциях им уделяется «наиболее почетное» место, чаще всего их описание предшествует описанию исполнительной и законодательной ветвей власти. Уважение к парламенту проистекает и из того, что его члены — это непрофессиональные политики, представляющее общество в целом, а не специально выученные эксперты или государственные служащие. Ассамблеи, кроме того, — это общенациональные политические форумы, где публично обсуждаются вопросы государственной политики и наиболее жгучая злоба дня. В большинстве случаев им официально придана функция законотворчества, в силу чего они обладают возможностью определять ход публичной политики или, по крайней мере, влиять на него. Но в XX в. заговорили о том, что законодательная власть теряет свое значение: это выражается и в упадке парламентов. Да, утверждают, некоторые из них все еще играют важную роль в политическом процессе, но в большинстве своем они давно превратились в «говорильни», лишь штампующие решения, принятые где-то далеко за пределами парламентских стен.

СОДЕРЖАНИЕ

Роль законодательных собраний 385
Парламентские и президентские системы 386
Функции законодательных собраний 391

Структура законодательных собраний 396
Одна палата или две? 397
Комитеты 400

Деятельность законодательных собраний 402
Делают ли законодательные собрания политику? 402
В чем же причины упадка ассамблей? 405
Ренессанс законодательных собраний? 408

Выводы 408
Вопросы для обсуждения 409

В настоящей главе рассматриваются следующие основные вопросы.

Основные вопросы

- Что такое законодательное собрание?
- Чем парламентские системы отличаются от президентских?
- Каковы главные функции законодательных собраний?
- Как организованы законодательные собрания, как они отличаются друг от друга по своей внутренней структуре?
- Что определяет политическую власть парламента?
- Почему значение законодательных собраний снижается? Имеет ли это серьезное значение?

Роль законодательных собраний

В словаре политологии, можно сказать, глаза разбегаются от количества терминов, обозначающих политические институты законодательства — Конгресс (США), Национальное собрание (Франция), Палата представителей (Япония), Парламент (Сингапур), Конгресс депутатов (Испания) и так далее. Все это политологи определяют как законодательные собрания, ассамблеи, легислатуры, или парламенты. В качестве политического термина слово ассамблея (вообще оно означает «собрание») *обычно ассоциируется с представительством и представительным управлением*: во французском языке оно весьма близко понятию «народ». Поэтому иногда этот термин относят только к нижней, избираемой всем обществом, палате в двухпалатных парламентах (как например, в Пакистане и Франции или к единственной палате в однопалатном парламенте (как в Египте и Турции). В настоящей книге мы будем употреблять слово «*ассамблея*» как синоним парламента и легислатуры, то есть применительно к обеим палатам парламента.

Говорить о всех вышеозначенных институтах как о легислатурах значит квалифицировать их в качестве законодательных органов. Вспомним три главные ветви государственного управления:

- легислатуры, *создающие* закон;
- исполнительные органы власти, *исполняющие* закон, проводящие его в жизнь;
- судебные органы власти, *истолковывающие* закон, применяющие его в судебной практике.

Разделение государственного управления на законодательную, исполнительную и судебную ветви теоретической своей основой имеет доктрину разделения властей — отправная точка анализа государства со времен Монтескьё. Приходится, однако, сказать, что эта картина далеко не во всем верна. Дело в том, что институты, формально *квалифицируемые* как законодательные, редко обладают монополией на законотворчество. В той или иной степени этой функцией обладают и исполнительные органы — через такие инструменты, как декреты и указы (исполнительные распоряжения); и у всех них есть возможность влиять на официальный законода-

Шарль-Луи де Секондат Монтескьё (1689—1775)



Французский политический мыслитель. Выходец из аристократической семьи, вначале стал адвокатом, после чего своими «Персидскими письмами» (1721) снискал успех на литературном поприще. Осев в 1726 г. в Париже, он затем объездил всю Европу, изучая политические и общественные институты. Его шедевр «О духе законов» (1748) представляет собой объемный и чисто эссеистически исполненный труд, в котором дан анализ политических и законодательных вопросов в сравнительной перспективе. Сам автор был приверженцем парламентской демократии в духе Локка, особо акцентируя идею противостояния тирании посредством раздробления государственной власти — разделения властей.

тельный процесс, если вообще не определять его. Более того, законотворчество не является единственной функцией легислатур, и что интересно, это и не главная их функция.

Конечно, наиболее предпочтительным является термин «парламент» (от французского *parler* — говорить), в котором нет тех ограничений, что есть в «ассамблее». и той неопределенности, что характерна для «легислатуры». Понятие «парламент» подчеркивает еще один момент, присутствующий во всех этих институтах: независимо от того, каким объемом законодательной власти они обладают и как они выполняют свои представительные функции, законодательные собрания суть прежде всего дискуссионные собрания — форумы, на которых обсуждаются, порой самым тщательным образом, политические вопросы.

Парламентские и президентские системы

Один из ключевых моментов любой политической системы — это то, как в ней определены взаимоотношения между ассамблеей и правительством, то есть между законодательной и исполнительной властью. Бывает ведь и так, что складывается форма «ассамблеи-правительства», объединяющая исполнительную и законодательную власть и не имеющая отдельного исполнительного органа. Такая система, например, на какое-то время возникла при Робеспьере и якобинцах во время Французской революции и под влиянием радикально-демократической философии Руссо. В других случаях, например в ортодоксально коммунистических режимах, и законодательное собрание и правительство были самым безусловным образом подчинены «правящей партии». Однако по отношениям между законодательной и исполнительной властью политические системы обычно относятся к одной из двух категорий — это либо парламентская, либо президентская система государственного управления.

Большинство либеральных государств исторически приняли форму парламентской системы (см. рис. 15.1). Иногда к ним применяют понятие «вестминстерская система», поскольку они создавались по образцу британского парламента. Истоки вестминстерского парламента — «матери парламентов» — восходят к XIII столетию, когда рыцари и буржуа стали постоянными персонажами королевского двора;

◆ К понятийному аппарату

Парламентская система государственного управления (см. рис. 15.1) — это система, в которой государственное управление осуществляется через парламент, где, таким образом, законодательная и исполнительная власть «сливаются» друг с другом. Формально эти ветви независимы друг от друга, в реальности же парламент и исполнительная власть (правительство) теснейшим образом связаны между собой — полная противоположность принципу разделения властей.

Основные черты парламентской системы таковы.

- Правительство формируется по результатам выборов в законодательное собрание с учетом количества голосов, набранных партиями; отдельно исполнительная власть не избирается.
- Правительство комплектуется из среды членов законодательного собрания, обычно из лидеров той партии (тех партий), которая, обладая большинством голосов в парламенте, контролирует его.
- Правительство ответственно перед законодательным собранием в том смысле, что оно опирается на его доверие и может быть отправлено в отставку (нижней палатой), если оно это доверие потеряет.
- Правительство в большинстве случаев имеет право распускать собрание; помимо прочего, это означает, что строго установленных сроков выборов в этой системе не существует.
- Поскольку председатель правительства (обычно это премьер-министр) является и членом парламента, государство представлено еще одним официальным лицом — монархом либо «неправящим» президентом.

течение XIV в. сложились две палаты — Палата общин и Палата лордов: первая редставляла рыцарей и буржуа, вторая — лордов и духовенство. Принцип парла-ентского верховенства — примата власти парламента над властью короны — был



Рис. 15.1. **Парламентская система государственного управления**

утвержден Славной революцией 1688 г., а подотчетность правительства парламенту постепенно сложилась лишь в течение XIX в. по мере развития избирательного права.

Аналогичные парламентские системы возникли в таких государствах, как Германия, Швеция, Индия, Япония, Новая Зеландия и Австралия. Главная черта этих систем — слияние законодательной и исполнительной власти: правительство здесь имеет «парламентский» характер, поскольку оно формируется из членов парламента и подотчетно ему. Достоинство этой системы состоит в том, что она обеспечивает достаточно свободно функционирующее и при этом **ответственное правительство** (responsible government). Свободно правительство функционирует постольку, поскольку опирается на доверие парламента и потому в большинстве случаев достаточно легко проводит через него нужное законодательство: проще говоря, в этой системе оно может спокойно «заниматься делом». Но оно же является ответственным правительством, поскольку управляет лишь до тех пор, пока пользуется доверием парламента Теоретически последнее слово здесь всегда принадлежит парламенту, поскольку у него есть власть сместить правительство.

К сожалению, парламентские системы весьма часто не оправдывают ожиданий Конечно, есть такие, например, исключения, как Швеция, где при развитой системе консультаций законодательная ассамблея (Риксдаг) имеет сильнейшие политические позиции и без того, чтобы нарушать спокойное течение работы правительства. В большинстве же парламентских правительств постоянно возникает проблема «господства исполнительного элемента», то есть правительства. Эту картину мы видим в Великобритании, где при сочетании строгой партийной дисциплины и диспропорциональной избирательной системы (на выборах побеждает тот, кто набирает простое большинство голосов избирателей) правительство, имея за собой дисциплинированное большинство в Палате общин, всегда может контролировать парламент. В этой связи лорд Хэйлшем (1976) даже назвал правительство Великобритании «избирательной диктатурой» — диктатурой избирательной системы. Ирония ситуации заключается в том, что в парламентских системах парламент, собственно говоря, и превращается в нечто вроде «говорильни», роль же членов парламента зачастую сводится к вульгарному лоббированию.

Ответственное правительство — правительство, подотчетное избираемому законодательному собранию, а через него — всему обществу

◆ К понятийному аппарату

Согласно доктрине **разделения властей**, выполнением каждой из трех государственных функций (принятие законов, их исполнение и осуществление судопроизводства) должны заниматься разные ветви системы государственного управления (соответственно, законодательная, исполнительная и судебная) (см. рис 15.2) Изначально смысл всего этого заключался в том, чтобы обеспечить защиту свобод и не допустить тирании. *В формальном отношении этот принцип* означает *независимость* ветвей власти друг от друга, в частности, недопустимость ситуации, в которой официальные лица и рядовые чиновники занимали бы должности в составе более чем одной ветви власти Он также означает и *взаимозависимость* ветвей власти, устанавливая систему сдержек и противовесов между ними. Принципу разделения властей строже всего следуют в США, где он является краеугольным камнем конституции Кроме того, в той или иной форме его признают во всех странах с либерально-демократическим устройством, особенно в тех, где соблюдается принцип независимости судебной власти.

Но парламентские системы не застрахованы и от слабого правительства, как и от политической нестабильности в целом. Так обычно происходит, когда партийная система раздроблена, а избирательная система в очень большой степени пропорциональна. Например, в Четвертой республике Франции за 12 с небольшим лет сменилось 25 правительств, и ни одно из них не могло опереться на стабильное большинство в Национальном собрании, где коммунисты слева и голлисты справа были с равной степенью непримиримости настроены против самого режима республики. Такие же проблемы преследовали после Второй мировой войны Италию, где в высшей степени поляризованная многопартийная система обернулась тем, что за период между 1945 и 2001 г. в стране сменилось не менее 59 правительств При этом нельзя сказать, что вся политическая система в таких случаях «буксует на



Рис 15.2 **Разделение властей**

месте» и требует радикальной перестройки: изменения в правительстве, как это, например, происходит все в той же Италии, могут выражаться в простом перераспределении министерских портфелей и лишь эпизодически становятся результатом общенациональных выборов.

Главной альтернативой парламентской системе является президентская система государственного управления (см. рис. 16.1). Президентские системы основаны на строжайшем соблюдении доктрины разделения властей (см. рис. 15.2). Это означает, что законодательные собрания и правительства формально независимы друг от друга и избираются отдельно. Классический пример — США, где так называемые «отцы-основатели» были особенно озабочены тем, чтобы предотвратить возникновение слишком сильной исполнительной власти, опасаясь ее превращения во

Сдержки и противовесы — система отношений между институтами государственного управления — результат разделения власти между ними таким образом, что ни одна из них не может доминировать над остальными

что-то вроде британской монархии. Здесь в результате сложилась сеть **сдержек и противовесов** (checks and balances). Конгресс, президент и Верховный суд США, хотя и не зависимые друг от друга институты (вплоть до строжайшего соблюдения правила о том, что персонал любого из них не может быть занят в работе любого из двух других), но однако они ограничивают власть друг друга. Так, Конгресс принимает законы, но президент может наложить на них вето, однако Конгресс, в свою очередь, может это вето преодолеть, если за такое решение проголосуют две трети членов обеих палат. Далее, президент назначает старших членов правительства и членов Суда, но эти назначения подлежат утверждению высшей палаты — Сената.

Такого типа президентские системы, кроме США, существуют почти исключительно лишь в Латинской Америке. Во Франции, однако, Пятая республика приняла «гибридную», или полупрезидентскую, форму, в которой исполнительная власть приобрела «двойственность» в том смысле, что здесь независимо избранный президент действует «в связке» с премьер-министром и кабинетом министров, формируемым из членов Национального собрания и подотчетных ему. Практическое функционирование такой системы зависит от очень шаткого равновесия между личным авторитетом и популярностью президента, с одной стороны, и политическим составом Национального собрания, — с другой. Похожая полупрезидентская система функционирует также в Финляндии, где президент занимается преимущественно внешней политикой, а кабинет министров — внутренней.

Принципиальное достоинство президентской системы заключается в том, что, разделяя законодательную и исполнительную власть, она создает своего рода внутреннее напряжение — поле, благоприятное для защиты прав и свобод человека. Как в свое время выразился Гоббс, «свобода — это власть, нарезанная мелкими кусочками». Так, в США опасность чрезмерного усиления исполнительной власти блокируется широким кругом властных полномочий Конгресса: Конгрессу принадлежит право объявлять войну и повышать налоги, Сенат ратифицирует договоры и утверждает президентские назначения, и две палаты могут объединиться для обвинения и импичмента президента. Но такая фрагментация власти имеет и свои недостатки.

Президентские системы могут быть громоздкими и неэффективными по той причине, что в них изначально заложено «приглашение к борьбе» между исполнительной и законодательной ветвями государственной системы управления. Критики американской системы, скажем, указывают на то, что коль скоро в ней «президент предлагает, а Конгресс располагает», это всегда чревато так называемыми институциональными заторами. Вероятность таких заторов повышается, когда Белый дом (президентство) и Капитолийский холм (Конгресс) контролируются соперничающими партиями, но такая ситуация может сложиться и тогда, когда обе ветви контролируются одной и той же партией, как это было при администрации Картера в 1977—1981 годах. Та же самая проблема во Франции называется **«нелегкое сожительство»** (cohabitation) — ситуация, в которой президент вынужден работать с политически недружественными, а то и враждебными по отношению к нему, премьер-министром

«Сожительство» — одна из возможных моделей полупрезидентской системы, при которой президент работает совместно с правительством, а законодательное собрание контролируется оппозиционной партией или партиями.

и Национальным собранием, как это дважды имело место при Миттеране в 1986—1988 и 1993—1995 годах.

Функции законодательных собраний

Нужно сказать, что простое отнесение законодательных собраний к легислатурам, дискуссионным палатам или органам политического представительства дает ответы отнюдь не на все вопросы. Хотя роль ассамблей в разных странах и разных политических системах проявляется по-разному, везде они выполняют целый ряд общих функций. Прежде всего и главным образом, они связывают между собой систему государственного управления и общество — это своего рода канал связи, работающий на данную систему и данный политический режим, вынуждающий их реагировать на требования и проблемы общества. Главными функциями законодательных собраний являются:

- законодательство (legislation)
- представительство (representation)
- наблюдение и контроль (scrutiny)
- политическое рекрутирование (political recruitment)
- легитимация режима (legitimacy).

Законодательство

Законодательство в большинстве случаев является главной функцией законодательных собраний, почему их, собственно, и называют легислатурами[1]. Парламенты являются носителями законодательной власти: предполагается, что законы принятые ими, обязательны к исполнению со стороны общества. На то есть две причины. Во-первых, ассамблеи — это форумы, на которых предлагаемые к принятию законы всесторонне и в открытой дискуссии обсуждаются представителями общества. Во-вторых, природа ассамблей такова, что дело обстоит так, будто само общество принимает эти законы. Однако приходится сказать, что идея о том, что парламентам заведомо и наперед принадлежит законодательная власть в обществе, не всегда верна, а в отдельных случаях даже и вовсе неверна. Как мы уже говорили, ассамблеи редко обладают монополией в этих делах. Все определяется конституционным правом данной политической системы, которому подчинены и парламенты. В Ирландии поправки к конституции принимаются на референдумах, в Бельгии — на специальных конституционных собраниях. Носители исполнительной власти, как, например президент Франции, могут издавать декреты равного действия с законами Национального собрания; в США президенту принадлежит право накладывать на закон вето, даже если он только что по всей форме принят Конгрессом.

[1] Два английских однокорневых слова — *legislation* и *legislature* — соответственно означают «законодательство» и «законодательное собрание». (*Прим. пер.*)

Европейский парламент и вовсе не является легислатурой — европейское право проводится в жизнь по большей части через Совет министров ЕС. Даже в Великобритании, где парламент является носителем правового суверенитета, министры осуществляют законотворчество посредством так называемого статутного правового инструментария, и все это далеко не всегда попадает в сферу парламентского контроля.

Более того, парламенты обладают весьма невеликой *позитивной* законодательной властью. Законодательные инициативы и программы исходят в общем и целом от исполнительной власти, у которой всегда достает организационного и экспертного ресурса, а также информации, для того чтобы сформулировать ту или иную политическую линию. Так, например, хотя у членов британского парламента и остаются определенные возможности для выдвижения личных законопроектов, обсуждаются такие билли лишь тогда, когда правительство готово уделить им время по обсуждении собственных законопроектов. В США, где Конгресс являет собой самую сильную и независимую легислатуру мира, на президентские инициативы приходится без малого 80 % обсуждаемых законопроектов. Но ограничена и *негативная* законодательная власть ассамблей — их право отвергнуть или дополнить законопроект. Есть, конечно, случаи (так, например, обстоит дело в Первой палате Генеральных штатов Голландии), когда по проведении парламентских консультаций переписывается добрая половина законопроектов, но, скажем, в Великобритании правительство чрезвычайно редко терпит неудачу в Палате представителей более того, такого рода случаи всегда представляют собой нечто из ряда вон выходящее: здесь все в большей и большей степени закон не «принимается» парламентом, а «проводится» через него.

Представительство

Ассамблеи играют важную представительную роль: они обеспечивают связь между системой государственного управления и обществом. В XVIII в. это интереснейшим образом выразилось в том лозунге, под которым 13 американских колоний восстали против британского правления — «никаких налогов без представительства». Расширение права голоса вплоть до всеобщего избирательного права превратило ассамблеи в своего рода народные форумы — органы, которые как-будто и замещают собой весь народ. Поэтому место, власть и авторитет парламента в той или иной политической системе рассматриваются как важнейший показатель ее демократичности. Не всегда ясно, однако, то, как именно эта функция представительства осуществляется в категориях политической практики.

Представительство — это весьма сложный принцип с целым рядом внутренних противоречий. Так, в парламентских системах вестминстерского типа, основанных на британской традиции, представители рассматриваются как своего рода «доверенные лица», которым поручено на основе собственного здравого смысла и политической мудрости принимать решения от лица избирателей. Идущее от Бёрка, это понимание представителей как самостоятельно действующих лиц, однако, резко контрастирует с картиной строгой партийной дисциплины, особенно в парламентских системах. Противоположная концепция представительства — доктрина поли-

тического мандата, которая в качестве центрального механизма (через которое осуществляется представительство) трактует не ассамблею, а партии.

В других государствах идея представительства осуществляется исключительно по условиям места. Это особенно справедливо в отношении Конгресса США с его относительно слабой партийной системой и чрезвычайно коротким (два года) сроком представительства. Члены Палаты представителей и Сената здесь более всего озабочены тем, чтобы «с добычей вернуться домой». На местном фольклоре это называется «политикой кадки со свининой», где главной целью является в кооперации друг с другом («перекатывая бревно») выторговать какие-то блага для своего избирательного округа. Все это замечательно налаженный механизм, но именно по этой причине Конгресс — не самое лучшее место, чтобы «делать политику»: он скорее заблокирует президентскую программу, чем предложит свою сколько-нибудь здравую альтернативу.

◆ К понятийному аппарату

У понятия **«ответственность»** два возможных значения, во многом противоположных друг другу. Прежде всего, ответственность — это разумное или правильное с точки зрения нравственности поведение, часто вопреки давлению, побуждающему действовать иначе. Например, правительство может поступить ответственно, приняв решение *действовать в долгосрочных, а не сиюминутных* интересах общества, несмотря на давление электората и угрозу потерять публичную поддержку Кроме того, под ответственностью подразумевается подотчетность правительства обществу, что невозможно без существования некоей высшей власти, которой подчинялись бы как индивиды, так и организации. Правительство является «ответственным», если его деятельность открыта для проверки и критики со стороны парламента, могущего отправить его в отставку В этом смысле данный принцип имеет существенно важный моральный подтекст, предполагающий, что в случае провала своей политики правительство должно быть готовым взять за это ответственность на себя.

В СССР и других социалистических странах в отсутствие многопартийной системы и реального избирательного выбора представительство часто несло на себе другую нагрузку — «отражать» общество в целом. Верховный Совет, например, был микрокосмом советского общества (по национальной, профессиональной, половой и иной принадлежности депутатов) куда в большей степени, чем любые западные парламенты микрокосмом своих обществ. Наконец, в чем представительская функция некоторых парламентов проявляется лучше всего, так это в представительстве интересов. Чаще всего это происходит в тех ассамблеях, где у депутатов есть возможности «торговаться» по вопросам политики и, следовательно, влиять на нее, а партийная система сравнительно слаба и оставляет место для деятельности групп интересов. Опять-таки главный на этот счет пример — США, где около четверти расходов на выборы в Конгресс покрывается так называемыми комитетами политического действия. Расцвет профессионального лоббирования наблюдается с 1980-х годов и в Великобритании, вызывая здесь серьезную озабоченность тем, что члены парламента, возможно, всякого рода деловым интересам служат не в меньшей степени, чем своим избирателям.

Наблюдение и контроль

В то время как законодательная и представительская роль ассамблей заметно упала, сегодня больше говорят об их способности осуществлять сдерживание и

контроль в отношении исполнительной власти. Ассамблеи и в самом деле укрепляли эти свои функции, видя главную для себя задачу в том, чтобы обеспечить ответственное и подотчетное обществу политическое управление. В большинстве ассамблей в этом плане получили развитие даже специальные институциональные механизмы. Парламентские системы, например, практикуют запросы по адресу министров, на которые тем надлежит отвечать в устной или письменной форме: классический пример — «Время вопросов» в Палате общин Великобритании, дающее возможность раз в неделю задать вопросы премьер-министру и раз в месяц — другим старшим министрам. В Германии и Финляндии принята практика «интерпелляции», где за устными вопросами следует голосование в ассамблее, дабы установить степень ее доверия в отношении полученных ответов. Поскольку запросы и следующие за ними дебаты неизбежно выходят за рамки специфических проблем и приобретают более общее значение, значительная часть подготовительной к этому работы концентрируется в специальных комитетах. В этом отношении моделью для других ассамблей выступают могущественные постоянные комитеты Конгресса США.

Ассамблеям, однако, далеко не всегда удается осуществлять такой контроль в отношении исполнительной власти. В Национальном народном совете Китая, скажем, монополия партии превратила ассамблею в простое оружие пропаганды — в собрание, где правительственная политика неизменно получает единодушное одобрение. В других странах свою роль играет партийная дисциплина. Так, можно сказать, что в вестминстерских системах главная задача ассамблеи заключается в поддержке правительства, коль скоро большинство членов ассамблеи к правительственной партии, собственно говоря, и принадлежит. Какую-то критическую работу, разумеется, могут выполнять оппозиционные партии, но противостоять парламентскому большинству они, как правило, не в силах.

Следующий важный момент — возможность ассамблеи делать информационные запросы правительству. Знание — сила: без полной и точной информации осуществлять контроль над правительством невозможно. В целом ряде стран (в США, Франции, Голландии, Канаде и Австралии) приняты законы, гарантирующие обществу право доступа к правительственной информации. Наконец, функция наблюдения за правительством предполагает, что представители парламента должны располагать самыми разными возможностями вплоть до солидной исследовательской и экспертной поддержки. Здесь мы видим разительные контрасты — от щедрого финансирования и обеспечения персоналом членов Конгресса США до куда более скромной картины не очень высоко оплачиваемых, плохо укомплектованных и перегруженных работой служб британского парламента.

Политическое рекрутирование и подготовка

Законодательные собрания часто действуют как главные каналы политического рекрутирования: здесь, проще говоря, выявляются способности и таланты людей, и

со временем эти люди становятся политическими лидерами. В наименьшей степени это относится к авторитарным государствам, где Законодательные собрания попросту штампуют решения извне и потому редко привлекают к себе серьезных политиков, и не в очень большой степени к президентским системам, где при разделении властей исполнительная власть не может рекрутировать себе сотрудников из рядов членов ассамблеи. Но и здесь, нужно сказать, такие президенты, как Кеннеди и Никсон, первоначально «ставили голос» в качестве членов Конгресса, хотя, конечно, общая тенденция в стране заключается в том, что президентами становятся бывшие губернаторы. Но в парламентских системах пребывание в ассамблее есть обязательное условие карьеры для министров и премьер-министров, которые потом совмещают свою парламентскую деятельность с исполнением должности в правительстве. Во многих развитых и развивающихся странах Законодательные собрания, в сущности, воспитывают очередное поколение лидеров, предоставляя им все шансы и возможности набрать необходимый политический опыт.

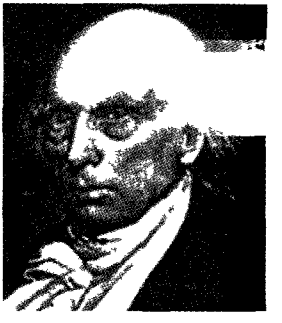
Но подчас ассамблеи с этой своей задачей не справляются. Конечно, политик в парламенте всегда научится **риторике**, или тому, что называют «искусством выпаливать речи», но у него гораздо меньше шансов овладеть здесь тем бюрократическим или управленческим опытом, который требуется в правительственных ведомствах и вообще в правительстве, проводящем серьезную политику. Более того, говорят, что ассамблеи зачастую «портят» политиков, приучая их ко всякого рода правилам и ценностям, которые лишь отдаляют их от избирателей и от рядовых партийных работников. Во всяком случае установлено, что для парламентариев-социалистов парламентаризм становится куда более близкой идеей, чем социализм.

Легитимация режима

Последняя функция парламента — содействовать легитимации (см. с. 210) режима: парламент здесь, иными словами, выполняет свою роль в том, чтобы общество воспринимало существующую систему правления как «законную», «правильную», «необходимую» и т.п. Как раз по этой причине большинство авторитарных и даже тоталитарных государств и терпят ассамблеи, разумеется, когда у тех нет реального значения или возможностей влиять на политику. Насколько хорошо ассамблеи выполняют свою легитимационную функцию, солидаризируя общество, зависит от их успеха в качестве народных собраний — от того, как и какие законы здесь принимаются от лица и в интересах общества. Кроме того, ассамблеи выполняют своего рода образовательные задачи, подчас весьма и весьма важные, ибо парламентские дебаты дают людям информацию о правительстве и главных проблемах той политической повестки дня, что стоит перед страной. Реакция британского общества на вторжение Аргентины на Фолклендские острова в 1982 г. явно была обусловлена субботним, для страны весьма редким, заседанием Палаты об-

Риторика — искусство при помощи слова убеждать людей или влиять на них; иногда понятие «риторика» употребляется в отношении тех выступлений, которые «лишь сотрясают воздух», не предлагая ничего по существу

Джеймс Мэдисон (1751—1836)



Американский государственный деятель и политический мыслитель. Делегат от штата Виргиния на Конституционном Конвенте 1787 г. Мэдисон показал себя активным поборником американского национализма и выступил за ратификацию конституционного проекта. Позже, в годы президентства Джефферсона, он занимал должность Государственного секретаря (1801—1809), а затем стал четвертым президентом США (1809—1817) Главный приверженец принципов плюрализма и разделения властей, Мэдисон добивался осуществления федеративной идеи и организации двухпалатного Конгресса При этом, однако, в своей государственной деятельности он склонялся к расширению полномочий центральной власти. Его наиболее известные работы о политике приходятся на период сотрудничества с Александром Гамильтоном и Джоном Джеем в *The Federalist Paper*.

щин, а то, что американская публика узнала о деле Иран-контрас (Iran-Contra) 1988 г., она получила главным образом из тех слушаний, что проводил комитет Сената по разведке.

Однако сегодня функции пропаганды и образования у законодательных собраний все больше перехватывают средства массовой информации. Распространение электронных медиа (радио и в еще большей степени телевидения) позволяет правительствам напрямую обращаться к миллионам избирателей, а не полагаться в этом деле, как в прежние времена, на парламентские отчеты. Как результат, авторитет законодательных собраний сегодня более всего зависит не от их конституционного статуса, а от того внимания, которое им уделяет пресса. Именно по этой причине ассамблеи подчас столь сильно и озабочены тем, чтобы их заседания освещались телевидением. В США слушания Конгресса наверняка не имели бы такого воздействия на общество, не будь здесь традиции транслировать их по телевидению. В Великобритании телевидение не допускалось в Палату общин до 1989 г., в этом же году оно, кстати сказать, впервые было допущено и в Верховный Совет СССР.

Структура законодательных собраний

Законодательные собрания различаются между собой в целом ряде отношений Их члены, скажем, могут быть избраны, назначены или даже унаследовать свое место, возможна и комбинация этих принципов. Далее, если их члены подлежат избранию, избирать их может население в целом (в равновеликих округах) или регионы либо штаты. Избирательное право может быть всеобщим либо ограниченным, при этом возможны разные избирательные системы. Широко различаются и размеры законодательных собраний. Крохотная республика Науру, что находится в западно-центральной части Тихого океана, имеет ассамблею в 18 членов, каждый из которых представляет 440 человек. На противоположном полюсе мы видим двухтысячное Народное собрание Китая, в котором каждый депутат представляет свыше 350 тысяч человек. Но главные структурные различия между законодательными

Обратим внимание на...

Двухпалатная система: сильные и слабые стороны

Основные достоинства двухпалатной системы таковы:

- верхние палаты ограничивают власть нижних и препятствуют установлению «диктатуры большинства»;
- двухпалатные собрания эффективнее однопалатных ограничивают власть исполнительных органов, так как не одна, а две палаты выявляют те или иные недостатки в деятельности правительства;
- двухпалатные собрания расширяют представительство, позволяя каждой палате выражать интересы различных групп избирателей;
- наличие второй палаты гарантирует более качественную и тщательную законотворческую работу; вторая палата при этом часть этой работы берет на себя, вместе с тем исправляя возможные ошибки первой;
- вторая палата может выступать гарантом соблюдения конституции, задерживая принятие спорных законопроектов и обеспечивая большее количество времени на обсуждение и дебаты.

Недостатками двухпалатной системы может быть следующее:

- однопалатные собрания более эффективны, потому что наличие второй палаты может излишне усложнять и затруднять законодательный процесс;
- вторые палаты часто противоречат принципу демократичности правления, особенно когда их члены либо назначаются, либо избираются не напрямую;
- двухпалатные собрания склонны к институциональной конфликтности;
- двухпалатные собрания ограничивают доступ к процессу принятия политических решений: последнее слово в вопросах законодательства здесь часто принадлежит объединенным комитетам;
- вторые палаты зачастую консервативны, подчас выступая проводниками интересов политической элиты.

собраниями заключаются в том, состоят ли они из одной или двух палат и какую роль в них играют комитеты.

Одна палата или две?

Некогда Югославия экспериментировала с пятипалатным парламентом, а в период с 1984 по 1994 год Южная Африка имела трехпалатную ассамблею. Большинство ассамблей, однако, имеют либо одну либо две палаты. Однопалатные ассамблеи были и до сих пор распространены в Африке, сегодня таковой является законодательное собрание Китая, и то же самое мы видим в ряде постсоциалистических государств, унаследовавших свои ассамблеи от прежних времен. Интересно, что в период после Второй мировой войны тенденция к однопалатным ассамблеям была заметна по всему миру: так, Израиль в 1948 г. учредил однопалатный парламент (Кнессет), а вторые палаты были отменены в 1950 г. в Новой Зеландии, в 1954 г. — в Дании и в 1970 г. — в Швеции. Есть, таким образом, некоторые свидетельства в пользу того, что однопалатные ассамблеи проще и эффективнее двухпалатных, особенно когда речь идет о реагировании на нужды небольших и сравнительно со-

лидарных обществ. По знаменитому высказыванию аббата Сийеса (Abbé Siéyés) в 1789 г., «если верхняя палата соглашается с нижней, она не нужна, если не соглашается — вредна». Со всем тем, однако, без малого половина государств мира имеет двухпалатные ассамблеи.

Дело здесь, помимо прочего, еще и в том, что двухпалатные парламенты выступают своего рода символом и центральным принципом либерального конституционализма, и это потому, что именно этот принцип полнее всего выражает собой идею сдержек и противовесов как внутри парламента, так и между парламентом и исполнительной властью. Именно так понимали дело «отцы-основатели», в 1787 г. разрабатывавшие Американскую конституцию. Если в предшествующий исторический период вторые палаты возникали (как, например, это было с Палатой лордов) в качестве проводников тех или иных экономических и социальных интересов, то основатели американской системы (скажем, Джеймс Мэдисон) видели в Сенате средство разделения законодательной власти и сдерживающего начала в отношении исполнительной власти.

«Встроенные» в двухпалатные системы преимущества политического представительства особое значение имеют для федеративных государств, где разделение суверенитета чревато постоянной угрозой конфликта (возможно, даже непримиримого конфликта) между центром и периферией. Не случайно все 16 федеративных государств мира имеют двухпалатные парламенты, и в 14 из них верхняя палата представляет провинции или штаты. Последние могут иметь либо равное представительство, как в Австралии, Швейцарии и США, или быть представленными в зависимости от численности своего населения, как в Австрии и Германии. Но и в нефедеративных государствах верхняя палата подчас выполняет задачу разрешать региональные противоречия. Во Франции большинство членов второй палаты, а в Голландии все члены избираются непрямым образом через сеть местных органов управления.

Конституционно и политически в большинстве политических систем вторая палата подчинена первой, которая трактуется как «местоположение народного суверенитета». В наибольшей степени это характерно для парламентских систем, где правительства отвечают перед нижней палатой и, собственно, в большей или меньшей степени формируются из ее членов. В Норвегии, Голландии и Фиджи все **законопроекты** (bills), а в Индии, Канаде и Великобритании все финансовые законопроекты вносятся на рассмотрение нижней палаты. При этом вторая палата может и не обладать правом вето. В Японии первая палата поэтому в состоянии большинством в две трети преодолеть любое решение второй палаты. В Великобритании Палата лордов правомочна лишь на год отложить рассмотрение нефинансового законодательства, хотя ей до сих пор и принадлежит право наложить вето на увольнение судей и перенесение сроков парламентских выборов.

Во многих случаях слабость второй палаты проистекает от того, что у нее более узкое представительство. В Германии, Австрии и Индии ее членов избирают непрямым образом, а в Бельгии, Малайзии и Ирландии имеет место сочетание выборов и назначения. Членов канадского

Законопроект — законотворческое предложение, представленное в форме проекта закона; когда законопроект принимается, он становится законом.

Обратим внимание на...

Комитеты: преимущества и недостатки

Комитет — это небольшая рабочая группа, составленная из членов некоего более крупного органа и наделенная особыми полномочиями Специальные комитеты, например, создаются для решения какой-то конкретной задачи и распускаются по ее выполнении. Постоянные же комитеты обладают продолжительными полномочиями. Комитеты стали играть все более значимую роль в законодательной и исполнительной ветвях власти, причем не только как совещательные форумы, но и как органы, принимающие реальные решения.

Среди преимуществ комитетов можно выделить следующие:

- в комитетах может быть представлен целый ряд взглядов, мнений и интересов;
- комитеты позволяют проводить более продолжительные, всеобъемлющие и детальные дискуссии;
- они способствуют более эффективному и скорому принятию решений, ограничивая количество противоположных точек зрения;
- в комитетах возможно разделение труда, способствующее накоплению опыта и специальных знаний.

Однако комитеты подвергаются критике по следующим поводам:

- те, кто учреждает комитет, могут беспрепятственно им манипулировать и комплектовать его по собственному усмотрению;
- в работе комитетов заложена тенденция к централизации, особенно если здесь чрезмерно велика роль председателя;
- комитеты ограничивают спектр мнений и интересов, которые принимаются во внимание при вынесении решений;
- комитеты отвлекают своих членов от основной работы, порождая феномен «лжепредставительства».

Сената и британской Палаты лордов «номинируют»; в последнем случае большинство из них до 1999 г. вообще были наследственными пэрами. Более сильную версию двухпалатной ассамблеи мы находим там, где две палаты обладают более или менее равной властью. Скажем, в Италии и Палата депутатов и Сенат избираются путем прямых выборов при всеобщем избирательном праве и обладают равной законодательной властью. Избирательная коллегия, представляющая обе палаты, здесь также избирает президента, а премьер-министр и совет министров несут коллективную ответственность перед всем законодательным собранием. Конгресс США, возможно, является единственным примером ассамблеи, в которой доминирует верхняя палата. Хотя все законы относительно налогообложения здесь вносятся в Палату представителей, только Сенату принадлежит право ратифицировать международные договоры и утверждать назначения.

Одна из самых больших проблем разделения законодательной власти заключается в опасности конфликта между двумя палатами. Когда они имеют примерно одинаковую власть, нужен какой-то механизм для разрешения возможных разногласий между ними. Чаще всего в роли такого механизма мы видим нечто вроде объединенного комитета Конгресса США, составленного из ведущих фигур обеих палат и уполномоченного в соответствующих случаях вырабатывать компромиссные решения. В Германии, хотя нижняя палата (Бундестаг) в законодательном отношении является главной, верхней палате (Бундесрату) принадлежит довольно

действенное право вето по отношению к вопросам конституционного значения и вопросам, связанным с землями (составными частями страны): при возникновении разногласий они передаются на рассмотрение объединенного согласительного комитета, составленного в равном соотношении из членов обеих палат.

Еще одна претензия к двухпалатным ассамблеям заключается в том, что они благоприятствуют консервативной тенденции. В той мере, в какой верхняя палата выполняет свою функцию защиты конституционной структуры, затрудняя прохождение каких-либо законов радикального или спорного характера, такая тенденция, нужно сказать, даже оправдана. Но случается, конечно, и такое, что вторая палата блокирует или задерживает законы, принятые демократически избранной нижней палатой. Парадоксальным образом возможно и противоположное. В последнее время американский Сенат был столь же, если не более, либерален, чем Палата представителей, а в Великобритании в 1980-х годах Палата лордов выступала куда более сильным противовесом правительству Тэтчер, чем Палата общин.

Комитеты

Комитеты того или иного рода есть почти во всех ассамблеях, более того, полагают, что распространение этой системы в законодательных собраниях и других институтах являет собой специфическую черту современной политики. Можно услышать и такое, что комитеты суть носители подлинной власти в законодательных собраниях, главное звено и воплощение самого таинства законодательного процесса: словом, «в палатах говорят — в комитетах работают». Как некогда выразился Вудро Вильсон, «власть конгресса это власть комитетов. Конгресс на своей сессии — это для публики. Конгресс в комнатах для заседаний комитетов — это работа». Не случайно поэтому о работе ассамблей судят по их комитетам: проще говоря, у сильных ассамблей сильные комитеты, у слабых — слабые.

Комитеты законодательных собраний обычно имеют по крайней мере одну из следующих трех функций. (1) Они проводят детальное рассмотрение законодательных инициатив и стоящих на повестке дня проблем, связанных с финансами. В этой функции они не только облегчают бремя законодательной работы палат, но и способны дать куда более тщательный и точный анализ законопроектов, чем это возможно «с трибуны парламента». Обычно все это делается рабочими комитетами, компетенция которых может быть весьма широкой и гибкой, как это в Великобритании и Франции, или узкоспециализированной, как в Германии и США. (2) Комитеты создаются для наблюдения за деятельностью правительства: в данном случае они скорее всего будут постоянными и специализированными, ибо им, чтобы выполнять свою задачу, необходим такой же уровень экспертизы, знания и информированности, каким располагают органы исполнительной власти. В Конгрессе США, например, эти функции возлагаются на постоянные рабочие комитеты, в то время как в Парламенте Великобритании и Национальном собрании Франции создается по несколько наблюдательных комитетов с непостоянными функциями. (3) По особым случаям, прежде всего тем, которые в данный момент более всего волнуют общество и требуют своего рода расследования, создаются специ-

альные (*ad hoc*) комитеты: в недавней истории США, например, наиболее известными такими комитетами по расследованию были Комитет Ирвина по уотергейтскому делу и Комитет Палаты представителей по антиамериканской деятельности, в 1950-х годах печально прославившийся своим **маккартизмом** (McCarthyism).

Коль скоро сильные комитеты означают сильный парламент, возникает вопрос, что именно дает силу комитетам. Считается, что самые сильные комитеты из ассамблей мира — это комитеты Конгресса США; по их образцу создаются комитеты в парламентах других стран. Сила этих комитетов очевидным образом идет от таких факторов, как узкая специализация, постоянный состав и самое щедрое обеспечение в том, что касается финансирования и доступа к информационным, экспертным и всяким иным ресурсам — всему тому, что требуется, чтобы стоять на одной ноге с административным аппаратом Белого дома и других органов исполнительной власти. Ключевую роль такие комитеты играют и в законотворческом процессе. В то время как в Великобритании, Франции и Японии законопроекты попадают в комитеты после того, как их рассмотрела и в принципе одобрила палата, в США процесс начинается с комитетов. На практике это оборачивается тем, что многие законопроекты полностью переписываются, другие же могут так и не появиться на свет.

Еще более важным обстоятельством является то, что Конгресс характеризуется довольно слабой партийной дисциплиной, что дает комитетам бóльшую независимость от Белого дома. В системах с более строгой партийной дисциплиной (например, в Австралии, Новой Зеландии и Великобритании) комитеты вольно или невольно «сохраняют нейтралитет»: большинству их членов предписано быть лояльным в отношении правительства. Исключением в этом отношении является Германия: при сильной партийной дисциплине здесь и сильные законодательные комитеты — результат того, что коалиционным правительствам подчас приходится «забривать» парламент, дабы не потерять поддержку той или иной партии.

Парламент Великобритании в попытке усилить свои позиции в отношении исполнительной власти в 1979 г. создал систему более специализированных комитетов. Сознательно скроенная по американскому образцу, система должна была содействовать более открытому управлению и предполагала изучение правительственных документов и заслушивание министров и государственных служащих высокого ранга. Говорили, что комитеты должны стать надежными «сторожевыми псами», способными реально влиять на правительственную политику. Эксперимент, однако, не удался по нескольким причинам. Во-первых, не удалось поставить комитеты над партиями: партийная дисциплина, идущая от правительства, неискоренима. Во-вторых, комитетам не хватило ни ресурсов, ни полномочий: хотя у них и есть право «послать за людьми, документами и отчетами», добиться присутствия того или иного государственного служащего или, если он-таки присутствует на слушании, полных от него ответов они не в состоянии. Наконец, в-третьих, комитеты по-прежнему не дают каких-либо карьерных перспектив, и члены парламента так до сих пор и стремятся попасть в правительство,

Маккартизм — практика «охоты на ведьм» и многочисленных расследований без разбора в средствах по примеру той кампании, что была развязана против «коммунистов» в 1950-х годах американским сенатором Джозефом Маккарти.

естественно думая о своей партии больше, чем о парламенте. Критики даже заявляли, что вместо усиления Палаты общин реформа ослабила ее, отвлекая парламентариев от работы «в зале заседаний», что только и может обеспечить парламентскую ответственность.

Деятельность законодательных собраний

Делают ли законодательные собрания политику?

Поскольку законодательные собрания выполняют столь широкий круг функций, оценивать их деятельность в высшей степени сложно. Что именно подлежит оценке — качество тех законов, что они принимают; широта представительства, которое они обеспечивают; уровень общественного согласия, которое они мобилизуют? Но самая большая проблема связана с воздействием ассамблей на политику — с вопросом о том, до какой степени они определяют реальную деятельность данной системы государственного управления или, как минимум, влияют на нее. Располагают ли они достаточной властью и авторитетом, чтобы воздействовать на содержание публичной политики или это просто «говорильни», лишь отвлекающие внимание от того, что происходит в настоящих коридорах власти. Ответ — в характере отношений между ассамблеей и исполнительной властью, в распределении власти между двумя ветвями государственного управления. По этому основанию законодательные собрания мира можно распределить по следующим трем широким категориям:

- ассамблеи, делающие политику, обладают достаточной независимостью и активнейшим образом воздействуют на политический процесс;
- ассамблеи, влияющие на политику, способны так или иначе изменить политический процесс, но только лишь реагируя на инициативы исполнительной власти
- ассамблеи, подчиненные исполнительной власти, обладают лишь самым незначительным влиянием на политику и в большинстве случаев лишь «штампуют» решения, принятые за их стенами.

Ассамблей, делающих политику, в мире очень мало. Чтобы оказывать реальное позитивное влияние на политический процесс, ассамблея должна соответствовать трем критериям: (1) обладать достаточным конституционным статусом и авторитетом; (2) реальной политической независимостью от исполнительной власти и (3) достаточной монолитностью, чтобы выступать единым целым. Если говорить о британском парламенте, эти условия совпали, может быть, лишь в его так называемый «золотой век» — в период между «великой реформой» 1832 г. и «второй реформой» 1867 г. В этот период, когда парламент уже был усилен расширением избирательного права, но еще не был ослаблен укоренением партийной дисциплины, он менял правительства, смещал неугодных министров, отвергал правительственные законопроекты, а сам инициировал весьма и весьма важные реформы

В современный период самым ярким (кто-то даже скажет, единственным) примером «ассамблеи, делающей политику», является Конгресс США. Это, возможно, уникальное явление, объединяющее в себе ряд достижений. Разделение властей дает Конгрессу конституционную независимость и целый ряд вытекающих из нее полномочий. То обстоятельство, что внутрипартийные связи здесь сравнительно слабы, лишает президента обычных способов воздействия на законодательный процесс. Картину дополняет мощная система комитетов. Наконец, со времен реформы Конгресса в 1946 г. он обладает такими ресурсами по привлечению персонала и работе с информацией, что и в этом отношении совершенно не нуждается в какой-либо поддержке со стороны Белого дома.

При всех этих преимуществах, однако, в начале XX в. Конгресс несколько потерял свое влияние. Со времен «Нового курса» американское общество, а с ним и Конгресс, в поисках политического лидерства все в большей степени, так сказать, поглядывали на Белый дом. Главной нагрузкой Конгресса стало рассмотрение законодательных программ президентов. Роль Конгресса как инициатора политики заметно ослабла, с 1960-х годов даже постоянно высказываются опасения в том смысле, что он все больше подпадает под влияние Белого дома, вокруг которого уже складывается атмосфера «имперского президентства». Однако после «уотергейтского скандала» Конгресс воспрянул к новой жизни и стал решительнее утверждаться по отношению к Белому дому, вместе с тем проведя ряд реформ собственной системы комитетов. Было сокращено влияние их председателей и укреплена партийная дисциплина: партии стали в большей степени, чем прежде, влиять на назначения. Наиболее яркая попытка Конгресса взять в свои руки контроль над публичной политикой относится к периоду после выборов 1994 г., когда его республиканское большинство во главе со спикером Палаты представителей Ньютом Гингричем выдвинула радикальнейшую программу сокращений налогов и государственных расходов под лозунгом «Заключи договор с Америкой».

Другой пример ассамблеи, делающей политику, можно было видеть в СССР, где важнейшим компонентом политической программы М. Горбачева 1980-х годов стала замена «вечно послушного» Верховного Совета СССР всенародно избранным Советом народных депутатов. Вслед за отменой статьи Конституции о партийной монополии на власть аналогичные парламенты были созданы во всех 15 советских республиках — впервые в исторически новой для страны ситуации **политического плюрализма** (political pluralism). Когда консервативные силы в августе 1991 г. подняли военный путч с целью сместить Горбачева, в здании российского парламента обосновался Б. Ельцин, немедленно и возглавивший борьбу с путчистами.

Крах путча и распад СССР в декабре этого года, однако, обернулся тем, что Б. Ельцину противостоял парламент, враждебно настроенный в отношении его политики либеральных реформ. Ельцину пришлось уволить ключевых министров своего правительства и замедлить, а где-то и обратить вспять процесс экономического реформирования страны. Именно в этот период российский парламент действовал как «ассамблея, делающая политику». Все, однако, закончилось октябрем 1993 г., когда консерваторы вновь подняли мятеж против попытки Ельцина распустить парламент, на что последовали военный захват Белого дома и введение президентского правления. По новой

Политический плюрализм — наличие множественных политических ценностей, идеологий и движений; особенно характерен для многопартийных систем.

конституции, принятой в 1993 г., Верховный Совет был заменен на Федеральное Собрание, состоящее из Государственной Думы (нижняя палата) и Совета Федерации (верхняя палата). Хотя Федеральное Собрание наработало серьезный законодательный потенциал, другие его функции, традиционно присущие ассамблеям, пока еще несильны.

Для парламентских систем, однако, более характерны не «ассамблеи, которые делают политику», а «ассамблеи, которые влияют на политику». Если из этого правила и есть исключения, например, Парламент Италии и Национальное собрание Четвертой республики во Франции, — они обычно были следствием слабости коалиционных правительств и сильно фрагментированной партийной системы. В большинстве случаев отношения между ассамблеей и исполнительной властью определяются партийным фактором, особенно в тех случаях, когда мажоритарная (или слабо пропорциональная) избирательная система дает одной партии большинство в ассамблее и, следовательно, контроль над ней, как это обычно имеет место в Великобритании, Новой Зеландии и Австралии. В таких случаях главной движущей силой парламентской системы становятся противоречия, подчас антагонистические, между правительством и оппозицией: в лексиконе политологии это называется «политикой непримиримой оппозиции». Правительству здесь принадлежит активная роль, оно предлагает ту или иную законодательную программу, которую в будущем и собирается проводить в жизнь, — ассамблея же лишь так или иначе реагирует на все это.

Насколько ассамблея в данном случае может повлиять на политику, в основном определяется двумя факторами: (1) насколько в ней самой прочны позиции правящей партии и (2) насколько сама эта партия способна сохранить внутреннее единство. Правительство Блэра прочно удерживает свои позиции в Палате общин потому, что выборы 1997 и 2001 годов дали ему самое что ни есть надежное большинство в парламенте, и потому что Лейбористской партии удалось разрешить свои внутренние идеологические разногласия еще до того, как она вернулась к власти. Правительствам в парламентских системах следует самым внимательным образом прислушиваться к настроениям своих «заднескамеечников». Маргарет Тэтчер, скажем, к глубокому своему прискорбию обнаружила это в ноябре 1990 г., когда ее неожиданно сместили с поста лидера Консервативной партии и, следовательно, с должности премьер-министра, — и это при том, что за ней, казалось бы, стояло вполне надежное парламентское большинство. Некоторые британские аналитики в этой связи даже заговорили об обозначившейся долгосрочной тенденции к возрождению власти парламента, что отражается в большей независимости законодателей и ослаблении партийной дисциплины. Сильное влияние на политику оказывают также Бундестаг Германии и Риксдаг Швеции: их сила идет не от «политики непримиримой оппозиции», а от глубоко укоренившихся здесь традиций политического торга, переговоров и компромисса — отражение политической культуры этих обществ и исторического опыта коалиционных правительств.

Парламентские системы, в которых привыкли к длительному правлению одной партии, обычно имеют весьма слабые ассамблеи, так как они находятся под сильнейшим воздействием или контролем со стороны исполнительной власти. В Пятой республике Франции в свое время была предпринята целенаправленная попытка ослабить парламент, дабы впредь избежать той конфликтной и обструкционистской политики с его стороны, что подорвала Четвертую республику. Возникла новая, более рациональная, система, в которой президент доминирует преимущественно посредством контроля над своей партией, но также и на основе своего

права распустить Национальное собрание в расчете затем набрать здесь более солидное большинство. Это и сделал де Голль в 1962 и 1968 годах, а Миттеран — в 1981 и 1988 годах. Де Голль также сократил возможности Национального собрания осуществлять политический контроль и ограничил его законотворческие полномочия тем, что учредил Конституционный совет с задачей обеспечивать соответствие законов конституции. Когда в 1981 г. парламентское господство голлистов закончилось, Национальное собрание вновь получило возможность реально влиять на политику, в особенности когда социалисты потеряли контроль над ним, а Миттеран был вынужден сотрудничать с голлистским правительством во главе с Жаком Шираком. То же самое повторилось в 1997 г., когда президент Ширак оказался в конфронтации с социалистическим правительством во главе с Жоспеном.

Другой пример традиционно «подчиненной» ассамблеи — японский парламент (Коккаи). До 1980-х годов от него весьма мало что требовалось, лишь бы он нормально утверждал решения исполнительной власти — следствие длительного политического господства Либерально-демократической партии (ЛДП) с 1955 г. Другие партии существовали на ролях «ууаутсайдеров», а фракционные различия внутри самой ЛДП на парламент не выносились. С каждыми выборами, однако, то парламентское большинство, что было за ЛДП, все больше и больше таяло, но вместе с тем более терпимо с 1970-х годов стало относиться к оппозиционным партиям, а их представителей стали даже включать в состав парламентских постоянных комитетов. Наконец, после того как ЛДП потерпела поражение на выборах 1993 г., в парламенте получил развитие весь спектр функций, включая наблюдение за деятельностью правительства.

Более ясную картину дают существовавшие ранее ассамблеи коммунистических режимов и ассамблеи развивающихся государств. В первых строжайший партийный контроль и отсутствие соревновательности на выборах наперед означали, что ассамблеи будут работать в атмосфере единодушной поддержки решений правительства. Стоило контролю ослабнуть, и режимы затрещали по швам: например, убедительнейшая победа «Солидарности» на парламентских выборах 1989 г. в Польше прямо повела к падению коммунистического правления, существовавшего здесь с 1945 г. В развивающихся государствах Африки и Азии ассамблеи скорее интегрируют общество, чем реально воздействуют на политику. Главная их функция — обеспечивать легитимацию политической системы и содействовать национальному строительству. Своеобразным показателем значимости ассамблей в таких государствах является следующее: стоит к власти прийти военным диктатурам, как работу парламентов приостанавливают, если их не закрывают вообще.

В чем же причины упадка ассамблей?

Об упадке ассамблей говорят уже давно, а обеспокоенность по поводу усиления исполнительной власти, равно как и бюрократии, и вовсе восходит к концу XIX в Объясняется эта обеспокоенность тем, что со времен Локка и Монтескьѐ ассамблеи трактовались как главный проводник идеи представительного и ответственного правительства. Правда, это еще вопрос, требует ли хорошее управление сильной ассамблеи, ведь и власть парламентов может быть «чрезмерной», особенно когда из-за этого политический процесс начинает «буксовать», а то и останавливается. В этой связи даже нужно сказать, что, например, у модели Конгресса США есть не только восторженные энтузиасты, но и критики. Вообще же сегодня все согласны

с тем, что в течение XX в. власть и статус ассамблей изменились, как правило, к худшему. Нужно ли здесь говорить об «упадке ассамблей» или, может быть, об изменении их целей и функций — это уже другой вопрос. Главными факторами, вызвавшими эти изменения, были:

- возникновение дисциплинированных политических партий
- явление «большого правительства»
- организационные слабости ассамблей
- распространение групп интересов и усиление власти средств массовой информации.

Дисциплинированные политические партии

Возникновение в конце XIX в. массовых политических партий ослабило ассамблеи в нескольких отношениях. Переход от внутренне слабых организаций к дисциплинированным партийным образованиям подавило индивидуальное начало в политике: отныне политический деятель уже куда в меньшей степени воспринимался как «доверенное лицо» избирателей, способный самостоятельно принимать решения от их лица. Партии с их доктринами политического мандата, а не ассамблеи, стали форумами политического представительства. Сколь бы умные, беспристрастные и убедительные речи отныне ни звучали в стенах парламента, толку от этого, если в нем доминировала партия, было весьма немного. Как выразился Ричард Кобден (Richard Cobden, 1804—1865) о британской Палате общин, «... в этой палате я слышал немало речей, от которых люди были готовы разрыдаться, но ни одной, которая хоть что-либо изменила бы в голосовании». Но еще более важным обстоятельством стало то, что фактор партий изначально играл на руку исполнительной власти: ведь лояльность в отношении партии, особенно в парламентских системах, фактически означает лояльность действующему правительству, в конце концов и составленному из членов той же партии. Вместо того чтобы быть противовесом исполнительной власти, многие ассамблеи превратились в ее добровольных помощников.

Большое правительство

Усиление роли правительства, особенно в социальном обеспечении и экономическом управлении, также привело к перераспределению власти между ассамблеей и исполнительной властью. На то было три причины. (1) Увеличились размеры и вырос статус бюрократий, ответственных за проведение правительственной политики и наблюдение за все более широким кругом общественных услуг. (2) Более важен стал процесс инициирования и проведения политики. Хотя и член парламента, выступая в своем индивидуальном качестве, вполне может выступить инициатором того или иного политического дела, сформулировать широкую и связную правительственную программу он не в состоянии. Поэтому большинство ассамблей XX в. в общем-то примирилось с потерей парламентской власти, решив, что их

задача — не делать политику, а осуществлять контроль за ее исполнением. (3) «Большое» правительство означало и то, что правительственная политика становится все более сложной, порой «хитроумно» сложной, а это в возрастающей степени требовало экспертной поддержки, в чем «профессиональные» бюрократы всегда искуснее «политиков-любителей».

Недостаток лидерства

Уже по самой своей природе представительных и дискуссионных форумов ассамблеи страдают от целого ряда организационных недостатков. Суть дела прежде всего заключается в том, что они охватывают, как правило, несколько сот членов, формально совершенно равных друг другу в том смысле, что каждый из них голосует и вносит свой вклад в общую дискуссию. Совершенно положительный момент в каких-то иных отношениях — формальное равенство членов парламента негативно, однако, сказывается на его способности выступать единым целым. В наше время проблема стала острее: общество основные свои надежды возлагает не на парламент, а на правительство, именно от правительства ждут, что оно разрешит общественные проблемы и обеспечит какое-то устойчивое развитие, более деятельно участвуя в международных отношениях и глобальной экономике. Организованные по партийным линиям ассамблеи, казалось бы, скорее могут обрести голос в вопросах внутренней политики, но здесь лидерство у них перехватывают уже партии, парламентам же остается лишь играть роль рупоров все для тех же партий. Словом, исполнительная, но не законодательная, власть оказалась лучше подготовленной к тому, чтобы взять на себя лидерство в современном обществе: среди причин этого — внутренняя монолитность исполнительной власти и то обстоятельство, что во главе ее всегда стоит один человек — президент или премьер-министр.

Группы интересов и власть масс-медиа

Парламенты не только проиграли исполнительной власти борьбу за авторитет и интерес со стороны общества: свои позиции они уступают и группам интереса, что существуют за пределами правительства. Отметим два момента. (1) Для общества группы интересов становятся альтернативными механизмами представительства. Часто создаваемые для этой цели, они порой явно превосходят парламенты в способности выражать общественные настроения, заботы и устремления отдельных слоев общества. Возникли так называемые «однопроблемные» группы, выступающие с какой-то одной-единственной темой, и результатом становится дискуссия, которая в прежние времена была мыслима лишь в стенах парламента. (2) В то время как парламенты все чаще остаются в стороне от реального политического процесса, группы интересов, напротив, полнее представляют те или иные слои населения и мобилизуют для своих целей всю нужную экспертизу и информацию. Здесь уже мощным фактором выступают средства массовой информации, особенно телевидение и другие электронные медиа: парламентам за всем этим попросту не угнаться. Можно даже сказать, что газеты и телевидение стали главным форумом общественной дискуссии, совершенно вытеснив ассамблеи, да и политические ли-

деры сегодня предпочитают общаться с обществом скорее напрямую через средства массовой информации, чем опосредованно — через парламенты.

Ренессанс законодательных собраний?

Кто-то может сказать, что мы нарисовали чрезмерно мрачную картину. Конечно, «упадок ассамблей» — уж очень категоричное выражение: может быть, было бы лучше говорить об изменении их функций в политическом процессе. Да, не приходится сомневаться в том, что парламенты потеряли свое былое значение, но как бы то ни было, они стали каким-то новым «механизмом политической коммуникации», что мы, собственно, и видим в той готовности, с какой ассамблеи открывают свои двери журналистам и операторам. Все это работает и на сами парламенты, усиливая все присущие им функции. (Нужно лишь помнить, что средства массовой информации могут как превознести ассамблею, так и втоптать ее в грязь.) Все очевиднее проявляется тенденция к профессионализации работы парламентов. Следуя примеру Конгресса США, многие ассамблеи укрепляют свои комитеты, расширяют их персонал и предоставляют все больше возможностей каждому отдельно взятому парламентарию.

Более того, в Великобритании и других странах ассамблеи становятся все более независимыми, в то время как партии, напротив, внутренне менее дисциплинированными. Сегодня все более информированные избиратели и от своих представителей в парламенте ждут большего, с другой стороны, столь же образованные и хорошо подготовленные парламентарии все с меньшей охотой готовы действовать по чьей-либо указке. Общее понимание того, что легитимность и стабильность политической системы связаны с качествами ее парламента, гарантирует одно: даже если где-то ассамблея и становится более слабой, обязательно послышатся голоса протеста по этому поводу. В конце концов вопрос стоит так: поиск должного баланса между исполнительной и законодательной ветвями власти не может обойтись без чисто нормативного требования в отношении того, что общество, с одной стороны, нуждается в политическом представительстве, а с другой — в сильном правительстве.

Выводы

♦ Термины «законодательное собрание», «ассамблея», «легислатура» и «парламент» употребляются как синонимы. Термин «ассамблея» (собрание) предполагает, что этот институт в каком-то смысле является самим народом, который лишь доверил непрофессиональным политикам, но не государственным чиновникам, задачу представлять себя в системе управления обществом. Термин «легислатура» не совсем точен, поскольку ассамблеи редко обладают монополией на законодательную власть. Термин «парламент» акцентирует тот момент, что ассамблеи служат форумом для дискуссии и основательного рассмотрения политических проблем.

♦ Парламентская система — это система, в которой государственное управление реализуется через парламент: из членов парламента формируется правительство, и это

правительство парламенту же и подотчетно. Президентская система основана на разделении власти между ассамблеей и исполнительными институтами. Тем самым создается система, в которой две ветви власти находятся между собой в отношениях независимости и взаимозависимости.

♦ Ассамблеи воплощают в себе связь между системой государственного управления и обществом — это своего рода коммуникационный канал, посредством которого общество обеспечивает поддержку государству, а государство реагирует на требования общества. Главные функции ассамблеи — принимать законы, действовать в качестве представительного органа, быть противовесом и своего рода контролирующей инстанцией в отношении правительства, осуществлять рекрутирование политиков и поддерживать легитимность данной политической системы.

♦ Ассамблеи обычно состоят из одной или двух палат. Преимущество двухпалатности заключается в том, что она усиливает сдержки и противовесы в политической системе и несет в себе идею более широкого представительства, что особенно важно для федеративных систем. Ее недостаток в том, что политический процесс в ней часто замедляется, а то и вовсе заходит в тупик. В законотворческом процессе в высшей степени важная роль принадлежит комитетам парламента: сильные ассамблеи обычно имеют сильные комитеты, слабые — слабые.

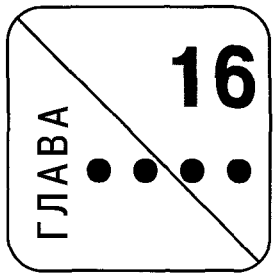
♦ Ассамблеи весьма редко «делают политику», обычно они лишь влияют на политику либо целиком контролируются исполнительной властью. Объем власти, которой обладает ассамблея, определяется рядом факторов: конституционными полномочиями ассамблеи, степенью ее политической независимости от исполнительной власти, характером партийной системы и степенью внутренней монолитности ассамблеи.

♦ Упадок ассамблей вызывает обеспокоенность, поскольку они всегда ассоциировались с идеалом ответственного и представительного правительства. Ассамблеи теряют свое прежнее значение вследствие того, что образовались партии с крепкой внутренней дисциплиной, возросла роль правительств, исполнительная власть более основательно, *нежели парламент, формулирует и осуществляет политику и, наконец, появились* разнообразные группы интересов и современные средства массовой информации, значение которых систематически возрастает.

Вопросы для обсуждения

- То, что большинство государств мира имеют свои парламенты, свидетельствует ли об эффективности и демократичности политических систем этих государств?
- Почему разделение властей считается столь важным принципом либерально-демократических государств?
- Какие условия являются наилучшими для возникновения и деятельности ответственного правительства?
- Всегда ли двухпалатный парламент лучше однопалатного?
- Можно ли говорить о том, что в современных высокосложных обществах парламенты неизбежно должны были уступить часть своего авторитета правительствам?
- Обязательно ли упадок ассамблей означает, что в обществе ослабляются отношения политического представительства?

Исполнительная власть



Правителю надлежит учиться,
чтобы быть не просто благодетелем.

Никколо Макиавелли. *Государь (1513)*

Исполнительная власть — это абсолютно необходимый атрибут государства. Политические системы могут функционировать без *конституции, без законодательного собрания* и суда, даже без партий, но без чего они не существуют, так это без правительства, ибо без правительства государству не выработать своей политики и, следовательно, не провести таковой политики в жизнь. Ресурс этой ветви государственного управления столь огромен, что, собственно, вся политическая история последних столетий стремилась найти ответ на вопрос, как найти для нее какие-то сдерживающие начала: в одних случаях это было сделано через конституции, в других — через законодательные собрания. Весьма многие граждане общества из мира политики знают лишь то, что официальные представители исполнительной власти, особенно главы правительств, — это лицо политической системы. Правительство — это своего рода политический лидер общества — роль, которая в наше время стала тем заметнее, что государство взвалило на себя груз колоссальной ответственности как во внутренней, так и во внешней политике, а средства массовой информации освещают политику не иначе как через личности. Но одновременно развивается и противоположный процесс: надежды и ожидания, возлагаемые на правительства, столь огромны, что в очень многих политических системах лидерам все сложнее «делать дело». Потом выясняется, что общество разочаровано как в политике, так в особенности и в политиках.

Содержание

Роль исполнительной власти **411**
Кто есть кто в системе исполнительной власти 411
Функции политического звена исполнительной власти 413
Власть в исполнительной системе государства: кто правит? **416**
Президенты 417
Премьер-министры 422
Кабинет министров 427
Политическое лидерство **429**
Теории лидерства 430
Стили лидерства 433
Выводы **436**
Вопросы для обсуждения **437**

В настоящей главе рассматриваются следующие основные вопросы.

Основные вопросы

- Что такое исполнительная ветвь системы государственного управления? Кто к ней относится?
- Каковы основные функции правительств?
- Чем администрация в президентской системе отличается от правительства в парламентской системе?
- Что делает власть правительства столь сильной?
- Как понимать феномен современного политического лидерства?
- Можно ли в современном обществе говорить о кризисе политического лидерства?

Роль исполнительной власти

Кто есть кто в системе исполнительной власти

Исполнительная власть есть ветвь государственной системы управления, отвечающая за «исполнение», то есть осуществление политики. На практике, однако, сфера ее ответственности куда шире и сложнее, чем предполагает это определение. Сложной является и структура исполнительной власти. Во-первых, в системе исполнительной власти есть «политические» и «бюрократические»[1] элементы, то есть политики и государственные служащие, или, если шире, сфера политики и администрации. Во-вторых, внутри исполнительной власти существуют свои деления по статусу и сферам ответственности. В то время как ассамблеи работают по принципу формального равенства парламентариев, исполнительная власть, как правило, «пирамидальна» и организована иерархически: здесь, попросту говоря, всегда кто-то более, а кто-то менее «важен».

Наиболее четко различия между политическими и бюрократическими элементами, по крайней мере в теории, проявляются в парламентских системах с присущими им особыми механизмами политического рекрутирования. Здесь высшее политическое звено исполнительной власти (это премьер-министр и министры кабинета) составляют политики, избранные в парламент и парламенту подотчетные: их задача — вырабатывать и проводить политику в соответствии с политическими и идеологическими приоритетами своей партии. Однако в более широком плане «официальные лица исполнительной власти» включают в себя и государственных служащих — профессионалов, назначаемых в правительство и осуществляющих админис-

[1] Термины «бюрократия», «бюрократический» у автора, в соответствии с западной политологической традицией, не несут в себе негативного оценочного момента: в таком нейтральном значении они даны и в переводе. (*Прим. пер.*)

◆ К понятийному аппарату

В широком понимании **исполнительная власть** — это ветвь государственной власти, ответственная за «исполнение» законов и общих направлений государственной политики, принимаемых законодательной властью. Она охватывает собой целый ряд структур, начиная от главы государства, руководителей министерств и ведомств, системы государственной службы и кончая силовыми структурами, такими, как полиция и армия. Чаще, однако, этот термин употребляется в более узком смысле для обозначения более компактной структуры лиц, принимающих политические решения и отвечающих за общее направление и координацию государственной политики. Это ядро высших лиц государства называют *политической* исполнительной властью (приблизительный синоним понятия «действующее на данный момент правительство» или «администрация», если речь идет о президентских системах), отличая его от *должностной* исполнительной власти, или государственной службы. В отношении тех лиц и органов, что воплощают в себе высшее звено исполнительной власти, иногда используется термин «ядро исполнительной власти».

тративное исполнение политики в соответствии с принципами политической нейтральности и лояльности в отношении своих министров.

В отдельных парламентских системах, например в Австралии, Канаде, Индии и Великобритании, различие между «политическими» и «бюрократическими» элементами затушевывается тем обстоятельством, что высшее звено государственных служащих здесь вносит подчас очень весомый вклад в осуществление политики, остальные же госслужащие представляют собой по сути иную категорию — политически вполне ангажированных лиц, лишь временно находящихся на своих должностях. В президентских системах последнее явление выражено еще сильнее: в США, например, в системе исполнительной власти единственным политиком, избранным на свой пост, является президент, члены же его администрации — назначенные официальные лица, а все высшее и среднее звено государственной службы составляют политически ангажированные люди, занимающие свои должности до тех пор, пока у власти находится данная администрация. В коммунистических системах, например в сегодняшнем Китае (и некогда в СССР), вообще никаких принципиальных различий в этом плане выделить невозможно, поскольку последнее слово во всем всегда принадлежит «правящей партии»: китайские госслужащие воплощают в себе одновременно и бюрократический и политический элемент, поскольку они целиком и полностью привержены идеологии Коммунистической партии Китая да и, собственно говоря, являются ее членами.

Куда проще говорить об иерархических ступенях внутри исполнительной власти. Во-первых, естественная ее тенденция — концентрироваться вокруг одного лица. Как писал Монтескьё, «эта ветвь власти, всегда озабоченная быстротой исполнения, лучше управляется одним, чем многими». Тем не менее здесь можно говорить о двух постах, хотя их может занимать и один человек: с одной стороны, есть глава государства — фигура часто символическая и обладающая лишь формальной властью; с другой — глава правительства, являющий собой главное исполнительное лицо государства с широчайшим кругом политической ответственности. В то время как президенты США, России и Франции, говоря языком политического жаргона, «носят две шляпы», то есть объединяют в себе обе категории, представленные выше, в парламентских системах эти два поста разведены. Здесь главным лицом исполнительной власти является премьер-министр, а пост главы государства, как правило, принадлежит лицу, стоящему над партийными и всякими иными интересами.

Обратим внимание на...

Глава государства

Глава государства есть политическая фигура, персонифицирующая собой авторитет данного государства Будучи главным представителем государства, он (или она) является носителем наивысшего политического статуса в стране В некоторых политических системах, однако, это может быть фигура чисто символического значения, если реальной властью здесь облечен глава правительства (но два эти поста могут быть замещаемы и одним человеком) «Символический» глава государства исполняет целый ряд обязанностей церемониального характера присваивает государственные награды и звания, подписывает законы и договоры, принимает зарубежных глав государств реальным, пусть и минимальным, политическим весом обладает лишь в тех случаях, когда (как это например имеет место в парламентских системах) ему принадлежит право назначать глав правительств В большинстве случаев носит титул президента либо является монархом

Ниже уровня главного лица исполнительной власти помещаются министры (или, в другой традиции, секретари), отвечающие за отдельные направления политики Между ними также устанавливается определенная иерархия в зависимости от значения их направления (как правило, наиболее важными фигурами считаются министр, отвечающий за экономику, и министр иностранных дел) и от того, входят ли они в **кабинет** Как будет показано ниже, полномочия кабинета простираются на самый широкий круг задач — от коллективной выработки политики до координации ее отдельных направлений Еще более низкий уровень принадлежит массе государственных служащих и членов администрации (об этом см главу 17), которые больше заняты обслуживанием политики, нежели ее выработкой Наконец, иерархия замыкается силовыми министерствами, такими, как полиция и вооруженные силы (см главу 18), и целой сетью квазиправительственных органов, которые сегодня называются «кванго» Эти структуры являются частью исполнительной системы в том смысле, что они содействуют проведению правительственной политики в жизнь, но их персонал формально чаще всего независим от правительства

Функции политического звена исполнительной власти

А если проще, то задача политического звена исполнительной власти заключается в том, чтобы «вести общество вперед», осуществлять в нем политическое лидерство Данный уровень власти можно представить как «командную высоту» государства — самое его ядро Эта роль распространяется на самые разные области, и членам политического звена исполнительной власти всегда приходится исполнять несколько функций, подчас одновременно Наиболее важными из этих областей являются

- обязанности церемониального характера
- контроль за осуществлением политики
- политическое лидерство, каким его видит общество
- управление государственной службой
- принятие решений в кризисных ситуациях

Кабинет — орган состоящий из старших министров регулярно собираемый и возглавляемый высшим должностным лицом исполнительной власти, в разных политических системах функции кабинета простираются от формирования политического курса до исполнения чисто совещательных функций

Обязанности церемониального характера

Главы государств и правительств, а также, хотя и в меньшей степени, министры, олицетворяют собой государство. Персонифицируя собой государственную власть, они представляют, собственно, всю страну, по-своему символизируя ее единство. Эта роль носит главным образом формальный и церемониальный характер, распространяясь на такие случаи, как государственные мероприятия, зарубежные визиты, международные конференции, ратификация договоров и подписание законов страны. Есть политические системы, в которых такие же церемониальные обязанности возлагаются на «неправящего» президента или монарха, в то время как другие лица исполнительной власти заняты повседневными делами государства. Но данная роль, нужно сказать, вообще-то выходит за рамки простой церемониальности, на самом деле имея более важное значение, и это по двум причинам. Во-первых, в ней сфокусировано единство страны — это та высшая точка, к которой сходятся отношения политической лояльности в данной политической системе: она, таким образом, по-своему легитимизирует режим. Во-вторых, она придает высшему звену исполнительной власти своеобразную ауру «национальных лидеров», что усиливает их электоральную базу в обществе.

Контроль за осуществлением политики

Ключевая задача политического звена исполнительной власти — направлять и контролировать политический процесс, т.е. общество от этой системы ожидает, чтобы она «правила и управляла». Нужно сказать, что значение этой роли резко возросло в XX в., когда государство систематически расширяло свои обязательства. От верховных носителей исполнительной власти прежде всего ожидают того, чтобы от них исходили эффективные экономические и социальные программы, которые вполне отвечали бы потребностям все более сложных обществ, и чтобы они направляли многообразные внешние сношения страны в мире, где усиливается взаимозависимость. Одним из последствий всего этого стало расширение законодательных полномочий и возможностей исполнительной власти, где она, так сказать, явно покушается на традиционную сферу ответственности ассамблей.

Сегодня исполнительная власть не только инициирует законодательные программы и подталкивает, убеждением или иными способами, законотворческий процесс вперед, во многих случаях ей самой принадлежит весьма широкий круг законодательных функций, которые она и реализует через декреты, исполнительные указы и распоряжения, иные правовые документы. Законодательная инициатива также исходит от партий и групп интересов. Свою важнейшую роль в этом процессе играет и государственная служба, обладающая громадными информационными и аналитическими возможностями, так что подчас высшему звену исполнительной власти остается лишь определять общее направление правительственной политики.

Политическое лидерство, каким его видит общество

Одним из важнейших факторов, определяющих характер и стабильность режима в целом, является популярность высшего звена исполнительной власти. На политическом уровне от ее способности мобилизовать общественную поддержку за-

висит, будет ли общество всерьез сотрудничать с властью по тем или иным направлениям ее политики: без поддержки общества в целом или, во всяком случае, его ключевых групп осуществление политики подчас становится делом попросту невозможным. Популярность исполнительной власти, далее, многообразными отношениями связана с тем, как общество воспринимает данный режим в целом, — насколько он легитимен. Бывает ведь и так, что правительство непопулярно, но режиму в целом это ничем не угрожает, — нужно только чтобы работал механизм замены непопулярных правительств. Вот почему важны регулярные и состязательные выборы. Конечно, подчас выживают и непопулярные режимы, но здесь уже в ход скорее всего пойдут авторитарные меры, идеологические манипуляции и репрессии.

Управление государственной службой

Коль скоро глава исполнительной власти контролирует исполнение государственной политики, ему приходится контролировать и подчиненную ему систему государственной службы. В этом отношении можно сказать, что верхушка исполнительной власти, министры и секретари являют собой «верхний эшелон» государственного управления, управляющий государственной машиной. Эта деятельность имеет свои сектора: здесь министры отвечают каждый за свое направление политики; соответственно разделена и система государственной службы. Система координируется свыше, для чего в той или иной форме существует кабинет.

Разумеется, существуют свои сомнения в отношении эффективности данной машины. Во-первых, поскольку в политическое звено исполнительной власти входят непрофессиональные политики, для управления собственными министерствами, ныне огромными, им зачастую недостает компетенции, управленческого опыта и административных знаний. Во-вторых, отдельные подразделения правительственной машины имеют склонность преследовать собственные интересы, особенно, если к этому их побуждают мощные группы интересов извне. В-третьих, бюрократия в принципе имеет тенденцию думать о собственных интересах, не обязательно совпадающих с интересами исполнительной власти, из-за чего она порой столь отчаянно и сопротивляется контролю со стороны своих политических руководителей. Эти проблемы более детально рассмотрены в главе 17.

Принятие решений в кризисных ситуациях

Одно из основных преимуществ исполнительной власти над законодательным собранием — ее способность на быстрые и решительные действия. Когда внутри или за пределами страны возникает кризис, реагирует на него именно исполнительная власть: только у нее для этого есть все организационные возможности и необходимый ресурс «лидерства». Законодательные собрания мира поэтому обычно передают исполнительной власти почти диктаторские полномочия в случае войны, а главе исполнительной власти — чрезвычайные полномочия для действий в случае природной катастрофы, террористической угрозы, масштабных производственных забастовок и гражданских беспорядков. Известно, что, имея возможность объявить «чрезвычайное положение», исполнительная власть не раз этим злоупот-

◆ К понятийному аппарату

Президентская система государственного управления (см. рис. 16.1) характеризуется строгим разделением властей между законодательной и исполнительной ветвями — разделением, осуществленным как конституционными, так и политическими средствами. Во главе исполнительной власти стоит независимо избираемый президент, который напрямую не подотчетен законодательному собранию и не может быть этим законодательным собранием смещен с должности.

Основные особенности президентской системы таковы:

- избирательные и законодательные органы избираются независимо друг от друга и наделяются не пересекающимися между собой конституционными функциями;
- функции главы государства и главы правительства (главы исполнительной власти) совмещены в одном лице — в лице президента;
- президент осуществляет всю полноту исполнительной власти; кабинет и министры выполняют функции, подобные совещательным;
- строго выдерживается принцип неучастия персонала одной ветви власти в работе другой (исключением могут быть полупрезидентские системы);
- выборы проходят в строго определенные сроки. Президент не вправе распускать законодательное собрание, а законодательное собрание не вправе сместить президента (если только в системе не предусмотрена процедура **импичмента**).

ребляла, в частности для того, чтобы ослабить или вовсе уничтожить оппозицию под прикрытием вполне конституционных по виду действий.

Власть в исполнительной системе государства: кто правит?

Как уже отмечалось, позиции политического звена исполнительной власти исторически укреплялись по мере демократизации политики, расширения государственного вмешательства в дела общества и, наконец, политической и экономической глобализации мира. В XX в. эта ветвь власти существенно расширила сферу своих исполнительных и законодательных полномочий, установила самый прочный контроль над разросшейся бюрократической машиной и вообще стала «главной властью» в глазах общества и средств массовой информации. Все это, в свою очередь, наложило свой отпечаток на внутреннюю организацию исполнительной власти, на распределение функций внутри нее. По общему мнению исследователей, больше всех от процессов такого рода выиграл глава исполнительной власти. Сегодня у глав государств такой политический и общественный статус, что это ставит их на недосягаемую высоту по сравнению с собственным кабинетом, вообще со всем их политическим окружением. Удивительным образом, однако, эта картина централизации и персонификации власти сочетается со множеством свидетельств того, что главы государств то и дело не выдерживают бремени лидерства и не справляются с тем делом, ради которого их, собственно, избирали на этот пост. Сложная динамика исполнительной власти станет яснее, если по отдельности рассмотреть роли президентов, премьер-министров и кабинетов.

Импичмент — официальный процесс смещения с должности государственного служащего по основаниям «недолжного исполнения обязанностей».

Для каждой из этих категорий следует учитывать три аспекта власти:

- *формальное*, или *официальное*, измерение — как их полномочия определены в конституции и вписаны в ту институциональную среду, где они осуществляют свою деятельность
- *неформальное* измерение — личностные качества, политическое искусство и опыт политика, влияние на него партий и средств массовой информации
- *внешнее* измерение — политические, экономические, дипломатические факторы, действующие в государстве и за его пределами.

Президенты

Президент является официальным главой государства — титул, в других политических системах принадлежащий монарху или, скажем, императору. Здесь, впрочем, нужно указать на различие между так называемыми «конституционными» и «исполнительными» президентами. «Конституционный» президент (примеры мы находим в Индии, Израиле и Германии) есть фигура, характерная для парламентских систем; его полномочия ограничены по большей части обязанностями церемониального характера. Исполнительная власть в этом случае принадлежит премьер-министру и/или кабинету министров. В этом разделе мы будем говорить об «исполнительных» президентах — фигурах, которые объединяют в себе функции официального (формального) главы государства и реальную исполнительную власть. Президентство такого типа присуще так называемым президентским государственным системам (см. рис. 16.1) в их отличиях от парламентских государственных систем (см. рис. 15.1).

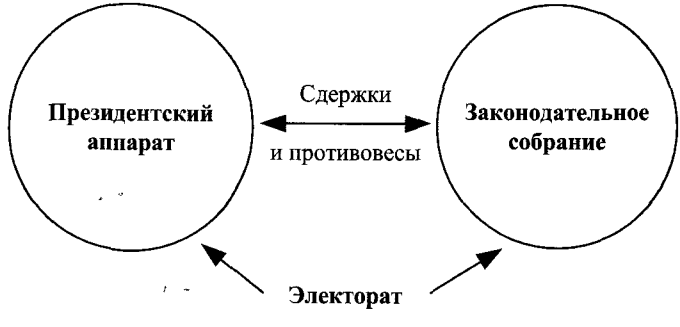


Рис. 16.1. **Президентская форма государственного управления**

Власть президента в этих системах может носить как ограниченный, так и неограниченный характер. В первом случае его полномочия ограничены такими факторами, как конституция; те или иные демократические нормы, принятые в данном обществе; партийное соперничество; разделение властей, но главное — уравновешена властью всенародно избранного законодательного собрания. Наиболее типичный пример такого президентства являют собой США, но существуют и

полупрезидентские системы (semi-presidental system), как, например, во Франции и Финляндии, также соответствующие этой модели. С другой стороны, в тех системах, где полномочия президента не ограничены, он выступает носителем почти абсолютной власти, что превращает эти режимы почти в диктатуры. Такую картину мы видим в государствах с однопартийной системой, опирающихся на армию, например, в Ливии, Индонезии и Ираке.

Президентская система по американскому образцу породила множество подражаний по всему миру, особенно в Латинской Америке, а позже в таких посткоммунистических государствах, как Польша, Венгрия, Чехия и Россия, хотя, за исключением России, большинство президентских систем функционируют в рамках парламентских систем. Передавая исполнительную власть в руки президента, создатели Американской конституции ясно отдавали себе отчет в том, что они создают по сути «королевство с демократическими выборами». Но в стремлении избежать тех злоупотреблений властью, которые, по их убеждению, были присущи британской короне, они разработали весьма сложную, если не сказать хитроумную, систему разделения власти между законодательным собранием, президентом и судебной системой. Ричард Нойштадт (Richard Neustadt, 1964) нашел для этого следующее выражение — «разделение власти при ее совместном осуществлении». Хотя президенту здесь были приданы полномочия официального главы государства, главы исполнительной власти (с правом накладывать вето на законы, принимаемые Конгрессом), главнокомандующего вооруженными силами и руководителя внешней политики, — все это изначально было уравновешено теми полномочиями, что были даны Конгрессу. Конгресс, в частности, объявляет войну и может преодолевать президентское вето, Сенату же принадлежит право утверждать назначения и ратифицировать договоры. В действительности, что интересно, до начала XX в. президентство было вторым по значению институтом, главная же роль в национальной политике принадлежала Конгрессу.

Президентство в США преобразили две тенденции. Во-первых, национальная экономика развивалась так, что с какого-то времени правительству пришлось отказаться от традиционной доктрины невмешательства в жизнь общества и стать на путь все более широкого регламентирования экономической и общественной жизни. Во-вторых, США отказались и от своей традиционной изоляционистской политики, все более расширяя свое присутствие в мире, а после Второй мировой войны так и вовсе превратились в супердержаву биполярного мира (а сегодня, может быть, уже и однополярного мира). Со времен «Нового курса» президента Франклина Рузвельта президенты США стали активнейшей законодательной силой, а с 1945 г. еще, так сказать, и облачились в мантию «лидеров свободного мира». Более того, в свое время президентам Джонсону и Никсону удалось с такой легкостью осуществить эскалацию войны во Вьетнаме (и это, заметим, без всякого формального объявления войны со стороны Конгресса), что многие теоретики вслед за Артуром Шлезингером (Arthur Schlisinger, 1974) заговорили об американском «имперском президентстве» — президентстве, вырвавшемся из своих прежних конституционных ограничений и едва ли уже не диктующем свою волю двум другим ветвям власти.

Полупрезидентская система — система государственного управления, в которой независимо избираемый президент председательствует в правительстве, правительство же формируется законодательным собранием и подотчетно ему

Однако президентская власть весьма часто предстает и со стороны своих слабостей. Выводы классического исследования Нойштадта «Президентская власть» (*Presidential Power*, 1964) сохраняют свое значение и по сей день: по большей части власть президента — это «власть убеждать, торговаться, побуждать к тем или иным действиям и даже обхаживать», но только не диктовать. Путь своей политической программе американским президентам приходится пробивать, лавируя между четырьмя полюсами:

- Конгрессом
- федеральным чиновничеством
- Верховным Судом
- средствами массовой информации

Самыми важными в этой картине являются, конечно же, отношения президента с Конгрессом. В США вопрос о том, насколько успешным или неуспешным было то или иное конкретное президентство вообще, определяется по своего рода «шкале отношений» с Конгрессом: при этом имеется в виду, сколько именно своих законодательных программ президенту удалось провести через конгрессовские рифы. Дело еще и в том, что со времен вьетнамской войны и уотергейтского скандала американским президентам противостоит все более «упрямый» Конгресс, стремящийся вернуть себе былые позиции. Одним из первых проявлений этого стал закон 1974 г., которым устанавливалось, что для направления американских воинских контингентов за рубеж обязательно согласие Конгресса. Но еще более важным обстоятельством является то, что при слабости партийной системы США президент в сущности лишен той возможности держать под контролем законодательный процесс, которой располагают главы исполнительной власти парламентских систем, а именно — возможности, вытекающей из партийной солидарности. Что это означает на практике, открыл для себя президент Картер в 1970-х годах: Конгресс может быть настроен враждебно по отношению к президенту даже тогда, когда большинство в обеих палатах принадлежит его собственной партии.

Но еще более уязвимы позиции президента становятся, когда Конгресс контролируется не его, а оппозиционной партией. С этой проблемой столкнулся президент Клинтон после того, как по результатам выборов 1994 г. Конгресс стал «республиканским». Позиции Дж. Буша-младшего также ослабли в 2001 г., когда демократы, после того как к ним примкнул всего лишь один республиканец, получили большинство в Конгрессе. Наконец, вечной «головной болью» американских президентов остается то, что конгрессмены, к какой бы партии они ни принадлежали, больше всего думают о делах и интересах «народца своего штата» ('folks back home'). Это до такой степени накладывает свой отпечаток на внутреннюю политику, что в стране уже говорят о «раздвоении президентства». Есть президент «для внутреннего пользования» — постоянно терпящий поражения и спасающий лицо после очередного столкновения с оппонентами, и «для внешнего пользования» с явно выраженными чертами международного лидерства. Даже президент Клинтон, в предвыборной своей программе обещавший «подобно лазерному лучу сфокусироваться на экономике», весьма скоро, как выразился один комментатор, «подвинулся в сторону международной политики». В нынешних же США эта тенденция еще больше укрепилась после событий 11 сентября 2001 года.

Аппарат федерального чиновничества в теории существует для того, чтобы обслуживать президента, на практике же он подчас лишь «вставляет палки в колеса». Хотя президенты в среднем осуществляют до 3 тыс. назначений на должности высшего и среднего масштаба, — это капля в море сравнительно с общим числом государственных служащих в США, которых свыше 2 млн. Мало того, эти чиновники, как все знают, на всевозможные ситуации реагируют по-своему и подчас совершенно не так, как президент и его ближайшая администрация. Как некогда описывал ситуацию в своем ведомстве главнокомандующий военно-морскими силами США при Вудро Вильсоне, «это как перьевой матрас: ты бьешь и бьешь по нему кулаком, а он не проминается».

Такие же сложности существуют и в отношениях с Верховным Судом. С 1950-х годов Суд играет важнейшую роль в политической жизни США, вынуждая президентов постоянно приспосабливаться к себе. Хотя члены Верховного Суда назначаются президентами, Сенат вправе не утвердить то или иное назначение (как дважды произошло при Никсоне и однажды при Рейгане), и еще один важный момент — по назначении судьи, в сущности, немедленно выходят из сферы контроля президента, ибо свои должности они замещают пожизненно. В 1930-х годах Верховный Суд заблокировал весьма немалую часть программы «Нового курса», пока, наконец, сам Рузвельт не совершил «дворцового переворота» и не изменил своих идеологических приоритетов. Другой пример: Эйзенхауэр в свое время назначил Э. Уоррена на пост председателя Верховного Суда лишь для того, чтобы обнаружить, что тот уж чересчур политически активен и в слишком либеральном духе толкует конституцию.

Наконец, по-разному складываются отношения президентов со средствами массовой информации (СМИ). СМИ чрезвычайно важны для президентов, которым весьма часто требуется напрямую апеллировать к обществу «через голову Конгресса». Лучше всех с этой задачей справлялся Рональд Рейган — некогда актер и журналист. Однако президенты, которые, образно говоря, живут СМИ, от них же могут и погибнуть. О СМИ в США часто говорят как о четвертой власти — признание их независимости и репутации «вечного правдоискателя». Расследование уотергейтского скандала привело к тому, что в 1974 г. президент Никсон счел за благо уйти в отставку, а освещение в СМИ «уайтвотерского дела» (Whitewater affair) серьезно подорвало позиции администрации Клинтона в начале 1990-х годов[1].

То, что президентские системы всегда потенциально чреваты конфликтами между *политическими институтами, показали события в посткоммунистической России*, когда Верховный Совет РФ попал под контроль сил, враждебных ельцинской политике «шоковой терапии». Тогда Ельцину удалось удержаться у власти лишь благодаря поддержке армии, которая и подавила выступление парламента в октябре 1993 г. Результатом стало принятие «президентской конституции». Российское президентство, однако, не приобрело неограниченного характера, поскольку Ельцин стремился найти равновесие между чрезвычайно динамичными и изменчивыми,

[1] «Уайтвотерское дело» — расследование отношений Б.Клинтона с компанией по делам недвижимости «Уайтвотер», Арканзас, США, которое с 1994 г. проводил независимый юрист К.Старр Расследование не дало никаких существенных оснований для обвинения Клинтона в незаконной деятельности, но именно в его рамках на более поздней стадии всплыло «дело Моники Левински», едва не обернувшееся импичментом президента. (*Прим. пер.*)

Обратим внимание на...

Спор о монархии

Монархия — это система правления, во главе которой стоит один человек («монархия» буквально и означает «правление одного»). По сложившейся традиции, однако, под монархией понимается институт, в котором функция главы государства передается по наследству или династическому наследованию. В абсолютных монархиях за монархом признана, хотя на практике это и не совсем так, вся полнота политической власти (Саудовская Аравия, Непал и Марокко). В странах с конституционной монархией монарх выполняет в основном церемониальные функции, по большому счету не имеющие реального политического значения (Испания, Голландия и Великобритания).

Преимущества конституционной монархии состоят в следующем:

- конституционная монархия по-своему вполне эффективно решает проблему главы государства, стоящего над партиями;
- монарх персонифицирует в себе власть традиционного типа и служит символом национального единства,
- монарх выступает носителем опыта и политической мудрости, особенно в отношении общей конституции государства

Недостатки конституционной монархии:

- она противоречит демократии: политическая власть здесь не зиждется на общественном согласии и не подотчетна обществу;
- монарх символизирует собой (а возможно, своей общественной позицией и выражает) консервативные ценности — принципы уважения сложившейся социальной иерархии, наследственной собственности и т.п.;
- монархия привязывает общество к представлениям прошлого, тем самым так или иначе противореча идее прогресса.

но вместе с тем противоречивыми процессами в российской политической системе. Попав в весьма узкое пространство между радикальными реформаторами, консерваторами и закоренелыми националистами, он в конце концов счел за благо думать лишь о собственном переизбрании да о сохранении фасада своего правления. Только президенту Путину в 2000 г. удалось вернуть Россию к исторической ее традиции сильной центральной власти: сегодня это сильное президентство, основанное на том, что в России называется «диктатурой закона».

По-иному дела обстоят в полупрезидентских системах, какими они сложились во Франции, Австрии, Финляндии и Португалии. Это своего рода гибридные системы. Как в президентских системах, здесь отдельно избираемый президент, облеченный широким кругом полномочий, а как в парламентских системах — правительство во главе с премьер-министром и кабинетом, формируемым из депутатов парламента и парламенту подотчетных. В Финляндии и Австрии эта система функционирует на основе разделения исполнительной власти, что позволяет президенту концентрироваться на внешней политике и проблемах конституционного значения и масштаба, а премьер-министру и кабинету — на внутренней политике.

Эта система, в свое время созданная в Пятой республике Франции и дополненная в 1962 г. принципом отдельно избираемого президента, весьма и весьма сложна. С одной стороны, французский президент, являясь, как в США, официальным главой государства, главой правительства и главной фигурой, осуществляющей назначения на высшие государственные должности, избирается здесь на семилетний срок; при этом он контролирует избирательный процесс в том отношении, что

вправе распустить Национальное собрание. С другой стороны, его власть ограничена в том отношении, что возглавляемому им правительству всегда требуется поддержка со стороны Национального собрания. Де Голль (в 1958—1969 годах), Помпиду (в 1969—1974 годах) и Жискар Д'Эстен (в 1974—1981 годах) находили из этого положения выход за счет того, что у голлистской партии всегда было большинство в Национальном собрании. Но право назначить новые всеобщие выборы отнюдь не гарантирует партийного контроля над Национальным собранием, как это для себя обнаружил президент Миттеран в 1986 г., а затем еще раз в 1993 г., когда ему пришлось находиться в отношениях «нелегкого сотрудничества» с голлистскими правительствами — вначале во главе с Шираком, а затем Балладюром. Вспомнить приходится и то, что де Голль, располагая почти неограниченной властью, в 1969 г. был вынужден уйти в отставку после студенческих волнений мая 1968 г. и финансового кризиса. Сколь непрочна власть президента, почувствовал, надо полагать, и Ширак, когда в 1997 г. во Франции сформировалось социалистическое правительство во главе с Жоспеном.

Премьер-министры

Как правило, современными государствами правят главы исполнительной власти «парламентского» типа — премьер-министры. От президентской эта система отличается тремя особенностями. (1) Поскольку исполнительная власть здесь исходит от законодательного собрания, а прежде всего от партии, некоторым системам потребовалась дополнительная фигура — официальный глава государства. Сохраняется ли для этой роли конституционная монархия или избирается «неправящий» президент: функции этих фигур, как правило, сводятся к чисто церемониальным обязанностям. (2) Коль скоро исполнительная власть опять-таки исходит от законодательного собрания, здесь нет того жесткого разделения политической среды (вплоть до персонала) между законодательной и исполнительной ветвями, что присуще президентским системам. (3) Глава правительства здесь непосредственно подотчетен законодательному собранию, по крайней мере, его нижней палате, и остается у власти до тех пор, пока пользуется доверием законодателей.

Парламентским системам, следовательно, присуща совершенно иная внешняя динамика исполнительной власти, чем президентским. Если сказать кратко, премьер-министрам приходится управлять в законодательном собрании и через него, тогда как президенты обладают чем-то вроде личного мандата и собственными конституционными полномочиями. Но все это, разумеется, воздействует и на внутреннюю динамику власти, в частности, вынуждая премьер-министров больше полагаться на коллективные методы принятия решений что находит свое выражение и в более высоком статусе кабинета министров в этих системах. Правда, как доказывают многие исследователи, власть премьер-министров сегодня почти сравнялась с президентской.

Премьер-министры (в Германии — канцлер, в Голландии — министр-президент, в других системах могут употребляться какие-то свои титулы) являются главами правительств, чья власть исходит от партии большинства или коалиции партий в парламенте. Формально у них существенно более скромные полномочия,

Обратим внимание на...

Институт премьер-министра: плюсы и минусы

Система государственного управления во главе с премьер-министром имеет две особенности. Во-первых, пост премьер-министра является центральным связующим звеном между двумя ветвями власти — законодательной и исполнительной. Премьер-министром становится лидер партии большинства в законодательном собрании, законодательному собранию премьер-министр и подотчетен; по назначении он становится главой исполнительной власти и руководителем государственной службы страны. Во-вторых, для такой системы характерна высокая степень концентрации исполнительной власти в руках премьер-министра: во всяком случае, кабинет министров и *отраслевые министры весьма жестко подчинены ему. В этом отношении очевидны параллели* института премьер-министра с институтом президентства.

Обычно усматриваются следующие недостатки системы:

- содействует централизации, поскольку кабинет и министерства не располагают надежными сдерживающими средствами в отношении премьер-министра;
- создает исключительно неблагоприятные условия для критики и контроля в отношении премьер-министра, что с неизбежностью ограничивает круг рассматриваемых проблем.

Плюсы этой системы усматриваются в следующем:

- дает премьер-министру нечто вроде личного мандата от избирателей;
- позволяет более четко определять основные направления политики правительства, ибо здесь не возникает проблемы ведомственности и всех тех разногласий, что подчас характерны для коллективных способов принятия решений.

чем у президентов в президентских системах. Главным из этих полномочий, безусловно, является «патронаж» — возможность назначать на должности и увольнять с них министров, равно как и вообще повышать и понижать в должности сотрудников высшего звена исполнительной власти. Но, например, в Голландии и Австралии даже и для этого требуется санкция партии большинства в парламенте. Посему описать «должностные обязанности» премьер-министра весьма непросто: не будет ошибкой сказать, что они всегда сводятся к тому, как этот вопрос решает сам премьер-министр, точнее, как он способен его решить.

На практике все определяется двумя моментами. Во-первых, это отношения с кабинетом, отдельными министрами и министерствами; во-вторых, отношения с партией, а через нее с законодательным собранием и обществом в целом. Поддержка кабинета особенно важна в тех случаях, когда премьер-министра по традиции воспринимают как «первого среди равных», как это, скажем, повелось в Великобритании, Индии и Австралии. При таком статусе премьер-министр вынужден действовать в системе коллективного принятия решений кабинетом, поэтому реальный объем его власти зависит от того, удастся ли ему, сочетая возможности патронажа, своего статуса в кабинете и общего своего контроля над правительственной машиной, заставить министров выполнять *его* задачи. Так, канцлер Германии конституционно уполномочен определять общие направления правительственной политики, но та же самая статья конституции ограничивает его власть, гарантируя министрам независимость в собственных министерствах.

Нет сомнений в одном: в общем и целом объем власти премьер-министра определяется его позициями лидера в собственной партии. Более того, можно сказать, что нынешние премьер-министры суть продукт исторического развития политических партий с их организованностью и внутренней дисциплиной. Дело не только

в том, что пост премьер-министра получает лидер победившей на выборах партии, но и в том, что занимающий этот пост политик получает возможность контролировать законодательное собрание, более того, выстраивать свой собственный образ национального лидера. Объем его власти поэтому прямо детерминирован такими факторами, как степень партийного единства, прочность парламентских позиций его партии (в частности, правит ли она в одиночку или в коалиции с другими партиями) и пределы власти самого законодательного собрания — во всяком случае ее первой палаты. Так, фракционная раздробленность ЛДП в Японии в послевоенный период всегда оборачивалась тем, что премьер-министр здесь весьма недолго находился у власти (с 1974 по 1982 год в стране сменилось пять премьер-министров), а кабинеты постоянно перетасовывались. Точно так же в Италии с ее фрагментированной партийной системой премьер-министру часто приходится играть роль своеобразного брокера, сколачивающего коалиционные правительства, на поверку всегда оказывающиеся весьма хрупкими. В Германии полномочия канцлера ограничены принципом независимости земель, властью второй палаты (Бундесрата) и Конституционным судом, а также автономией Бундесбанка.

Политологи, однако, сходятся в том, что при всех различиях между конституционными системами, о которых идет речь, в последний период власть премьер-министров значительно укрепилась. Отчасти это является результатом того, что современным электронным СМИ свойственно в большей степени обращать внимание на личность, чем на проблемы, из-за чего премьер-министр и превращается в своего рода «бренд» своей партии. Расширение практики встреч на высшем уровне и внешнеполитических визитов также придает премьер-министрам некую ауру «воплощения своего государства», не говоря уже о том, что здесь у них и в самом деле больше возможностей проявиться в роли национальных лидеров. Политологи уже пишут о том, что премьер-министры в общем-то освободились от ограничений со стороны собственных кабинетов и поэтому можно говорить о новом феномене — «правительстве премьер-министра». Это можно было видеть в Индии, где Индира Ганди и ее сын Раджив выстроили нечто вроде «имперского премьерства», достигшего своей высшей точки в период чрезвычайного положения с 1975 по 1977 год — результат того, что партия Конгресса в течение долгого времени обладала незыблемым большинством в парламенте, а династия Ганди установила самый непререкаемый контроль над аппаратом центрального правительства, как и самое широкое влияние на наиболее важные сегменты индийского общества.

Голоса по поводу усиления власти премьер-министра слышатся и в Великобритании. Вообще усиление власти премьер-министров обусловлено множеством факторов, включая следующие:

- от премьер-министра в принципе многое и многие зависят, особенно учитывая те возможности, что ему предоставляет «патронаж»;
- премьер-министр возглавляет кабинет министров, ему принадлежит право учреждать комитеты и назначать их персонал;
- премьер-министр доминирует в парламенте в качестве лидеров партии большинства, что важно особенно тогда, когда это большинство контролирует нижнюю палату;
- премьер-министр возглавляет административный аппарат, в принципе всю государственную машину;

- у премьер-министра прямой доступ к СМИ, что позволяет ему напрямую обращаться к избирателям.

Словом, сегодняшний премьер-министр стоит на самом верху административной и политической пирамиды государства; кабинеты министров же, по мнению многих политологов, превращаются в своего рода совещательные органы в американском стиле — органы, принимающие весьма ограниченное участие в процессах проведения политики. В Великобритании такая ситуация сложилась в 1980-х годах при Маргарет Тэтчер, которой удалось радикально изменить характер и власть государства. Собственно, именно на этом фундаменте Тони Блэр с 1997 г. и выстраивал собственное премьерство.

Наверное, наиболее характерной чертой премьерства Тэтчер было то, что сама себя она видела «премьером, который убеждает», политиком, осуществляющим идеологическое лидерство, обеспечивающим внутреннее единство партии, работающим на то, что вошло в историю под названием **тэтчеризма**. Точно так же и Блэр столь четко ориентировал партию на проекты «модернизации», что ее даже стали называть «новой лейбористской партией» и партией «третьего пути». С точки зрения Майкла Фоули (Michael Foley, 2000), все это позволяет говорить о том, что в Великобритании сложилось своего рода «британское президентство». Премьер-министры уже обнаруживают следующие черты, традиционно присущие институту президентства:

- **дистанцирование от собственных партий и кабинетов,** самостоятельное позиционирование себя внутри идеологического спектра;
- **популистскую тенденцию напрямую апеллировать к обществу** с притязаниями на роль выразителя наиболее заветных чаяний тех или иных его слоев;
- **персонализацию избирательной кампании**, совпадающую и с доминирующей в СМИ тенденцией ставить во главу угла не проблемы, а личность в качестве «бренда» соответствующей партии или правительства;
- **персонализацию политического мандата**, возможность усматривать источник своей власти не в партии, а в электорате; что же касается партии — претендовать на роль хранителя ее «партийной совести».
- **использование персональных советников** в противовес кабинету министров и высшему звену чиновничества.

Премьер-министры, имеющие за собой прочное парламентское большинство, могут обладать властью, какой не обладают и иные президенты, и все же на эту власть есть свои ограничения. Так, премьер-министры отнюдь не вольны назначать на те или иные посты или увольнять с них: необходимость поддерживать партийное единство ведет к тому, что в кабинете министров должны быть представлены все фракции и идеологические направления в партии (а в Канаде, скажем, еще должен соблюдаться и принцип языкового и регионального представительства), и это ограничивает свободу деятельности премьер-министров. В конце концов можно сказать так: премьер-министры обладают такой властью, какую им позволяют иметь их кабинет, их партия и

Тэтчеризм — идеология, сочетающая идеалы свободного рынка, но сильного правительства, выдвинутая Маргарет Тэтчер; по сути, британский вариант политической философии «новых правых».

Обратим внимание на...

Кабинет министров: сильные и слабые стороны

Кабинетам присущи две особенности Во-первых, кабинет является принципиально важным связующим звеном между двумя ветвями власти — законодательной и исполнительной Члены кабинета назначаются из числа парламентариев и подотчетны парламенту, одновременно они занимают те или иные посты в системе исполнительной власти Во-вторых, кабинет представляет собой высший эшелон исполнительной власти политической ответственностью здесь облечены все, все должны «выступать в унисон», а премьер-министр здесь «первый» лишь номинально

Сильные стороны кабинетов заключаются в следующем

- в кабинете все равны это способствует откровенному и обстоятельному обсуждению проблем, тщательному рассмотрению всех «за» и «против»,
- поскольку решения принимаются коллективно и весь кабинет несет за них политическую ответственность, это обеспечивает единство правительства

Слабые стороны кабинетов усматривают в следующем

- в известных обстоятельствах кабинет может быть не более чем фасадом, за которым скрывается реальная власть премьер-министра, даже если индивидуальные члены кабинета в чем-то не согласны с общей политикой, публично они должны ее поддерживать,
- если решения в кабинете принимаются в порядке компромисса между министерствами и ведомствами, велика опасность того, что общая политика будет непоследовательна и противоречива

сложившиеся политические обстоятельства. В этом смысле показателен опыт Индии, где после эксцессов чрезвычайного положения 1970-х годов следовавшие друг за другом премьер-министры Десаи, Сингх и Рао сократили государственный аппарат, проявили готовность уважать автономию министерств и меньше вмешиваться в дела правительств штатов

Интересно также заметить, что в Великобритании громадный авторитет Маргарет Тэтчер объяснялся, по-видимому, не столько ее «железным» характером и идеологической непреклонностью, сколько теми необыкновенно благоприятными обстоятельствами, что сложились в ее премьерство — кризисом лейбористской оппозиции, фольклендской победой 1982 г., оживлением мировой экономики в середине 1980-х годов и как следствие тем, что консерваторы при ней победили на трех парламентских выборах подряд. Но даже и при всем этом в ноябре 1990 г она утратила власть, что лишний раз демонстрирует шаткость той позиции, что занимают премьер-министры.

Относительная слабость премьерства Джона Мэйджора в период 1992—1997 годов проистекала не столько из его личных качеств, сколько из обстоятельств более общего характера Здесь был и довольно медленный выход Великобритании из мировой экономической рецессии начала 1990-х годов, и сокращение консервативного большинства в парламенте, и углубляющийся раскол в партии по вопросу об отношении к объединяющейся Европе, и, наконец, борьба с лейбористами за электорат В отличие от Мэйджора Тони Блэр изначально обладал сильными позициями не столько потому, что за ним стояло парламентское большинство, а консерваторы находились в кризисе, сколько потому, что лейбористы, 18 лет пробыв в оппозиции, использовали это время для усиления партии — для того, чтобы привести ее программу в соответствие с общественными настроениями Экономический

◆ К понятийному аппарату

Ядро исполнительной власти — это сеть институтов и людей, играющих ключевую роль в выработке и координации государственной политики. Сюда относят премьер-министра, его главных советников, ведущих членов кабинета, комитеты кабинета и персонал стратегически важных министерств. Модель ядра исполнительной власти имеет ряд преимуществ перед другими моделями — моделью кабинетного правительства и моделью правительства с явно выраженными функциями премьер-министра. (1) Она отходит от весьма упрощенных противопоставлений премьер-министра его собственному кабинету, указывая на то, что оба эти уровня функционируют в более широком институциональном контексте. (2) В ней признается та большая роль, которую в политике имеют всякого рода союзы, коалиции, группы поддержки, консультации и т.д. (3) В ней учитываются и более широкие воздействия на политику, идущие от экономики, дипломатии и других факторов. (4) Модель указывает на то, что в системе исполнительной власти возможны флуктуации: «центр власти» здесь как будто постоянно смещается в зависимости от того, как распределяются, а со временем перераспределяются, ресурсы управления.

рост и сокращение инфляции в первые годы его премьерства еще больше усилили позиции лейбористов.

Кабинет министров

Почти все системы исполнительной власти в той или иной форме имеют свой кабинет министров (или просто кабинет). Кабинет — это своего рода комитет ведущих министров, представляющих свои министерства или ведомства. (Кабинет министров не следует путать с тем *кабинетом*, который во Франции и Европейском Союзе означает группу политических советников при отдельном министре.) Становление кабинетов стало ответом на политическую и административную потребность исполнительной власти в коллективном, коллегиальном, управлении. Во-первых, кабинеты придают исполнительной власти определенное коллективное лицо в ее отношениях с законодательным собранием и обществом в целом; без кабинета государственное управление было бы просто каким-то инструментом в руках одного человека. Во-вторых, комитет является административным механизмом, обеспечивающим координацию правительственной политики; не будь его, правительство являло бы собой механический конгломерат конкурирующих друг с другом ведомств, вечно борющихся за расширение своего места под солнцем, — картина, хорошо известная по нацистской Германии.

Функции и политическое значение кабинетов различаются от системы к системе и от государства к государству. В таких президентских системах, как США, кабинет в большей степени исполняет совещательную функцию при президенте, чем реально формирует политику; более того, во второй половине XX в. рост исполнительной власти в стране по большей части и происходил-то за пределами кабинета — главным образом через расширение исполнительного аппарата президента (об этом см. главу 17). В странах же, где сложились кабинеты классического типа — в Великобритании, в странах Британского Содружества и в нескольких европейских государствах, включая Италию, Швецию и Норвегию, кабинет министров, по крайней мере в теории, венчает собой всю пирамиду исполнительной власти.

На практике, однако, в мире весьма непросто найти примеры по-настоящему коллективного руководства, которое осуществлялось бы через кабинет или нечто подобное ему. Теоретически коллективное руководство существовало в СССР, от-

ражая марксистско-ленинское положение о том, что не вождь, а Коммунистическая партия в целом является руководящей и направляющей силой советского общества. На практике, однако, Генеральные секретари ЦК КПСС, начиная от Сталина и далее, столь твердо держали в своих руках Политбюро и Совет Министров, что всем им удалось удержаться у власти до конца дней своих, за исключением Хрущева, ставшего в 1964 г. жертвой партийного переворота, и Горбачева. В Германии и в общем-то по всей континентальной Европе о кабинетах, как правило, не говорят, ибо министерства здесь по традиции столь специализированы, что министры и при всем желании не смогли бы считать себя «игроками команды». Даже в Великобритании — стране классического кабинетного правительства — о кабинете весьма сложно говорить как об органе принятия наиболее важных политических решений и еще менее того — как о структуре коллективного демократического управления.

В Британии с расширением власти премьер-министров не только оказалась подорванной коллегиальная природа британского правительства, усложнение правительственной политики привело к тому, что большинство решений здесь принимается «где-то в иных сферах», до кабинета же все это доходит уже в «упакованной» форме. Происходит это потому, что все более весомый вклад в разработку политики вносят отдельные министерства, комитеты и даже специализированные подкомитеты. Следует помнить, что в Великобритании и некоторых иных странах кабинет в действительности является лишь средоточием кабинетной *системы*, куда также относятся группы экспертов по отдельным проблемам, изучающие те или иные аспекты политики куда глубже и детальнее, чем это в возможностях собственно кабинета. Эта система и ослабляет кабинет, поскольку у премьер-министра, коль скоро именно он учреждает комитеты и санкционирует их состав, появляются дополнительные рычаги контроля, в то время как кабинету не хватает ни времени, ни профессионализма, чтобы рассмотреть и, может быть, оспорить предложения экспертов. Во всем этом, нужно понимать, изменяется сама природа исполнительной власти.

С другой стороны, было бы ошибкой считать кабинет всего лишь фасадом правительства. Многие премьер-министры, кстати сказать, весьма жестоко поплатились за пренебрежение коллективным элементом современного государственного управления. Германские канцлеры, скажем, традиционно считаются куда более сильными фигурами, чем британские премьеры, поскольку для удаления их с поста требуется так называемый «вотум конструктивного недоверия»: Бундестаг здесь вправе отправить правительство в отставку лишь тогда, когда он тут же будет готов назначить новое правительство, но и здесь канцлер Шмидт в 1982 г. был вынужден подать в отставку, когда небольшая партия свободных демократов вышла из рядов его коалиции и присоединилась к христианским демократам во главе с Г. Колем. Вообще коалиции всегда усложняют ситуацию в кабинетах, как в этом на собственном опыте постоянно убеждаются, скажем, итальянские премьеры. Но и однопартийные кабинеты могут стать источником проблем для главы исполнительной власти. Так, отставка Маргарет Тэтчер в 1990 г. во многом объясняется тем, что ее позиции пошатнулись именно внутри ее собственного кабинета. Как она сама пишет об этом (Тэтчер, 1993), в ноябре 1990 г. в кабинете произошел «переворот» после того, как ее в первом голосовании не избрали на пост лидера партии. Еще одним подтверждением той истины, что без поддержки кабинета лидеры долго не

◆К понятийному аппарату

Лидерство понимают и как модель поведения, и как личностное качество. Как модель поведения оно предполагает, что индивид или группа оказывают влияние на массу людей, организуют ее и ведут к намеченным целям. Если же речь идет о личностных качествах, предполагается, что у лидера есть определенные черты, позволяющие ему влиять на других людей; в этом понимании лидерство обнаруживает свою близость к харизме.

Несомненное достоинство лидерства в том, что оно:

- мобилизует и вдохновляет людей, которые в ином случае, возможно, были бы инертны и не знали бы, к чему стремиться;
- объединяет людей, подталкивает их к деятельности в одном направлении;
- усиливает организации, устанавливая в них соответствующую иерархию обязанностей и функций.

Лидерство, однако, таит в себе следующие опасности:

- концентрирует власть и авторитет в руках одного человека, что чревато целым рядом негативных последствий нравственного и политического характера; нормы демократии поэтому предполагают, что лидер должен быть подотчетен обществу;
- если оно лишает массу людей инициативы, самостоятельности и чувства самоценности, от них невозможно ожидать и ответственности за собственную судьбу;
- если оно приучает людей к тому, что все решения «спускаются сверху», уровень интеллектуальной активности общества падает.

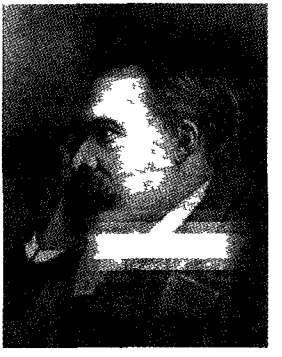
удерживаются у власти, стала в 1991 г. отставка Боба Хоупа в Австралии: он проиграл в борьбе за партийное лидерство своему заместителю Полю Киттингу.

Политическое лидерство

В каком-то смысле тема политического лидерства может показаться устаревшей, ведь разделение общества на вождей и их последователей было присуще той весьма и весьма давней политической культуре, предшествовавшей демократии, когда вождям всегда было «виднее», остальных же нужно было просвещать, собирать воедино и направлять. Конечно, лидеры нужны и демократиям, только здесь само лидерство обставлено всевозможными ограничениями: от лидеров требуют публичной подотчетности, их всегда установленным порядком можно отправить в отставку. Но выросло и значение лидерства: возникла даже специальная отрасль психологии, изучающая характер и мотивации лидеров и руководителей (Крессел, 1993).

На все это есть свои причины. Собственно, демократический процесс сегодня как будто сам собой вынуждает сильных политиков всячески «выпячивать» свои лидерские качества, поскольку иначе трудно рассчитывать на успех у избирателей. В том же направлении работают СМИ (особенно телевидение), для которых личность намного важнее самой политики; но и СМИ со своей стороны для политиков становятся тем инструментом, с помощью которого весьма удобно преподносить себя обществу с наивыгоднейшей стороны. Наконец, само общество жаждет руководства: становясь все более сложным и фрагментированным, оно как никогда нуждается в том, чтобы нашлись люди, способные объяснить, что происходит в

Фридрих Ницше (1844—1900)



Немецкий философ. В двадцать пять стал профессором классической филологии в Базеле; затем испытал на себе сильнейшее воздействие философии А. Шопенгауэра (1788—1860) и музыки Р. Вагнера (1813—1883) После 1889 г. из-за обострявшейся болезни и надвигавшегося помешательства попал под опеку своей сестры Элизабет В ее же руки перешли все его труды, которые она произвольно редактировала и, вероятнее всего, искажала В своих сложно написанных сочинениях Ницше придавал особое значение воле, особенно «воле к власти»; своей темой о том, что люди создают свои собственные миры и ценности, предвосхитил современный экзистенциализм. Главные работы Ницше — «Так говорил Заратустра» (1883/84), «По ту сторону добра и зла» (1886) и «Происхождение морали» (1887).

этом мире. Парадокс ситуации заключается в одном: никогда лидерство не имело столь большого значения, как сегодня, но никогда оно и не было более трудной задачей!

Теории лидерства

Над проблемой политического лидерства витает множество вопросов. Насколько лидерство совместимо с принципами свободы и демократии? Оно вдохновляет и мотивирует людей или лишает их инициативы и подавляет? Восхищаться ли нам сильными лидерами или опасаться их? За подобными вопросами стоят, собственно говоря, разные представления о политической природе лидерства. Здесь можно выделить четыре теории, которые рассматривают лидерство как:

- *личностное* качество
- *социологическое* явление
- *организационный* императив
- набор *политических* навыков.

В традиционном понимании лидерство являет собой редкий, но естественный дар. Как сказал Аристотель, «люди с минуты рождения судьбой предназначены к тому, чтобы одним повелевать, другим повиноваться». Здесь, в этой традиции, речь идет о чисто личностных качествах лидера, которые мы часто видим у тех людей, что являют собой тип «избранников судьбы». Крайнюю версию этой концепции представляют собой фашистские идеи о «фюрере» — верховном вожде (это всегда мужчина), который только и способен повести массы к высшей цели — представление, в чем-то восходящее к концепции Фридриха Ницше о «сверхчеловеке», что возвысился над «стадными инстинктами» расхожей морали и достиг полного господства над самим собой. В более умеренной форме эта же традиция толкует о харизме, понимаемой как власть и авторитет личности. Классические примеры харизматических лидеров часто усматриваются в таких фигурах, как Гитлер, Каст-

ро, Насер[1] и Тэтчер, но нечто харизматическое можно видеть и в каких-то моментах политического поведения других лидеров, например, в знаменитых «разговорах у камина» Ф. Д Рузвельта, вообще в той способности держаться перед телекамерами, которой обладают едва ли не все современные политические руководители К сожалению, куда меньше лидеров, подобных Нельсону Манделе[2] и Далай Ламе[3], авторитет которых зиждется на их сугубо нравственных качествах.



1996 г Президент Нельсон Мандела и Далай-Лама в Кейптауне, Южная Африка

Современная политология и политическая психология весьма часто занимает позиции, близкие к этому подходу, и концентрируют внимание главным образом на личностных качествах лидеров Одна из наиболее ранних научных попыток в этом направлении была предпринята Зигмундом Фрейдом (1856—1939) и Вильямом Буллитом в их весьма спорном психологическом портрете президента США Вудро Вильсона (Фрейд и Буллит, 1967). Другой пример — пионерская работа Гарольда Лассуэлла «Психопатология и политика» (Harold Lasswell *Psychopathology and Poltics*, 1930), где утверждалось, что в своей деятельности лидеры движимы внутренними почти патологическими конфликтами, которые рационализируются лишь на уровне публичных действий. Не так давно оживленную полемику вызвало исследование политического лидерства, предпринятое Джеймсом Барбером (James Barber, 1988). Отталкиваясь от того, что он назвал «президент-ским характером», Барбер дал своего рода типологию американских президентов по следующим двум параметрам· (1) сколь «активны» или «пассивны» они были в исполнении своих обязанностей (насколько ревностно и энергично они их выполняли) и (2) сколь «позитивно» или «негативно» они относились собственно к своему президентству, его политической миссии. Было выделено четыре типа:

- активно-позитивный
- активно-негативный
- пассивно-позитивный
- пассивно-негативный

[1] Гамаль Абдель Насер (1918—1970) — президент Египта (1956—1970), некогда общепризнанный лидер арабского мира (*Прим пер*)

[2] Нельсон Мандела (род в 1918) — южноафриканский политический деятель, борец за гражданские права (с 1962 по 1990 год находился в заключении), президент Южно-Африканской республики (1994) (*Прим пер*)

[3] Высшее лицо у тибетских буддистов, до 1959 г — духовный и светский правитель Тибета (*Прим пер*)

◆ К понятийному аппарату

Культ личности — инструмент пропаганды, представляющий политического лидера в героическом, подчас даже богоподобном свете. Приписывая лидеру наиглубочайшую политическую мудрость и непогрешимость, культ личности порождает ситуацию, в которой любая критика или инакомыслие расценивается как измена национальным интересам либо разновидность психического нездоровья. Обычно развивается в тоталитарных режимах (первым таким культом был культ Сталина) с их мощным репрессивным аппаратом и безграничными возможностями манипулировать СМИ: в результате преклонение перед лидером может доходить до ритуального идолопоклонничества. На практике, однако, не всегда ясно, где та грань, за которой обычная пропаганда (имеющая место во всех режимах) перерастает в культ личности.

В этом исследовании примеры «активно-позитивного» типа включают Кеннеди, Джорджа Буша-старшего и Клинтона. «Активно-негативный» тип представлен Хардингом и Рейганом. Никсон попал в категорию «пассивно-позитивных» президентов, а Кулидж и Эйзенхауэр — «пассивно-негативных». (Слабое место теории Барбера, однако, заключается в том, что он, похоже, пренебрегает вероятностью того, что президентство может измениться: так, можно сказать, Джордж Буш-младший начинал как «пассивно-позитивный» президент, но после террористической атаки на США 11 сентября 2001 г. явно перешел в тип «активного».

Другая концепция лидерства усматривает в нем преимущественно социологический феномен. С точки зрения этого подхода, лидерами не рождаются, лидером человека «делает» общество, определенные социально-исторические обстоятельства. Здесь не лидер навязывает свою волю обществу, скорее наоборот, сам он выступает носителем общественной необходимости. Более всего такой подход характерен для марксизма, в котором общество развивается под воздействием экономических факторов и классовой борьбы. Для этой теории важна не личность лидера, важны те общественные интересы, которые он выражает. Маркс, правда, видел одно исключение из этого правила — **бонапартизм**, как он сложился во Франции после государственного переворота, осуществленного Луи Бонапартом в 1851 г. В возникшем режиме Маркс тогда усмотрел чисто личную диктатуру, ставшую возможной в тот особый исторический момент, когда буржуазия утратила власть, а пролетариат был недостаточно готов к тому, чтобы взять ее в свои руки. Но даже и в этом случае Маркс полагал, что диктатура Луи Бонапарта все же выражала классовые интересы, а именно — интересы численно преобладавшего в тогдашней Франции класса мелкого крестьянства. Аналогичным образом Троцкий (см. с. 443), анализируя режим сталинизма в СССР, писал о том, сколь большую роль в возвышении Сталина сыграл государственный аппарат. Весьма близко к этой же теме стоит еще одна идея: лидеры суть продукт коллективного поведения. Как некогда писал в своей поистине пионерской работе «Толпа» (*The Crowd*, 1895) Густав Лебон, лидеры всегда следуют за массой, но никогда не наоборот.

Бонапартизм — стиль управления, предполагающий совмещение личного лидерства с консервативным национализмом; согласно марксизму, бонапартизм отражает относительную свободу государства от общества.

Третья концепция лидерства истолковывает этот феномен чисто технически и рационалистически: здесь оно выступает ответом на потребность любой современной организации, особенно сложной, во внутреннем единстве и руководстве. В таком понимании феномен лидерства идет рука об руку с феноменом бюрократии. Современные крупномасштабные организации требу-

ют специализации функций и разделения труда, а это в свою очередь создает иерархию должностей и обязанностей. Неизбежно возникающее в такой среде лидерство по своей природе весьма близко к тому, что Вебер называл рационально-правовой властью: оно всегда более или менее безлично и зиждется на формальных, четко прописанных, правилах. Здесь нужно вспомнить, что когда государственное управление приобрело конституционный характер, политические лидеры и в самом деле получили в свое распоряжение сильнейшие бюрократические аппараты. Нужно лишь сказать, что такое «бюрократическое» понимание лидерства вступает в известное противоречие с демократическим процессом, который вынуждает лидеров, дабы завоевать и удержать власть, напротив, демонстрировать свою харизму, свои чисто личностные качества.

Наконец, последняя концепция представляет лидерство как своего рода «заученную роль», благоприобретенное умение, навык, словом, как искусство, которому можно научиться, а затем практиковать. В таком подходе, конечно, наперед предполагается, что лидер будет манипулировать массами, но в этом усматривается неизбежная черта демократического процесса эпохи массовых коммуникаций. К этой же теме близка проблематика культа личности, что создавалась для пущей прочности таких режимов личной власти, как, например, режимы Мао Цзэдуна, полковника Каддафи и Саддама Хусейна. Более того, подчас и за совершенно, казалось бы, харизматическими фигурами на самом деле стоит тщательно и планомерно проведенная работа. Так, Сталин, например, для собственных целей насаждал культ Ленина, чему служило весьма и весьма многое — и мавзолей на Красной площади, и тысячи статуй по всей стране, и десятки тысяч улиц с именем Ленина. После этого «продолжателю дела Ленина» оставалось лишь дождаться, когда этот культ будет перенесен на него самого.

Весьма тщательно в свое время инсценировались и выступления Гитлера в Нюрнберге: за это специально отвечал Альберт Шпеер. Каждое слово и каждый жест фюрера отрабатывались до мелочей: весь спектакль выстраивался таким образом, чтобы к моменту появления Гитлера атмосфера раскалялась до предела[1]. Нельзя сказать, чтобы и современные лидеры не чувствовали потребности должным образом преподносить себя, хотя, конечно, в век телевидения приходится вести себя много скромнее и благоприличнее, чем можно было себе позволить в век массовых митингов и политических демонстраций. Но «роли» разучиваются и поныне, пусть и перед телевизионной камерой: только сегодня этому служат заранее подготовленные остроты, советники по СМИ и PR-мастера.

Стили лидерства

Понятие «стиль лидерства» относится к тем моделям и стратегиям, с помощью которых лидер стремится достичь своих целей. Простой факт заключается в том,

[1] Речь идет о так называемых нюрнбергских съездах нацистской партии, проходивших каждый сентябрь с 1933 по 1938 год около одного из местечек к юго-востоку от баварского города Нюрнберг. Съезды являли собой тщательнейше спланированные акции: в программу входили спортивные соревнования, факельные шествия и выступления ораторов: кульминацией всего была речь Гитлера. (*Прим. пер.*)

что лидеров на одно лицо нет, различаются, понятно, и методы лидерства, равно как и факторы, определяющие выбор той или иной их стратегии. Чаще всего решающее значение имеют личность и цели политика, окружающая его институциональная среда, действующие в данной политической системе механизмы прихода к власти, СМИ и более широкая политическая культура общества. Исследователи выделяют три стиля лидерства (Бёрнс, 1978):

- стиль «невмешательства»
- стиль «координатора»
- стиль «реформатора».

Для стиля «невмешательства» характерно то, что лидер здесь весьма неохотно выходит из узкого круга своей чисто личной ответственности и компетентности: образно говоря, «стоять у руля» всей государственной машины с бесчисленными ее министерствами и ведомствами — это не его стихия. Примером такого лидера может служить Рейган, которого весьма мало заботили повседневные дела собственной администрации. Похоже, что и Джордж Буш-младший первоначально склонялся к тому, чтобы как можно больше полномочий делегировать своим ключевым советникам, пока так называемая «война с терроризмом» не заставила его принять более активный стиль лидерства. Чего стиль «невмешательства» не исключает, так это лидерства чисто идеологического характера, более того, он как раз предполагает необходимость стратегического взгляда на вещи. У этого подхода, кроме того, есть еще одна сильная сторона: поскольку подчиненным дается большая самостоятельность, здесь легко возникает командный дух, лидер же, самоустранившись от повседневных дел, вполне может сосредоточиться на более важных политических и электоральных проблемах. Слабой стороной этого стиля является то, что с ним хуже координируется общая правительственная политика, а министрам и старшим государственным служащим предоставляется слишком бесконтрольная свобода. Если снова-таки вернуться к Рейгану, то можно вспомнить, сколь мало он был в курсе событий по делу «Иран-контра», хотя и нес полную ответственность за все, что в данном случае делали ЦРУ и его сотрудники по Белому дому.

Стиль «координатора» предполагает весьма активное и куда более ревностное участие лидера в повседневном течении государственного управления, хотя лидеры такого типа чаще всего исходят из соображений чисто прагматического свойства — сохранить единство в рядах своей партии, выдержать единую линию в правительстве, расширить поддержку электората. Образно их можно назвать брокерами — посредниками, которые в коллегиальном правительстве постоянно примиряют оппонентов, ищут компромиссы, уравновешивают между собой фракции. В США лидерами такого типа были Линдон Джонсон и Джордж Буш-старший, в Великобритании — Гарольд Вильсон и Джон Мэйджор. В таких фигурах всегда есть что-то от менеджера, даже технократа: для них превыше всего «дело и только дело», все остальное легко поддается урегулированию. Но у стиля есть и своя ахиллесова пята: в лидерах такого типа легко усмотреть оппортунистов — политиков без четких принципов и ясных целей. Собственно, подчас они и не скрывают этого: Джордж Буш-старший, например, на президентских выборах 1992 г. так и заявил, что не понимает таких вещей, как «стратегическое видение», чем нанес в то время весьма чувствительный ущерб своей репутации.

Третий стиль лидерства — стиль «радикального реформатора». Лидеры этого типа суть не столько координаторы, сколько вдохновители, более того, визионеры, пророки, вожди. Им присущи не только самые что ни есть принципиальные идеологические убеждения, но и политическая воля к тому, чтобы воплотить свою идею в жизнь. Они не ищут компромиссов и консенсуса, а прямо апеллируют за поддержкой к своим соратникам по правительству, к своей партии, наконец, к обществу в целом. Гарднер (Howard Gardner, 1966) по этому поводу заметил: лидер — это человек, «создающий легенду»; его сила и зависит от того, в какой мере он сам воплощает в себе эту легенду и может ли его легенда повести за собой общество.

Так, генерал де Голль перевернул все и всякие представления о политическом лидерстве не только тем, что создал президентскую Пятую республику, но и тем, что взял на себя роли «отца отечества» и «лидера Франции». Аналогичный стиль руководства был присущ Маргарет Тэтчер, которая к власти и шла под лозунгом «правительства убеждений». Сегодня частое употребление таких понятий, как «голлизм» и «тэтчеризм», лучше всего свидетельствует о том, сколь глубокий след эти люди оставили в политике и идеологии. Нужно сказать, что и Тони Блэр изначально стремился к такому же стилю руководства, когда он утвердил за лейборизмом эпитет «новый», отказался от старого социалистического багажа в пользу «третьего пути» и, наконец, завоевал себе солидную репутацию на международной арене. Весьма часто стиль «радикального реформаторства» отдает популизмом: лидеры здесь подчас не прочь и продемонстрировать, что они выражают интересы и чаяния «народа». Достоинство этого стиля явным образом заключается в том, что с ним легче проводить сколько-нибудь радикальные реформы социального, экономического и политического плана, но надо понимать, что он чреват и тенденцией к авторитаризму, не говоря уже об идеологической бескомпромиссности, подчас совершенно жесткой. В этой связи можно сказать, что главной жертвой тэтчеризма, как это ни парадоксально, стала сама Тэтчер, ибо в 1990 г. ей пришлось сполна расплатиться за свое реформаторство и нежелание менять политические приоритеты тогда, когда они уже потеряли поддержку со стороны электората.

Но к каким бы стилям ни прибегали политические лидеры сегодняшнего дня, все понимают одно: перед ними стоят несопоставимо более сложные проблемы, нежели перед их предшественниками. Это важно подчеркнуть, поскольку общественное отношение к лидерам, оценка их деятельности непосредственно накладывают отпечаток на то, как люди вообще относятся к политике. Первая проблема, стоящая перед сегодняшними политическим лидерами, состоит в следующем: само

◆ К понятийному аппарату

Термин **«популизм»** (от лат. *populus* — народ) употребляется для характеристики как конкретных политических движений, так и особой традиции в политической мысли Движения и партии, о которых говорят как о «популистских», позиционируют себя как «борцы за дело простых людей» против неизбежно «коррумпированной» экономической или политической элиты. Как политическая традиция популизм несет в себе ту идею, что «инстинкты» и «желания» народа суть главное, чем нужно руководствоваться в политике. Политики популистского толка поэтому стремятся обращаться через голову всех и всяких политических институтов непосредственно к «народу», представляя себя выразителями его наиболее глубинных чаяний и чувств. Хотя популизм может быть связан с любой идеологией, чаще всего он несет в себе авторитарный подтекст: демократию «популистского» толка поэтому считают противоположностью демократии «плюралистической».

общество сегодня стало столь сложным, в нем столь велико влияние процессов глобального характера, что политикам здесь попросту все сложнее и сложнее «делать дело». Они как будто заведомо обречены на неудачу, на то, что общество в них разочаруется. Вторая проблема — политическое лидерство подтачивается тем, что из общественного сознания уходят те абсолютно ясные и понятные представления, что были присущи идеологиям былых времен, «придумать легенду» и повести за ней общество сегодня куда сложнее, чем когда-либо прежде.

Третья проблема — общество сегодня становится более разнообразным и фрагментированным, поэтому лидерам все сложнее предложить ему такую программу, что основывалась бы на общей культуре и общих ценностях. Наконец, четвертая проблема — сегодня есть, кажется, все основания говорить о глубоком разрыве между «политическим» и «неполитическим» мирами, ибо сегодняшние политические лидеры в большинстве своем суть карьерные политики, по своим жизненным стилям, мироощущению и даже языку весьма и весьма далекие от массы рядовых граждан общества. Конечно, политики вольны говорить о тех надеждах и чаяниях простых людей, которые они выражают, — как раз для простых-то людей все это уже «где-то там — далеко». Коль скоро это так, в обществе нарастает отчуждение от традиционной политики, и лидеров оно начинает искать совсем в иных сферах.

Выводы

♦ Исполнительная ветвь государственной власти отвечает за «исполнение» политики — за ее реализацию. Эта ветвь подразделяется на две части — «политическую» и «бюрократическую»: первая представляет собой собственно «действующее правительство» или «администрацию», вторая — корпус государственных служащих. Следует, однако, понимать, что при сегодняшних сложностях политического процесса границу между двумя этими частями провести подчас непросто.

♦ Глава исполнительной власти выполняет несколько важнейших функций: представляет государство в мероприятиях церемониального характера, осуществляет стратегическое руководство процессами разработки политики, контролирует аппарат государственной службы, принимает жизненно важные решения в ситуациях критического характера.

♦ В президентских системах главой исполнительной власти выступает президент, совмещающий полномочия главы государства и главы правительства, но в тех же системах ему противостоит законодательное собрание, обладающее конституционной и политической независимостью. В парламентских системах премьер-министр осуществляет свою деятельность в двух измерениях: в одном он связан с кабинетом, отдельными министрами и министерствами, в другом — с собственной партией и законодательным собранием, которое в данном случае и является источником его власти.

♦ Власть, которой обладают главы государств и правительств, существенно усилилась под действием таких факторов, как тенденция СМИ освещать преимущественно внешний и чисто личностный аспект событий; аналогичный механизм, действовавший в электоральном процессе; расширение практики встреч на высшем уровне и международных визитов; наконец, тот момент, что все более сложные структуры исполнительной власти испытывали возраставшую потребность в политическом и идеологическом лидерстве. Однако власть глав государств и правительств имеет и свои противовесы,

идущие от кабинетов, партий, законодательных собраний, аппарата государственной службы.

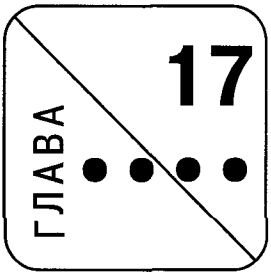
♦ Политологи по-разному подходят к проблеме политического лидерства. Его трактуют как воплощение чисто индивидуальных способностей — харизмы; как социологический феномен, где лидеры воплощают в себе дух и смысл тех или иных социально-исторических процессов; как ответ на потребность организаций в единстве и руководстве; наконец, как вопрос политического искусства, которым вполне можно овладеть.

♦ Политическим лидерам присущи различные стили руководства. Стиль «невмешательства» предполагает делегирование ответственности вниз, положительным результатом чего становится дух сотрудничества и командной работы; стилю «координации» сопутствует постоянный поиск баланса между фракциями и интересами в правительстве; стиль «радикального реформатора» сильнейшим образом акцентирует стратегические цели и задачи общества.

Вопросы для обсуждения

- В каких вопросах главы государств играют особо важную роль?
- Помимо «власти убеждать», какие еще полномочия принадлежат главе правительства?
- У кого больше власти — у президента или премьер-министра?
- Каковы сильные и слабые стороны коллективного кабинетного правительства?
- Как стоит относиться к сильным лидерам — с восхищением или опаской?
- Является ли культ личности чертой всех политических систем — или только диктаторских?
- Верно ли говорят, что мы имеем тех политических лидеров, коих заслуживаем?

Государственная служба



Бюрократия — это гигантский механизм,
приводимый в движение пигмеями.

Оноре де Бальзак. *Эпиграммы*

У многих людей слово «бюрократия»[1] наверняка тут же вызовет представление о чем-то непроходимо громоздком, бездушном и отнимающим нервы и время всякими пустыми формальностями. В политологии, однако, этот термин относится к административной машине государства — то есть к государственным служащим низшего и среднего, а в известной степени и высшего, звена, которые повседневно заняты выполнением тех или иных задач в области государственного управления. Впрочем, если следовать Максу Веберу, под бюрократией можно понимать не что иное как специфическую форму организации деятельности, относящуюся не только к государству, но и ко всему обществу в целом. Вне дискуссий, однако, остается одно: по мере роста государства и расширения сфер его ответственности, государственная служба стала играть все более и более важную роль в политической жизни. Сегодня уже никто не говорит о государственных служащих как о простых исполнителях, в них видят ключевое звено политического процесса; кто-то даже скажет, что они в известном смысле *заправляют делами* страны. За фасадом представительного и подотчетного обществу правительства, похоже, и впрямь стоит реальность «чиновничьего управления». Организация бюрократии и контроль над ней поэтому стали самой

СОДЕРЖАНИЕ

Теории бюрократии **439**
Бюрократия как административная машина 440
Бюрократия как власть 441
Бюрократия как саморазвивающаяся система 443
Роль бюрократии **445**
Функции бюрократии 445
Организация государственной службы 448
Власть бюрократии: вне контроля? **453**
Источники власти бюрократии 453
Как можно контролировать бюрократию? 456
Выводы 461
Вопросы для обсуждения **462**

[1] Читателю следует иметь в виду, что автор в духе западной политологической традиции, идущей от М.Вебера, исходит из амбивалентного, одновременно позитивного и негативного, понимания бюрократии. В той же традиции этот термин почти эквивалентен понятию «государственная служба» и «чиновничество». В настоящей главе эти термины переводятся в зависимости от контекста, но в основном так, как они употребляются в оригинале. (*Прим. пер.*)

что ни есть злободневной проблемой как для политиков, так и для политологов. И не было еще такой политической системы, для которой эта проблема оказалась бы простой.

В настоящей главе рассматриваются следующие основные вопросы.

Основные вопросы

- Что такое бюрократия?
- Каковы основные теории бюрократии?
- Каковы функции бюрократии?
- Как организованы бюрократии? Как их следовало бы организовать?
- Откуда идет сила бюрократий, почему эта сила до такой степени возросла?
- Как можно контролировать бюрократию?

Теории бюрократии

О бюрократии не просто спорили, вокруг нее ломались копья и бушевали страсти. В Новейшее время это были по большей части «нехорошие» страсти: либералы критикуют бюрократию за отсутствие открытости и подотчетности; социалисты, особенно марксисты, призывают на нее гром и молнию как на орудие классового подчинения; «новые правые» разоблачают ее корпоративный эгоизм и неэффективность. За всем этим скрывается совершеннейшая разноголосица относительно самой природы бюрократии. Сам термин употребляется в столь различных контекстах, что дать ему какое-то одно толкование — задача почти невыполнимая. Алброу (Albrow, 1970) выделил не менее семи современных концепций бюрократии:

- бюрократия как способ рациональной организации дела
- бюрократия как проявление организационной неэффективности
- бюрократия как правление чиновничества
- бюрократия как административное управление общественной деятельностью
- бюрократия как управление от лица политиков высшего звена
- бюрократия как организация
- бюрократия как современное общество в целом.

В известной степени эта разноголосица объясняется тем, что в различных научных дисциплинах бюрократию всегда понимали по-разному. Например, в государствоведении ее изначально трактовали буквально — как «правление бюро», то есть управление силами специально назначенных и официально уполномоченных на это лиц. Поэтому-то Дж. С. Милль в «Размышлении о представительном правительстве» (1861) и противопоставлял бюрократию представительным формам государственного управления, то есть управлению силами избранных и подотчетных обществу политиков. В социологии под бюрократией понимался особый тип организации — система не столько государственного, сколько административного управления: в этом смысле бюрократия присуща не только демократическим и авторитарным государствам, но также деловым корпорациям, профсоюзам, политическим партиям и т.д. Наконец, экономисты рассматривают бюрократию как

особую «публичную» организацию — организацию, которая финансируется за счет денег налогоплательщиков, не знает «дисциплины прибыли» и не реагирует на давление со стороны рынка. Чтобы как-то разобраться во всех этих версиях, рассмотрим здесь три теории бюрократии:

- бюрократия как административная машина
- бюрократия как власть
- бюрократия как саморазвивающаяся система.

Бюрократия как административная машина

Научное изучение феномена бюрократии изначально находилось под влиянием Макса Вебера. Выделив «идеальный тип» бюрократического правления как правления рационального, Вебер противопоставил его другим формам правления — традиционной и харизматической. Бюрократическим организациям, по его воззрению, присущи следующие черты:

- четко определенные должностные функции, основанные на писаных правилах;
- строго определенная иерархия, в которой низшие звенья строго подчинены высшим;
- четкое ведение дел с письменным их сопровождением и той или иной системой архивирования;
- безличный характер власти чиновника, идущий не от его человеческих качеств, а от «места»;
- жесткость правил и инструкций, ограничивающая свободу принятия решений;
- профессиональные и деловые критерии для карьерного продвижения служащих (подготовка, образование, опыт и компетентность).

По Веберу, определяющей чертой бюрократии является ее рациональность: она есть порождение точных, предсказуемых и, главное, эффективных способов организации общественной деятельности, и ее развитие необратимо, ибо само общество принимает ее формы. И все это не просто результат технического превосходства бюрократии над иными формами управления, речь должна идти о куда более глубоких процессах экономического, политического и культурного плана. Эволюция бюрократии была связана с эволюцией капиталистических экономик, со становлением крупномасштабных структур, делающих ставку на эффективность труда. С другой стороны, развитие современного государства, расширение его вмешательства в социальную и экономическую сферы порождало все более сильную правительственную бюрократию.

По Веберу, далее, рост бюрократии подстегивался процессами демократизации общества, в ходе которых прежние понятия — традиции, обязательства, привилегии — уступали место свободной конкуренции и меритократии. Он полагал, что процесс «рационализации» ведет к одному: все общества придут к схожим формам управления — идея, предвосхитившая **доктрину конвергенции** (convergence thesis). Позже с развитием этой же идеи выступил Джеймс Бернхэм (James Burnham, 1905—1987) в книге «Революция управляющих»

Доктрина конвергенции — теория, согласно которой политико-экономическое развитие современного общества с неизбежностью ведет к стиранию различий между капиталистической и социалистической общественными системами.

(*The Managerial Revolution*) — пионерской работе, доказывавшей, что все промышленные общества, каковы бы ни были идеологические различия между ними, управляются новым классом менеджеров, технократов и государственных чиновников, источником власти которых являются их технический и административный опыт.

Вместе с тем Вебер осознавал и то, что бюрократия является, образно говоря, палкой о двух концах. Во-первых, за организационную эффективность обществу придется расплачиваться ценой все более ограниченного участия людей в принятии решений. Бюрократизация при этом принесет с собой и новую социальную иерархию: будь она даже основана на «правлении достойнейших», правление это в любом случае будет идти сверху, а не снизу — от рядовых граждан или работников. По ветру будет пущена и мечта социалистов о диктатуре пролетариата — мечта, которая, по совершенно точному предсказанию Вебера, обернется «диктатурой чиновника». В этом отношении Вебер очень близко подошел к идеям своего друга Роберта Михельса (1878—1936), который на основе изучения партий сформулировал «железный закон олигархии».

◆ К понятийному аппарату

Слово «**бюрократия** (букв. «правление чиновников») в повседневном словоупотреблении означает нечто вроде бессмысленной административной рутины и имеет сугубо негативное значение. В общественных науках термин употребляется в более специальном и нейтральном смысле, обозначая целый ряд явлений — государственную службу, административную машину государства, рациональный способ организации умственного труда. При всех разногласиях относительно природы бюрократии принято считать что ее отличительными чертами являются формализация и профессионализация управленческой деятельности Гораздо меньше трудностей с использованием термина «бюрократия» в контексте сравнительного государственного права: здесь он относится к административному аппарату правительства, в котором бюрократы — это неизбираемые государственные служащие

Вебер, однако, был не столь пессимистичен, как Михельс, в оценке перспектив либеральной демократии. Не питая иллюзий в отношении способности бюрократии самовоспроизводиться и расширяться, он в то же время полагал, что в либеральном государстве ее можно, как минимум, сдерживать с помощью тех или иных механизмов демократического контроля. Гораздо больше Вебер опасался иного — что при дальнейшем наступлении бюрократии на общество из него выветрится духовное начало, а социальная среда утратит свое человеческое содержание: страсти и свобода человека окажутся в «железной клетке» рассудка и бюрократии.

Бюрократия как власть

Понимание бюрократии как особого рода власти идет главным образом от социалистической традиции социальной философии, в особенности от марксизма. Хотя Маркс в отличие от Вебера специально не занимался проблемой бюрократии, в его работах все же можно найти какой-то общий подход к этой теме. Отнюдь не усматривая в бюрократии продукта индустриализации, Маркс связывал этот феномен с особыми требованиями капитализма. Главным для него была не общественная функция бюрократии, а классовая роль государственного аппарата как механизма, через который буржуазия проводит свои интересы, а капиталистическая система в целом укрепляет себя.

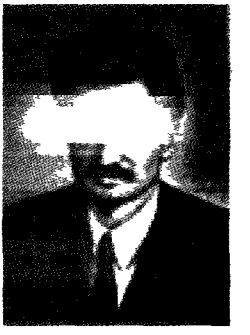
Много позже с анализом классовой сущности государственной бюрократии выступили неомарксисты, в частности Ральф Милибанд (Ralph Miliband, 1969). Более всего их интересовала способность высшего звена государственной службы выступать в качестве своеобразного барьера, который сдерживает, а то попросту и блокирует радикальные инициативы социалистических правительств и их отдельных министров. Как писал об этом Милибанд, «верхушка государственного чиновничества консервативна в том смысле, что ее представители, каждый на своем участке, сознательно или неосознанно поддерживают существующие экономические и социальные элиты». Происходит это по разным причинам, но главная состоит в следующем: хотя государственным служащим формально предписан принцип политической нейтральности, их верхушка по образованию и социальному опыту представляет ту же самую среду, что промышленники и бизнесмены, и имеет те же самые идеи, предрассудки и жизненные философии. Плюс к этому существуют определенные идеологические стандарты при приеме на службу и дальнейшем карьерном росте: понятно, что при всем этом государственные служащие с первых шагов своей карьеры надежно застрахованы от каких бы то ни было радикальных или социалистических симпатий.

По убеждению Милибанда, главным фактором, усиливающим консерватизм высшего звена государственной службы, является их близость к миру корпоративного капитализма. Во многом это результат прежней политики по расширению государственного вмешательства в экономическую жизнь, когда и сложились эти теснейшие отношения между деловыми кругами и государственными служащими: впредь «национальные интересы» формулировались в терминах долгосрочных интересов частного капитала. Кроме того, между государством и бизнесом происходит постоянный взаимообмен персонала (об этом говорят как о принципе «вращающихся дверей»): представители частного сектора получают назначения на государственную службу, а государственные служащие по увольнении из правительства — весьма «тепленькие местечки» в корпорациях. Неомарксисты здесь делают один вывод: коль скоро высокопоставленное чиновничество органически связано с интересами корпораций, перейти к социализму конституционным путем практически невозможно.

Но в марксистской теории бюрократии есть одно громадное упущение: здесь весьма мало думали о бюрократизации при социализме. Для Маркса и Энгельса это вовсе не было проблемой: предполагалось, что в бесклассовом коммунистическом обществе бюрократия «отомрет» вместе с государством. Марксизм поэтому оказался весьма уязвим перед критикой со стороны той традиции, что была заложена Вебером и Михельсом: коль скоро, по Веберу, бюрократия являет собой общесоциальное явление, общественная собственность и централизованное планирование ведут лишь к ее усилению. В XX в. поэтому марксистские теоретики уже не могли себе позволить игнорировать это явление.

Наиболее известная попытка объяснить феномен социалистической бюрократии принадлежит Льву Троцкому. В «Преданной революции» (1937) он писал о «бюрократическом вырождении» государства, объясняя его следующим образом: сочетание российской отсталости и политической неопытности пролетариата привели к тому, что государственная бюрократия здесь чудовищным образом разрослась, став препятствием для дальнейшего продвижения к социализму. Диктатура

Лев Троцкий (1879—1940)



Русский марксист и политический мыслитель. Будучи первоначально противником Ленина и его партийной организации, в 1917 г. все же примкнул к большевикам, став наркомом иностранных дел, а затем военным комиссаром. После смерти Ленина в 1924 г. оказался в политической изоляции, в 1929 г. был выслан из СССР, а в 1940 г. в Мексике по приказу Сталина убит. Теоретический вклад Троцкого в марксистское учение состоит в разработке концепции «перманентной революции», последовательном обосновании принципа интернационализма и критическом анализе сталинизма как формы «бюрократического вырождения» государства.

Сталина по сути и являла собой не что иное как политическое выражение интересов этой бюрократии, совершенно оторванной от масс. Но если у Троцкого бюрократия предстает пока еще какой-то социальной прослойкой, которую можно ликвидировать средствами политической революции, то у югославского диссидента (и бывшего соратника маршала Тито[1]) Милована Джиласа (1911—1995) это уже «новый класс»: власть бюрократии в социалистических режимах, писал он (1957), идет от того, что под ее контролем находятся средства производства, а это означает, что социализм стремительно эволюционирует в сторону государственного капитализма.

Бюрократия как саморазвивающаяся система

Неверно было бы думать, что критика бюрократии всегда шла слева, — в конце концов к дискуссии присоединились и «новые правые», взяв на вооружение такой инструментарий, как теория рационального выбора и теория общественного выбора (см. с. 276). Теория рационального выбора, вспомним, исходит из тех же посылок в отношении поведения индивидов, что и неоклассическая политэкономия: индивид всегда стремится к осуществлению собственных интересов и к умножению собственной же пользы. Теория общественного выбора, получившая особо широкое развитие в США, где она ассоциируются с так называемой виргинской школой политических исследований, разрабатывала практические аспекты приложения этой экономической модели принятия решений к обществу в целом. В духе этих концепций теоретики «новых правых» и выстроили свое понимание государства в целом и проблемы «большого правительства» в частности. Фокус внимания в этом случае переместился к интересам и мотивациям самой бюрократии.

В книге «Бюрократия и представительное правительство» (*Bureaucracy and Representative Government*, 1971) Уильям Нисканен (William Niskanen) показал, что высшее звено бюрократии — в прямом противоречии со своим образом «служите-

[1] Иосиф Броз Тито (1892—1980) — деятель международного коммунистического движения, генеральный секретарь (президент) Союза коммунистов Югославии, в годы Второй мировой войны — главнокомандующий югославской партизанской армией; премьер-министр (1945—1953) и президент Югославии. Первый из лидеров международного коммунистического движения, бросивший открытый вызов руководству СССР. (*Прим. пер.*)

лей общества» — мотивировано прежде всего интересами своей карьеры и потому всегда будет стремиться к расширению той структуры, где оно занято, и к увеличению ее бюджета. Рост бюрократии, таким образом, гарантирует сохранность рабочих мест, расширяет перспективы карьеры, повышает заработную плату, приносит с собой власть и влияние, престиж и полезные связи. Бюрократии, следовательно, присущи внутренняя логика и динамика развития, отчего и происходит рост государства, а с тем вместе и усиление его вмешательства в дела общества. Собственно, именно эта возможность бюрократии диктовать политические приоритеты избранным политикам, по убеждению «новых правых», и объясняет, почему рост государства происходит при правительствах самых разных идеологических цветов и оттенков. Удивительнейшая метаморфоза: в данном случае бюрократы предстают уже в образе «прирожденных социал-демократов», по этой причине «новые правые» и стоят за то, чтобы «вернуть государство в его изначальные границы». Идея здесь простая: если власть бюрократии не поставить под контроль, на экономике свободного рынка можно ставить крест.

«Новые правые» при этом указывают на нерыночный характер государственной бюрократии и проводят весьма нелестные для нее сравнения с частным сектором. Структуры частного сектора, такие, как корпорации, говорят они, складываются под воздействием как внутренних, так и внешних факторов: внутренние факторы — это извечное стремление всякого бизнеса к выгоде, заставляющее его постоянно искать способы повышения эффективности путем снижения издержек; внешние — это конкурентная рыночная среда, где фирмам приходится реагировать на потребности потребителя, разрабатывая новые продукты и понижая цены.

Бюрократия находится вне «дисциплинирующего воздействия соображений выгоды». Если ее издержки растут, под рукой всегда налогоплательщик — ему и платить по счетам. Кроме того, бюрократические структуры государства — это ведь всегда монополии, а монополиям и вовсе нет дела до рынка. Результат, по логике «новых правых», всегда один и тот же: бюрократические аппараты, как, впрочем, и все структуры общественного сектора, расточительны и неэффективны, а их услуги низкого качества и не отвечают потребностям или желаниям потребителя. Из этой философии «новых правых» с ее принципом «частное — хорошо, общественное — плохо» вытекает тот единственный вывод, что государственную бюрократию необходимо сократить до предела, а если это уже невозможно, перевести ее на управленческие технологии частного сектора.

Оппоненты теории общественного выбора, как правило, усматривает в ней тот недостаток, что она, по существу, отрывает индивида от его общественного окружения. В теорию, говорят критики, изначально встроен консервативный уклон — та посылка, что индивид всегда преследует свою выгоду и всегда делает это совершенно сознательно. Но на основе той же теории общественного выбора можно придти совсем к иным заключениям: например, Данливи (Dunleavy, 1991) показал, что если полагать отдельно рассматриваемых чиновников людьми рационально действующими, они скорее предпочтут свободно избирать стратегию развития своей структуры, нежели добиваться увеличения ее бюджета, тогда как теория общественного выбора приписывает им именно этот последний мотив.

Спору нет: с ростом государства в его аппарате растет и стремление располагать более солидными бюджетами, особенно когда структура и в самом деле стоит вне дисциплинирующего воздействия рынка. Но на основе каких коллективных действий, спрашивается, чиновники могут добиться увеличения бюджета? Высшее звено

чиновничества, похоже, более всего заинтересовано во всей совокупности выгод и льгот, связанных с работой, а не просто в более высоком жаловании. Данливи полагает, что чиновники более всего заинтересованы в «стоящей работе», а с тем вместе в эмоционально-позитивной и комфортной рабочей среде. Все здесь определяется стремлением высшего звена государственной службы решать достаточно важные и интересные рабочие задачи; что же касается заработной платы, стабильности и карьеры, общественный сектор в любом случае здесь может предложить лишь весьма скромные шансы и возможности. Приходится сказать, что высшее чиновничество, занятое текущими и перспективными интересами своего подразделения, — это отнюдь не те демонически одержимые созидатели «империи чиновничьей власти», какими они предстают в изображении «новых правых».

Роль бюрократии

Функции бюрократии

На первый и чисто поверхностный взгляд, бюрократия выполняет одну, но важнейшую, функцию — она проводит в жизнь законы, принятые законодательным собранием страны, и решения, принятые органами исполнительной власти. И в самом деле, в то время как на каждую функцию государства (представительство, разработка политики, артикуляция интересов общества) приходится по несколько политических институтов, аппарат государственной службы занят одной и только одной задачей — под наблюдением политического звена исполнительной власти проводить политику в жизнь. Если при этом еще следовать за Вебером, в бюрократии можно усмотреть этакую работающую по своим собственным законам административную машину, совершенно оторванную от мира политики, а в чиновниках — винтики и шестеренки этой машины, что безотказно работают каждый на своем месте и в соответствии с четко предписанными правилами. Все это весьма и весьма далеко от действительности. Хотя у бюрократии и в самом деле есть свое строго очерченное место и ей предписана всяческая беспристрастность, чиновничество оказывает сильнейшее влияние на политический процесс, в любой политической системе выполняя при этом несколько важнейших функций. Наиболее важными из них являются:

- функция административного управления
- совещательная и консультативная функция
- функция артикуляции и агрегирования интересов
- функция поддержания политической стабильности.

Административное управление

Первоосновная функция бюрократии — это реализация политики. Следовательно, бюрократия облечена задачами административного управления. Именно поэтому о ней принято говорить как об «администрации», а о политическом звене исполни-

◆ К понятийному аппарату

У понятия **«администрация»** несколько значений Оно, скажем, употребляется в отношении высшего эшелона исполнительной власти, например «администрация Клинтона». В широком смысле термин означает осуществление того или иного политического курса Термин несет в себе и такое значение, как содействие, помощь другим (поскольку в его корне имеется английское «to minister unto» — служить кому-либо): под эту категорию, следовательно, подпадают и системы государственной службы В более узком смысле администрация — это руководство общего характера, осуществляемое высшими должностными лицами, в отличие от тех задач, которые передаются чиновничеству и исполняются на ежедневной основе Общественная администрация — это либо те механизмы и институты, посредством которых осуществляется публичная политика, либо академическая дисциплина, объектом изучения которой эти механизмы являются.

тельной власти — как о «правительстве». Такое разделение предполагает, что можно провести четкую границу между разработкой политики — делом политиков и реализацией политики — делом государственных служащих. Разумеется, подавляющее большинство государственных служащих в мире и в самом деле занято исключительно административными делами, управляя программами социальной помощи, регламентируя экономическую деятельность, предоставляя всякого рода лицензии, обеспечивая граждан внутри страны и за рубежом информацией и консультативными услугами. Численность государственных служащих поэтому всегда зависит от масштаба тех задач, которые берет на себя государство. Так, в Великобритании занятость в системах государственной службы в XX в. возрастала с ростом государства, достигнув 735 тыс. человек в 1970-х годах, но затем сократилась до 499 тыс. в 1996 г., после того как государство стало на путь неолиберализма в 80-х. Федеральное чиновничество в США резко выросло как результат «Нового курса», достигнув 2,5 млн человек; в СССР система центрального планирования в эпоху своих самых широких масштабов управлялась силами 20 млн служащих.

И все же представление о государственных чиновниках как о простых функционерах, четко следующих каким-то правилам и исполняющим распоряжения начальства, не всегда верно. Во-первых, поскольку значительная часть административной работы неизбежно передается в ведение государственной службы, у чиновников всегда есть те или иные степени свободы, чтобы решать, как именно должна проводиться в жизнь та или иная политика. Во-вторых, степень политического контроля над бюрократией в разных государствах разная: скажем, в Китае она подвержена строжайшему и неусыпному контролю со стороны партии, во Франции же и Японии при своем высоком общественном статусе и репутации специалистов она пользуется достаточной независимостью. В-третьих, в своем совещательном качестве высшее звено государственной службы способно реально влиять на принятие тех политических решений, которым им же затем и предстоит исполнять.

Совещательная и консультативная функция

Политическое значение бюрократии в основном определяется ее ролью главного источника информации и рекомендаций для правительства. Вообще говоря, эта роль принадлежит в основном лишь высшему звену чиновничества, работающему в непосредственном контакте с политиками, — государственные служащие среднего и низшего звена обычно заняты более рутинными делами. Дискуссии о политичес-

ком значении бюрократии поэтому в основном и фокусируются на этом элитном слое государственной службы. Теоретически между обязанностями чиновников и обязанностями политиков можно провести вполне четкую границу: политики *делают* политику, чиновники *советуют*, как это лучше делать. Политическая роль государственных служащих поэтому сводится к двум основным функциям: формулировать возможные варианты решений и анализировать их наиболее вероятные последствия. И все это в довольно узких пределах, поскольку от чиновничества требуется соблюдать нейтралитет — этот принцип действует в Великобритании, Японии и Австралии, или они подчинены системе политических назначений — как в США.

Но есть основания думать, что политическая роль государственных служащих простирается куда дальше этого. Дело ведь еще и в том, что на практике границу между разработкой политики и рекомендациями на этот счет провести весьма непросто. Решения принимаются на основе доступной информации, а это означает, что смысл решения может находиться в прямой и непосредственной зависимости от рекомендации. Более того, как главный носитель совещательной функции бюрократия прочно контролирует и потоки информации: политик подчас знает не более того, что ему сообщит чиновник. Информация может быть сокрыта или препарирована так, как это нужно чиновнику. Нельзя, конечно, отрицать того, что в кабинетах чиновников накопились целые залежи ценного экспертного знания, от чего, собственно, их власть и проистекает; в любом случае по мере расширения государства и усложнения политического процесса политики-«непрофессионалы» все в большей степени будут зависеть от «профессионалов» государственной службы.

Артикуляция интересов

Хотя формально это и не относится к их обязанностям, системы государственной службы на практике помогают выявить многие общественные интересы и выразить их в обобщенной форме. Чиновничество ведь вступает в контакт с самыми разными группами общества, как того и требует специфика его деятельности. С усилением же корпоративистских тенденций прежние границы между обществом и правительственными агентствами и вовсе размываются. Сегодня такие категории, как врачи, учителя, фермеры, корпорации, становятся «клиентными группами» соответствующих правительственных агентств и со своей стороны выступают для них важнейшим источником информации. Такой **клиентелизм** (clientilism) может быть очень полезен для политической системы, поскольку поддерживает общественный консенсус. Чем шире у организованных групп интересов прямой доступ к «большой политике», тем охотнее они в ней будут участвовать. С другой стороны, клиентелизм отнюдь не всегда вписывается в этику государственной службы, как это, к примеру, показывает опыт США, где правительственные агентства весьма часто кончают тем, что оказываются в зависимости от тех самых отраслей промышленности, деятельность которых им надлежит регламентировать. Легко предположить, что при сращивании интересов тех или иных клиентных групп с интересами бюрократии в обществе могут возникать такие «спайки», которым и самые демократически настроенные политики будут не страшны.

Клиентелизм — система отношений, при которых правительственные агентства начинают служить интересам тех «клиентных групп», деятельность которых они призваны регламентировать.

◆ К понятийному аппарату

Коррупция В широком смысле этот термин означает состояние «развращенности» общества именно в этом смысле говорят, что всякая власть развращает, порождая неутолимое желание господствовать над другими и делая человека безразличным к страданиям других. В более узком смысле «коррупция» — это квазиюридический термин, означающий «недолжное» исполнение обязанностей, злоупотребление должностью в целях личной выгоды В большинстве случаев коррупция имеет материальный или денежный характер, а ее наиболее распространенное проявление — взяточничество Для понижения уровня коррупции института или системы важны многие факторы, в том числе надежный внешний контроль, административная дисциплина, строгость внутренних норм и правил, общий уровень экономического развития общества

Поддержание политической стабильности

Наконец, в последней своей функции бюрократия выступает своеобразным механизмом поддержания стабильности и преемственного развития политической системы. Эта ее роль особенно важна в развивающихся государствах, где существование корпуса профессиональных чиновников подчас выступает единственной гарантией того, что государственное управление будет осуществляться сколько-нибудь упорядоченным и надежным образом. Стабилизирующее воздействие на систему в данном случае исходит от статуса чиновников как профессиональных государственных служащих, исполняющих свои функции на постоянной основе: правительства, словом, приходят и уходят — чиновники остаются. В Великобритании со времен реформ 1870-х годов, заложивших основы современной государственной службы, действуют такие принципы, как беспристрастность отбора кандидатов на должность, политическая нейтральность госслужащего, его профессионализм и анонимность. Даже в США, где верхушка государственных служащих проходит через президентское назначение, основная масса федерального чиновничества представляет собой профессиональных госслужащих.

Нужно, однако, сказать, что преемственность государственной службы имеет и свои недостатки. Если в системе нет эффективных механизмов общественного контроля, в ней неизбежно развивается тенденция к коррупции — проблема, особенно остро стоящая перед развивающимися государствами, где ее усугубляют массовая бедность и отсутствие перспектив. Даже поддержание высоких профессиональных стандартов государственной службы может обернуться тем, что чиновничество начнет превращаться в высокомерную и неприступную касту с явно выраженным консервативным уклоном. «Нам, а не политикам, только что избранным, виднее, что есть общее благо» — уверовать в нечто подобное профессиональным государственным служащим куда как легко. Видя себя в роли блюстителей государственного интереса, они с тем большим упорством начнут сопротивляться любым попыткам радикально изменить или хотя бы реформировать систему.

Организация государственной службы

Одним из слабых мест веберовской теории бюрократии является тот ее постулат, что в своем стремлении к эффективности и рациональности государства мира приходят к очень схожим бюрократическим структурам. Концепция «идеальных

типов» Вебера, следовательно, не учитывает того, что чиновничество в принципе может быть организовано по-разному и что оно и в самом деле функционирует по-разному в зависимости от политических, социальных и культурных условий данного государства. Все это важно по двум причинам. Во-первых, от того, как организовано чиновничество, напрямую зависит эффективность административного управления в данном государстве; во-вторых, здесь речь идет и о том, как в государстве организованы политический контроль и подотчетность политических структур в отношении общества. Но та же проблема приобрела и более широкое значение с тех пор, как в 1980-х годах началось движение за сокращение общественных расходов государства — отчасти под влиянием идей «новых правых», отчасти в ответ на императивы экономической глобализации. Многие государства поэтому стали на путь «рационализации» своего административного аппарата — процесс, о котором сегодня говорят как о «повторном изобретении правительства» и который повлек за собой изменение политических, подчас даже конституционных, основ современного государства.

◆ К понятийному аппарату

Понятие **«ведомственность»** характеризует центробежные процессы в бюрократической структуре, вызванные обособлением министерств, ведомств и правительственных агентств. Речь идет о ситуации, в которой у агентств появляется возможность преследовать собственные интересы и сопротивляться как политическому контролю, так и более общей административной дисциплине Питательная среда ведомственности — функциональная специфика правительственных агентств, коллективный «эгоизм» их сотрудников, интересы соответствующих клиентных групп, которые данными агентствами обслуживаются Преодоление ведомственности методами перевода чиновников из одного агентства в другое или усиления политического контроля чревато общим снижением эффективности государственного управления Кроме того, на пути такого рода попыток подчас встают и политические руководители ведомств, успевшие «ассимилироваться», стать «своими людьми» в той структуре, которой им поручили управлять

Все системы государственной службы выстроены вокруг тех или иных целей или функций. Это всегда проявляется в том, как именно организованы направления государственной политики, министерства, ведомства и агентства, как именно между ними распределена ответственность в отношении, предположим, образования, жилищного дела, здравоохранения, обороны, налогообложения и так далее. Разумеется, число таких подразделений варьируется от страны к стране, равно как различаются и способы разграничения их полномочий. Так, в США рост государства выразился, например, в том, что в 1953 г. здесь было создано министерство здравоохранения, а в 1965 г. — министерство жилья и городского развития. В Великобритании тот же процесс отразился в создании министерства культуры, средств массовой информации и спорта в 1997 г. и в замене министерства занятости министерством по труду и пенсионному обеспечению в 2001 г.

Своеобразие этих структур, созданных по функциональному признаку, всегда определяется тем, как в них выдержано соотношение между централизацией и децентрализацией. Так, в Китае, одном из последних коммунистических режимов, эти структуры на каждом своем уровне находятся под строжайшим контролем и наблюдением со стороны партийного аппарата: ныне это, пожалуй, самая централизованная бюрократическая система в мире. Но даже и в коммунистических режимах министерства и ведомства пользовались известной самостоятельностью; несмотря на руководящую роль КПСС, советский аппарат управления, например, функционировал как некий «лабиринт», позволявший удовлетворять самые разные

◆ К понятийному аппарату

Доктрина **нового общественного управления** (НОУ) в общем относится к тем процессам, когда правительство в своей деятельности начинает использовать управленческие технологии частного сектора или передает частному сектору какие-то из своих функций. Философия НОУ заключается в том, что правительство должно «рулить» (определять главные направления своей политики), а частные структуры — «грести» (предоставлять услуги), и что общественные организации должны быть преисполнены «предпринимательским духом» В качестве позитивных примеров в данном случае указывают на то, что менеджеры тех или иных структур несут прямую ответственность за общие результаты работы, их функции заключаются в четком определении целей, ресурсы при этом распределяются в соответствии с результатами, используется практика краткосрочных контрактов, свободы найма и т п. НОУ наглядно демонстрирует общий переход от иерархий к рынку и от государственного правления к макроуправлению. Энтузиасты этой концепции связывают ее достоинства с «двумя Э» — экономикой и эффективностью, критики же указывают на то, что такая модель противоречит самому характеру общественного сектора и ослабляет подотчетность, что она требует создания новых регулирующих и инспекционных органов, что, наконец, здесь совершенно стирается граница между частным и общественным.

интересы, что где-то даже приближалось к «институциональному плюрализму» (Хью, 1977). Государственная служба в Великобритании по традиции централизована, в ней принята одна на всю страну политика найма и продвижения чиновников с единым расписанием должностей и оплаты труда. В 1966 г. здесь был принят так называемый Доклад Фултона, привнесший в систему еще большее единообразие: были отменены различия между чиновниками в системе исполнительной власти и занятыми в органах административного управления, так что чиновничество и впрямь стало некоей корпорацией. Более того, в соответствии с Докладом, была усилена роль «узких» специалистов и экспертов, что в громадной степени содействовало усилению «ведомственности» в системе государственной службы.

Но еще более централизованной является система государственной службы во Франции. В то время как чиновничество в Великобритании и Германии исторически развивалось эволюционно, через периодически предпринимавшиеся реформы, французская система была создана росчерком пера Наполеона. Система в высшей степени централизована, в ней принята жесткая иерархия должностей, акцент же сделан на узких специализациях и ориентации на долгосрочные интересы французского государства. Высшим административным органом страны является Совет государства, ему принадлежит совещательная функция в отношении законодательных и административных вопросов, он же действует и как высший суд по административным делам. Подготовкой государственных служащих занимаются высокопрестижные Национальная школа администрации и Политехническая школа: здесь готовят административную элиту страны, самое высшее ее звено. Надо лишь сказать, что наполеоновская модель, а она предполагала строжайшую дисциплину и единообразие, до конца так и не была реализована: в стране достаточно много различий между администраторами общего плана и специалистами, между верхушкой государственной службы и другими ее ступенями, а между министерствами и ведомствами отнюдь не устранено соперничество, особенно между министерством финансов и главными «расходующими» министерствами.

В США, напротив, мы видим пример децентрализованной бюрократии. Федеральное чиновничество подчинено президенту как главному «администратору» страны, но даже и оно столь разношерстно, что президенты и поныне бьются над тем,

чтобы привнести в систему какой-то порядок и направить ее в единое русло. Ситуация обусловлена тремя обстоятельствами. Во-первых, в США компетенция федерального правительства пересекается с компетенцией правительств штатов и даже еще более низких уровней, так что скоординировать все это в рамках единой политики очень сложно. Во-вторых, во всем этом своеобразно сказывается принцип разделения властей. Органы исполнительной власти подчинены президенту через секретарей его кабинета, одновременно Конгрессом создано и финансируется великое множество независимых комиссий. Хотя члены этих комиссий и назначаются президентом, он не вправе их уволить, как не вправе и вмешаться в сферу их ответственности, поскольку она была определена Конгрессом. В-третьих, система расколота на две части — постоянных государственных служащих, проходящих публичное испытание на соответствие должности, и очень небольшой группой политических «назначенцев»: от последних еще можно ожидать лояльности в отношении действующей администрации, первые же скорее всего будут озабочены тем, как расширить свою структуру и сохранить ее задачи.

Сложившаяся в США структура административного управления с 1970-х годов стала предметом возрастающего внимания и критики. Дело доходит до идей полностью ее перестроить. Б. Клинтон, скажем, находился под сильным впечатлением от книги Осборна и Геблера «Вновь изобрести государство» (*Reinventing Government*, 1992), где речь шла о том, что задача правительства — «рулить», но не «грести», под чем подразумевалось одно: лучше всего правительство работает тогда, когда занято разработкой политики, а задачу предоставления услуг, или исполнения политики, оставляет различным агентствам, действующим от имени государства. Теоретически такой подход отнюдь не предполагает сокращения обязательств государства, но самыми большими его энтузиастами явились «новые правые»: для них книга стала настоящим манифестом борьбы с «большим правительством».

Идеи такого рода распространились как в США, так и в других западных странах. Дальше всех в этом отношении зашла Новая Зеландия, но эти идеи пробили себе путь и в Великобритании, где реформы государственной службы начали Тэтчер и Мэйджор, а продолжил Блэр. Заговорили о «новом общественном управлении». Продвижение в этом направлении началось в 1988 г., когда была принята так называемая инициатива «Следующие шаги», в рамках которой началась настоящая разборка некогда единой административной системы страны: задачи министерств были урезаны до их «ключевых» функций, а основная часть прежних задач перешла к так называемым исполнительным агентствам, как в Швеции. К 1996 г. в таких агентствах работали уже 70 % государственных служащих Великобритании, и все большее число задач на контрактной основе передается частным структурам.

Работа по преодолению прежней замкнутости и неэффективности административного управления шла и по линии все более широкого использования так называемых целевых методов и оценки качества. С 1997 г. правительство Блэра стремится распространить эти методы по всему общественному сектору страны, напрямую связывая их с финансированием государственной службы и заявляя о своей готовности предавать огласке случаи «некачественного исполнения». Параллельно в таких областях, как здравоохранение, образование и городское развитие, все больше возрастает роль так называемых «*кванго*». В 1996 г. в Великобритании насчитывалось 5207 квазиправительственных структур, расходовавших свыше 60 млрд фунтов стерлингов (35% от общей суммы общественных расходов). Но самой ради-

Обратим внимание на...

Кванго: плюсы и минусы

Кванго — сокращение от «квазиавтономная неправительственная организация» — это крайне расплывчатый и на самом деле неясный термин. В самом общем смысле он применим к любой организации, исполняющей правительственные функции и составленной не из избранных политиков и государственных служащих, а из людей, привлеченных со стороны Таким образом, в это понятие входят самые разные исполнительные органы и совещательные комитеты Квазиавтономный статус кванго означает, что они являются частью «правительства на расстоянии вытянутой руки», а их неправительственный характер означает, что они являются частью «неизбираемого правительства».

Достоинства кванго состоят в следующем:

- позволяют правительству использовать опыт и профессиональные знания внештатных советников,
- облегчают бремя работы «официальных» правительственных ведомств и агентств.

Недостатки кванго усматривают в следующем:

- если они в действительности расширяют сферу влияния министерств, усиливается централизация политической власти;
- если они подрывают возможности представительных институтов наблюдать за работой правительства, в обществе ослабляются отношения демократической подотчетности;
- делая общественную администрацию более разобщенной и менее системной, они способствуют **балканизации** политики.

кальной попыткой «вернуть государство к его изначальным границам» в Великобритании стала с 1980-х годов политика радикальной приватизации в таких отраслях, как телекоммуникации, местный транспорт, электро-, газо- и водоснабжение. Сложилась и модель партнерства между общественными и частными структурами, в рамках которого частные структуры играют все более заметную роль в финансировании и предоставлении тех услуг, что раньше всецело находились в ведении общественного сектора.

Эти тенденции становятся все более типичными, по мере того как правительства делают все возможное и невозможное, дабы удержать общественные расходы под контролем. Но за стремление сделать управление более целенаправленным, повысить его эффективность и сократить издержки приходится и расплачиваться. Явным образом ослабляются отношения подотчетности политических институтов в отношении общества — возникает так называемый «демократический дефицит». Ведь сильной стороной единой государственной службы было то, что она отвечала принципу министерской ответственности, которым гарантировалось, что государственные служащие, назначенные на свои должности, отвечают перед политиками, на свои посты избранными, и, следовательно, в конечном итоге перед обществом. Создание же полуавтономных исполнительных агентств и особенно «кванго» означает, что министры по сути не несут ответственности за повседневную административную работу. На это сторонники перестройки административной сферы отвечают, что такого рода проблемы могут быть разрешены на пути повышения стандартов управления с использованием целевых методик и других управленческих технологий.

Балканизация — состояние политической структуры, когда она представляет собой «лоскутное одеяло», раздираемое внутренними противоречиями (имеется в виду политический опыт Балкан).

Еще одной проблемой в данном случае является то, что перенос в общественный сектор управленческих технологий, структур и даже персонала частного сектора может привести к ослаблению самого духа и смысла общественных услуг — всего того, к чему системы государственной службы стремились десятилетиями. Конечно, культуру государственной службы, как она сложилась, скажем, в Японии, Индии, Франции и Великобритании, вполне можно критиковать за отчужденность от общества, даже высокомерие отдельных ее представителей, но все это, по меньшей мере, было как-то связано с идеями общественного блага и национального интереса, а не частной выгоды и предпринимательства, и худо-бедно, но все же сдерживало коррупцию в большинстве стран либеральной демократии. Еще одной проблемой является то, что «возвращение государства в его изначальные границы» на практике может, напротив, обернуться лишь усилением централизации и правительственного контроля. Здесь вполне может сработать такой механизм: по мере того как государство перекладывает свою ответственность на частные структуры, оно же вынуждено учреждать и новые органы для финансирования и регламентирования этих структур. Позиции же политиков усиливаются потому, что они, собственно, и внедряют новые управленческие технологии, явно заходя в ту сферу, что по традиции принадлежала государственной службе. Наконец, есть еще проблема непредвиденных последствий, когда само стремление к экономии и эффективности может привести к совершенно противоположным результатам: исторический пример — СССР, где «сверхрациональные» системы планирования, планирования целевого, в конце концов обернулись расточительством ресурсов и полнейшим застоем.

Власть бюрократии: вне контроля?

Источники власти бюрократии

В конституциях государственная служба всегда выглядит силой абсолютно лояльной в отношении общества и чрезвычайно для него важной, само же общество склонно усматривать в ее представителях могущественных и влиятельных фигур, что все вместе составляют «четвертую ветвь государственного управления». Самые разные теоретики — Вебер, Бернхем, Троцкий — писали о власти бюрократии — власти, подчиняющей себе политиков. О японских госслужащих, особенно о сотрудниках всемогущего Министерства международной торговли и промышленности, говорят как о «несменяемых политиках», которые за кулисами своего министерства и вызвали к жизни японское «экономическое чудо» 1950—1960-х годов. Келлнер и Краузер-Хант (1980) называют систему государственной службы Великобритании «правящим классом» страны — оценка, лишь подтверждаемая мемуарами таких бывших министров, как Ричард Кроссман (1979), Барбара Касл (1980) и Брайан Седжмор (1980). При этом говорят еще и о том, что сила, стоящая за валютным и политическом союзом в ЕС, — персонал базирующейся в Брюсселе Европейской комиссии — так называемые *еврократы.*

Больше всех обеспокоены властью бюрократии крайне левые и крайне правые, всегда отрицавшие, каждые по-своему, традиционное представление о нейтрально-

сти государственной службы. Как уже отмечалось, марксисты всегда держались того убеждения, что бюрократия является проводником интересов господствующего класса и делает все, что в ее силах, дабы заблокировать инициативы социалистических правительств. «Новые правые» со своей стороны настаивают на том, что чиновники подстегивают рост государства и тем самым сопротивляются неолиберальной политике свободного рынка. Но лучше всего сказать, что природа бюрократической власти (пожалуй, это даже закономерно) всегда окутана тайной: во-первых, если государственные служащие и осуществляют какую-то власть, они делают это посредством своих весьма «приватных» контактов с верхушкой исполнительной власти, и, во-вторых, поскольку эта верхушка испытывает на себе мириады воздействий, влияние чиновничества невозможно определить сколько-нибудь точно. Можно говорить о *трех* источниках власти бюрократии:

- стратегической позиции бюрократии в политическом процессе;
- взаимоотношениях между чиновничеством и верхушкой исполнительной власти;
- статусе и квалификации государственных служащих.

Первый источник — политический процесс в современных государствах осуществляется так, что для политического влияния государственной службы остается весьма много места. Главное то, что в своем качестве советников по политическим вопросам государственные служащие имеют самый широкий доступ к информации и, более того, контролируют ее потоки. Где знание уж точно есть сила, так это в коридорах власти, — здесь чиновники решают, что министры будут знать и что не будут. Простые варианты решений могут быть выбраны, оценены и сформулированы так, что получится результат, нужный чиновнику. И все это отнюдь не значит, что он специально вводит кого-то в заблуждение или следует какой-то своей политической философии, это означает лишь то, что сознательные или бессознательные предпочтения чиновничества накладывают свой отпечаток на обсуждение проблем и, следовательно, на их решения.

Позиции бюрократии усиливаются и через ее связи с группами интересов. Как главное связующее звено между правительством и бизнесом, рабочей силой, профессиональными и иными группами, бюрократия способна выстроить самые могущественные союзы и в каких-то случаях играть вообще решающую роль в формировании политики. Об этом сегодня говорят как о «политических сетях» — сложных взаимоотношениях между высшим чиновничеством и представителями организованных групп, которые, в сущности, непроницаемы для воздействия со стороны общества или избранных политиков. Нужно ли к этому говорить еще и о том, что власть чиновничества не заканчивается моментом принятия политического решения. Политики могут искать или не искать альтернативных источников информации, но исполнение решения они уж точно передадут в руки чиновничества, организовано ли оно как единое целое или как сеть квазиавтономных агентств. Контролируя исполнение решения, чиновник имеет полную возможность преподнести его по-своему, положить под сукно или совершенно заблокировать.

Второй источник власти бюрократии — это ее рабочие отношения с верхушкой исполнительной власти. Внешне дело обстоит так, что министр всегда будет «начальником», а чиновник — лояльным и исполнительным «подчиненным». Есть, однако, веские основания полагать, что на практике это взаимоотношение может быть иным, даже перевернутым.

(1) Политиков, так сказать, мало, а чиновников много. В США, например, если говорить о высокопоставленных фигурах исполнительной власти (тех, для назначения которых требуется одобрение Сената), получается, что президенту и его кабинету в составе не более чем 20 секретарей противостоит 600 чиновников высшего ранга. В Великобритании количественное отношение между министрами и государственными служащими уровня помощника или заместителя министра составляет 2 к 13. Получается, что политики обладают весьма ограниченными степенями свободы, государственные служащие же обладают куда большей независимостью в исполнении своих административных функций.

(2) Нужно говорить о том, что у государственных служащих свои модели карьеры, у избранных политиков — свои. За исключением американского случая, государственные служащие остаются на своих местах и после смены правительства. Министры же занимают свой пост на определенное время, в парламентских системах, подобных британской, где обычным делом являются перетасовки кабинета, они и вовсе находятся на своем посту в среднем не более двух лет. Особенно подвержены влиянию чиновничества новоиспеченные министры, еще не приобретшие административного опыта и специальных знаний, подчас дело обстоит так, что стоит им этот опыт приобрести, им дают другое министерство. Чиновники же в таких ситуациях могут сохранять полнейшее спокойствие, наверняка зная, что переживут любого, даже самого «грозного», политического руководителя.

(3) Преимущества государственных служащих проистекают из того весьма простого обстоятельства, что на своем рабочем месте они находятся целый день, тогда как их боссы — только часть времени. В довершение того, что с расширением и усложнением государственной деятельности нагрузка на исполнительную власть возросла в принципе, министрам приходится выполнять еще великое множество обязанностей, подчас совершенно поглощающих их время и энергию. Это обязанности по кабинету министров и всевозможным комитетам, по парламенту и избирательным округам, по церемониальным случаям, встречам с прессой, зарубежным визитам и встречам на высшем уровне. Словом, министр может быть абсолютно предан делу, крайне работоспособен и деятелен, но и в этом случае его роль будет ограничена «общим руководством», а все остальное, от деталей до практического исполнения, ему придется передоверить своему аппарату.

Наконец, третий источник власти бюрократии проистекает из их высокого общественного статуса. Их ценят как специалистов; во многих политических системах высшее чиновничество воспринимается как меритократическая элита, работающая на национальные интересы. Свое выражение этот меритократический момент находит и в том, как чиновников готовят к должности и назначают на нее. В Германии, например, на высшие должности государственной службы можно попасть не иначе как по прохождении состязательного экзамена, к которому допускаются, как правило, выпускники юридических факультетов университетов; отобранные кандидаты проходят дополнительную трехлетнюю подготовку, снова завершающуюся государственным экзаменом. Во Франции в свое время была специально учреждена Национальная школа администрации для подготовки высшего чиновничества общего профиля — и это в дополнение к таким институтам, как Политехническая школа, из которой выходят специалисты более узкого профиля. Элитный статус японских государственных служащих поддерживается системой испытаний-экзаменов, по результатам которых выбирается один кандидат из 40 претендентов:

на 70 % это выпускники Токийского университета, две трети из которых имеют степени по юриспруденции. Статус чиновничества здесь выше; именно ему, в общем-то консервативному японскому чиновничеству, пришлось взвалить на свои плечи весь процесс экономического возрождения и перестройки после Второй мировой войны, буквально из ничего выстраивая так называемую плановую рыночную экономику. Что касается Великобритании, здесь статус государственной службы поддерживается тем, что в нее идут по большей части выпускники «Оксбриджа», также проходящие через наистрожайший отбор.

В отличие от чиновников члены правительств приходят на свои должности весьма слабо подготовленными, им постоянно требуются совет и поддержка. Правительства формируются на основе программ и манифестов. Как эти лозунги и цели общего характера перевести в конкретные и работающие законодательные программы — по большей части зависит от государственных служащих. Проблема обостряется еще одним обстоятельством: для победы на выборах требуются одни качества, для эффективного административного управления — совсем иные. Везде, но особенно в парламентских системах, кандидаты на министерские посты назначаются из чрезвычайного узкого круга способных людей — членов партии или партий большинства в парламенте: ни специальных знаний для управления своим министерством, ни подчас даже опыта управления вообще какой-либо крупной организацией у них, как правило, нет.

Как можно контролировать бюрократию?

О том, что бюрократию необходимо держать под контролем, говорят многие и по разным соображениям. Здесь важно прежде всего то, что неконтролируемая бюрократия — это прямое отрицание принципов представительного и ответственного правительства. Чтобы демократия работала, чиновничество должно быть подотчетно политикам, а те в свой черед — обществу. В противном случае правы будут те, кто говорит, что в либеральных демократиях за фасадом партийного соперничества скрывается реальная власть — власть ни перед кем не отвечающей бюрократии. Речь поэтому прежде всего идет о гарантиях против коррупции, дурного управления, злоупотреблениях властью.

Политический контроль над бюрократией нужен еще и затем, чтобы само чиновничество работало эффективнее и не ставило свои собственные интересы выше интересов дела, чтобы, наконец, как-то сдерживать центробежные силы в административном управлении, порождаемые ведомственностью. Сами чиновники на все это могут возразить, что никакого внешнего контроля над ними не нужно, ибо они и без того вполне дисциплинированно соблюдают профессиональные стандарты своей деятельности, более того — верны самому духу государственной службы, что и впрямь, наверное, будет справедливо по отношению к таким системам постоянной государственной службы, какие мы видим в Германии, Франции, Индии и Великобритании. Но даже если это и так, есть другая сторона вопроса: культура государственной службы в известном смысле может быть не решением проблемы, а самой проблемой — проявлением все той же несколько высокомерной позиции, выражаемой сакраментальной фразой «чиновникам всегда виднее».

Основные формы контроля над бюрократией можно представить следующим образом:

- создание механизмов политической подотчетности
- политизация государственной службы
- создание так называемых «контрбюрократий».

В теории чиновничество может быть подотчетно исполнительной власти, законодательному собранию, судебной власти и обществу. Естественнее всего говорить о его подотчетности исполнительной власти, поскольку именно эта власть несет верховную ответственность за административное управление обществом и функционирует в непосредственном контакте с государственной службой. Наиболее разветвленную систему такого контроля мы видим в социалистических режимах, таких, как Китай и бывший СССР, где выстроена целая пирамида партийных органов, существующая параллельно с административными органами и осуществляющая наблюдение за ними. В СССР, однако, вся эта машина оказалась столь сложной и громоздкой, что и «ведущая роль партии» не предотвратила ее превращения в самодовлеющую систему со своими собственными интересами или, с другой стороны, в проводника всевозможных групповых (экономических, социальных и местных) интересов.

В либеральных демократиях, особенно парламентского типа, политический контроль в основном зависит от того, как в данной системе соблюдается доктрина министерской ответственности. Ее главный постулат состоит в том, что министры и только они отвечают перед законодательным собранием за все действия своего аппарата и политику своего министерства. Наиболее полное свое развитие принцип министерской ответственности получил в Великобритании, где он, помимо прочего, означает, что государственные служащие отвечают исключительно перед своим министром, а через него — перед действующим правительством. Обеспечивает ли эта доктрина политический контроль над бюрократией? Здесь надо принять во внимание три обстоятельства. Во-первых, как отмечалось выше, сегодня министры не осуществляют полного контроля над своими аппаратами — слишком эти аппараты велики, а их задачи сложны. Во-вторых, министры и не обнаруживают готовности жертвовать своей политической карьерой, уходя в отставку из-за ошибок своего чиновника (и даже из-за собственных ошибок), премьер-министры же также не спешат принимать отставку, если это возымеет негативный резонанс в обществе. Наконец, в-третьих, парламенту зачастую не хватает ни информации, ни политической воли, чтобы держать министров или государственных служащих под контролем.

В принципе парламентский контроль вполне может обеспечить политическую подотчетность государственной службы. Примером тому может быть учреждение в Великобритании в 1979 г. специального комитета для анализа работы высокопоставленных государственных служащих и министров — косвенное признание того, что система министерской ответственности не работает. В случае с парламентским контролем, однако, все упирается в деньги. В Конгрессе США принята практика анализа президентского бюджета, он также имеет конституционное право финансировать различные органы и агентства исполнительной власти. Это дает комитетам Конгресса возможность запрашивать информацию и подвергать рассмотрению работу каждого министерства, проверять адекватность предоставляемых данных и цифр, выявлять случаи административных нарушений и нецелевого расходования

◆ К понятийному аппарату

Доктрина **министерской ответственности** («личной ответственности») определяет отношения между министрами и их ведомствами и, по крайней мере теоретически, гарантирует, что государственные структуры подотчетны обществу В этой доктрине, которой следуют в большинстве парламентских систем (наиболее последовательно в Великобритании), выделяют две главные особенности (1) За все действия ведомств, прежде всего за ошибочные, ответствен министр Этим поддерживается то представление, что все решения, принимаемые от имени министра, действительно принимает он сам на политическом жаргоне здесь можно сказать, что «не на кого сваливать, кроме министра» (2) Министры подотчетны законодательному собранию перед ним они отвечают за все, что происходит в их ведомствах, и могут быть им смещены с должности за ошибки и любые действия неподобающего характера их подчиненных В теории принцип министерской ответственности служит выстраиванию цепи ответственности и подотчетности, связывающей госслужащих с обществом через министров и законодательные собрания, на практике же все это часто определяется усмотрением действующего правительства

средств. Все это, однако, не исключает вероятности возникновения мощных альянсов — так называемых «железных треугольников», охватывающих исполнительное агентство, соответствующий ему комитет Конгресса и группы интересов, с которыми связаны первые две структуры.

Судебный контроль над бюрократией мы обнаруживаем в тех системах, где административное право, определяющее полномочия и функции исполнительных органов государства, сформировалось в виде отдельной ветви публичного права. Во многих государствах континентальной Европы это привело к созданию сети административных судов и трибуналов, уполномоченных разрешать конфликты между органами государства и частными лицами Во Франции высшим административным судом является Совет государства, осуществляющий общее наблюдение над всеми административными уровнями в стране.

Подотчетность бюрократии обществу достигается несколькими путями — официальными и неофициальными. Более всего распространена система, в свое время зародившаяся в Скандинавии, а затем в различных своих вариантах принятая в таких странах, как Новая Зеландия, Австралия, Великобритания и Франция, — система омбудсменов (ombudsman system). Смысл ее в том, что любое частное лицо может обратиться к специально уполномоченному на то чиновнику с претензией к правительственным служащим. Проблема здесь лишь в том, что в системе пока очень мало механизмов прямого исполнения решений. В Великобритании, где она представлена Комиссаром Парламента по делам администрации, ей особенно не хватает эффективности, поскольку претензии принимаются не напрямую, а только через членов парламента, общество же в целом имеет на этот счет самые туманные представления.

Неофициальные способы давления на бюрократию связаны со средствами массовой информации и организованными группами общества. Чиновничество хорошо понимает, что одно дело — формальная политическая подотчетность, совсем иное — те проблемы, которые возникают при обнаружении скандалов, коррупции и административной некомпетентности. В США широкое освещение в прессе «уотергейтского скандала» в 1970-х годах повлекло за собой вполне реальные меры более строгого контроля за деятельностью таких государственных агентств, как Центральное разведывательное управление (ЦРУ) и Федеральное бюро расследований (ФБР). Точно так же французская газета «Фигаро» инициировала широчайшее освещение того, как в 1985 г. было потоплено судно «Гринпис» «Воин радуги», что

◆ К понятийному аппарату

Омбудсмен — понятие, сложившееся в скандинавских странах, точных аналогов в иных языках не имеет Омбудсмен — это государственный чиновник, в функции которого входит защита прав граждан в той или иной области и рассмотрение случаев административных нарушений и непорядков — от фактов злоупотребления должностью до нарушения процедур и случаев элементарной некомпетентности Роль омбудсменов состоит в том, чтобы содействовать обычным апелляционным инстанциям вроде административных судов, но не замещать их собой Поскольку омбудсмены имеют дело по большей части с нарушениями административной этики, их решения редко приобретают обязательную силу Хотя система омбудсменов на практике усиливает механизмы общественного контроля, ее критики отводят ей лишь чисто символическое значение в любом случае все зависит от того, на кого именно возлагаются эти функции

повлекло за собой отставку министра обороны. Нужно лишь помнить, что проводить такого рода расследования в высшей степени сложно из-за той завесы секретности, что обычно окутывает государственный аппарат, и того, что правительство не носит открытого характера.

Политизация государственной службы

Один из способов контролировать бюрократию заключается в том, чтобы «идеологизировать» ее высшее звено — добиться его активного участия в программе действующего правительства. В этом случае заметно смягчаются и различия между политикой и администрацией, между политиками и чиновниками. Контроль также осуществим через систему политических назначений. В США она была введена в практику президентом Э. Джексоном в конце XIX в., когда он сместил около 20 % прежних чиновников федерального уровня и назначил на их место своих людей. С тех времен смена президента в США означает смену администрации: каждый раз замещается порядка 3 тыс. должностей, преимущественно в краткий период между президентскими выборами в ноябре и инаугурацией нового президента в январе следующего года; при этом 200 назначений осуществляется лично президентом, а остальные — ведущими фигурами его администрации с санкции президента.

В Германии практикуется более скромная система, основанная на принципе *Berufsverbot* (буквально «отказ в доступе к профессии»), позволяющая новоназначенным министрам и новым правительствам избавляться от нежелательных лиц в своем аппарате путем их увольнения с полным сохранением жалования. Повсеместно, однако, проблема приобретает все более и более политизированные формы. Так, в Великобритании правительство Тэтчер вообще ликвидировало министерство государственной службы, после чего зазвучали голоса о том, что высшее чиновничество «тэтчеризируется»: имелось в виду ставшее притчей во языцех обыкновение Тэтчер при назначении чиновников на высшие посты задаваться вопросом «а наш ли он человек?». Тони Блэра критикуют за политизацию пресс-службы правительства: утверждают, что она напрямую управляется с Даунинг стрит. Во Франции говорят о «ползучей политизации» чиновничьего корпуса: сегодня примерно 500 должностей в высшем эшелоне французской государственной службы

занято в соответствии с решениями тех или иных членов правительства — и все это люди, либо идеологически близкие к правительству, либо лично связанные с его главными фигурами. В результате высшее звено государственной службы Франции сегодня являет собой весьма пеструю мозаику политических кланов, а отнюдь не систему, стоящую над партиями.

В положительном сценарии политизация высшего звена государственной службы обеспечивает более высокий уровень его лояльности по отношению к правительству. Многие при этом утверждают, что открытая политизация в любом случае лучше скрытой, поскольку нейтральность и беспристрастность государственной службы всегда была мифом. У медали, однако, две стороны. Во-первых, нужно сказать, что политизация государственной службы в известной степени противоречит ее профессионализму. Ведь как только чиновник получает должность по политическим или идеологическим основаниям, это назначение приобретает столь же временный характер, что и пост его политического патрона. Здесь неизбежно то следствие, что система государственной службы перестанет от правительства к правительству накапливать в себе информацию и опыт, подобно тому, как в США смена президента каждый раз означает разрыв преемственности в государственном управлении.

Нужно сказать еще и то, что политизированность государственной службы весьма непросто совместить с принципом ее меритократичности. Дело попросту объясняется тем, что в систему, где все зыбко и подвержено всевозможным перипетиям в зависимости от политических пристрастий или личных отношений, весьма непросто привлечь специалистов высокого ранга: они, можно полагать, попросту предпочтут те места, где людей ценят за опыт и способности. Наконец, нужно учитывать и то, что в идеологическом энтузиазме чиновник может попросту просмотреть слабые места тех или иных решений. Достоинство же чиновничьего нейтралитета в любом случае заключается в том, что между государственным служащим и политиком всегда есть та или иная дистанция, которая помогает чиновнику видеть не только недостатки, но и достоинства тех или иных вариантов политики. Снова вспомним Маргарет Тэтчер: может статься, какие-то ее решения, оказавшиеся непопулярными, и были приняты потому, что окружающие ее чиновники перестали восклицать: «Но, госпожа премьер-министр...»

Контрбюрократия

Наконец, контроль над бюрократией можно осуществлять через дополнительные структуры, которые, помогая политикам, были бы противовесом традиционному чиновничеству. Самым простым случаем здесь является привлечение экспертов «со стороны», что сегодня практикуется едва ли не во всех политических системах. Можно говорить и о более сложных случаях, когда в поддержку министерствам учреждаются целые институты, а их сотрудники выполняют роль консультантов. Чаще всего это специально учрежденные, «под конкретную задачу», структуры. Примеры таких структур можно во множестве найти в недавней британской истории. Так, Эдвард Хит в 1970 г. учредил Группу анализа политики, Г. Вильсон в 1974 г. — Политический отдел, Маргарет Тэтчер в 1970-х годах существенно рас-

ширила функции Частного отдела и неоднократно обращалась за консультациями к исследовательским институтам консервативной ориентации, таким, как Центр по изучению политики Института Адама Смита; наконец, Тони Блэр существенно укрепил Отдел кабинета и постоянно привлекает к сотрудничеству такие институты, как Институт исследований публичной политики и Демос (Demos). Еще шире используются так называемые *кабинеты* при министрах во Франции, Италии, Австрии и в органах ЕС: они представляют собой узкие группы советников (во Франции это примерно 15—20 человек), помогающие формулировать решения, контролировать работу министерства и так далее.

Наиболее широкое развитие идея «контрбюрократии» получила в США, воплотившись здесь в так называемый Executive Office of the President (EOP) — Исполнительный отдел президента. Отдел был учрежден президентом Рузвельтом вслед за тем, как Комитет Браунлоу провозгласил: «Президенту нужна помощь». EOP по существу представляет собой личный аппарат президента. Здесь множество отделов, в которых занято порядка 1400 человек. Главным отделом является Офис Белого дома, к которому относятся ближайшие советники президента; Офис управления и бюджета, помогающий готовить бюджетные и законодательные предложения; Совет по национальной безопасности, занимающийся военными и внешнеполитическими проблемами, и Совет экономических советников, консультирующий президента по экономическим вопросам.

Смысл контрбюрократии состоит в том, чтобы как-то выправить дисбаланс между немногочисленными политиками-непрофессионалами, занимающими свои места временно, с одной стороны, и профессиональным чиновничеством, работающим на постоянной основе, — с другой. Но все это не лишено и недостатков. В случае с EOP, например, имеет место дублирование функций государственных агентств, что порой приводит к ожесточенному соперничеству между ними: пример — весьма напряженные отношения между Советом по национальной безопасности и Государственным департаментом.

Еще одна проблема состоит в том, что структуры контрбюрократии могут в действительности лишь осложнить проблему политического контроля, но не разрешить ее. Следует вспомнить, что некогда полковник Оливер Норт, сотрудник Совета по национальной безопасности, оказался в эпицентре скандала «Иран-контрас», столь сильно навредившего администрации Рейгана в 1990-х годах. Наконец, когда политик окружает себя «карманными» советниками, возникает опасность, что он оторвется от политической реальности: проще сказать, ему будут говорить только то, что он желает услышать. Примерами тому опять таки являются Уотергейт и дело «Иран-контрас», когда президенты (соответственно Никсон и Рейган) по сути оказались заложниками своих советников из EOP, можно полагать, во многом потому, что не доверяли федеральной бюрократии да в общем-то и не контролировали ее.

Выводы

♦ Исторически термин бюрократия имел несколько значений. Первоначально он означал «правление чиновников» в отличие от системы, где отправление власти принадлежит избранным политикам. В общественных науках он обычно означает способ

организации общественной деятельности. Современные политологи, однако, под бюрократией понимают административную машину государства, а под бюрократами — чиновников или государственных служащих.

♦ Существует три основные теории бюрократии. По Веберу, это рационально организованная система деятельности — нечто характерное для общества в целом. В другой теории ее трактуют как власть, имеющую преимущественно консервативный характер, выражающую классовые интересы и находящуюся за пределами политического контроля. Наконец, третья теория усматривает в ней самодостаточную и саморазвивающуюся систему, в которой чиновничество преследует свои собственные интересы и тем самым порождает «большое правительство».

♦ Главная функция бюрократии — проводить в жизнь решения исполнительной власти и законы законодательной. Вместе с тем государственной службе принадлежат и такие важные функции, как информационное и аналитическое обслуживание политического руководства, артикуляция общественных интересов, поддержание политической стабильности и преемственности, особенно при сменах правительства или администрации.

♦ Системы государственной службы традиционно организованы по функциональному принципу, отсюда их деление на министерства, агентства, отделы и т. п. При этом здесь широко варьируется степень централизации — децентрализации. Современной тенденцией, однако, является отделение процессов выработки политики от процессов ее исполнения, а также внедрение в государственную службу технологий менеджмента из частного сектора — вплоть до приватизации.

♦ Общество всегда было озабочено и обеспокоено проблемой власти бюрократии: в этом усматривалась и усматривается прямая угроза принципам демократии. Главными источниками власти бюрократии являются ее контроль над информационными потоками; то принципиальное обстоятельство, что корпус чиновничества не подвержен переменам в зависимости от политических выборов и функционирует постоянно; наконец, ее профессионализм и до известной степени даже роль «блюстителей национального интереса».

♦ Контроль над бюрократией осуществим несколькими способами. Используются механизмы отчетности чиновничества перед политическими руководителями, законодательными собраниями, судебными органами; в последнее время все шире используется институт омбудсменов. Дополнительные возможности контроля несет в себе политизация государственной службы. В последнее время избранные политики, кроме того, все шире прибегают к «контрбюрократическим», альтернативным, источникам информационных и аналитических услуг.

Вопросы для обсуждения

- Можно ли сказать, что чиновничество и в самом деле «заправляет» страной?
- Можно ли провести четкую границу между разработкой политики и ее информационно-аналитическим обеспечением?
- Могут ли государственные служащие и в самом деле быть политически нейтральной силой?
- Можно ли говорить о заведомой неэффективности сектора общественных услуг?
- Если государственная служба политически ангажирована, чего в этом больше — плюсов или минусов?
- Каковы наиболее эффективные механизмы, позволяющие контролировать власть бюрократии?

Армия и полиция

ГЛАВА 18

Власть вырастает из ствола винтовки.

Мао Цзедун. *Проблемы войны и стратегии (1938)*

Ни одна политическая система не существует исключительно силой своей политической легитимности или административной эффективности. Все они, кто в большей, кто в меньшей степени, наиболее глубинной своей основой имеют власть сугубо принудительного характера, воплощенную в армии и полиции. Эта власть, однако, может иметь самые разные функции и политические задачи. Армия может быть ориентирована на внешние цели, но также и на внутренние, если ее используют для подавления гражданских беспорядков или поддержки непопулярных правительств. Она может выступать могущественной группой интересов или стать основой военного режима после свержения режима гражданского. Точно так же полиция может как поддерживать общественный порядок и гражданские свободы, так и быть инструментом политических репрессий, более того, основой полицейского государства. Потенциал власти этих институтов столь огромен, что вопросы о том, как общество может и должно их контролировать, никогда не сходили с политической повестки дня.

СОДЕРЖАНИЕ

Армия и политика	**464**
Роль армии	466
Контроль над армией	473
Когда военные захватывают власть?	476
Полиция и политика	**478**
Роль полиции	479
Политический контроль и подотчетность	483
Выводы	**485**
Вопросы для обсуждения	**486**

В настоящей главе рассматриваются следующие основные вопросы.

Основные вопросы

- Каковы отличительные черты армии как политического института?
- Как и какими именно способами армия может вмешиваться в политику?
- Каковы пути установления политического контроля над армией?
- Чем гражданская полиция отличается от полиции политической?
- Какие механизмы используются для того, чтобы обеспечить политическую подотчетность полиции?

Армия и политика

Истоки вооруженных сил современного типа восходят к позднему Средневековью, когда европейские державы стали обзаводиться регулярными армиями. В XIX в. армия превратилась в общественный институт с профессиональным командованием — институт, резко отграниченный от всего остального общества. Затем наступили времена европейского колониализма, и эта модель армии постепенно распространилась по всему миру, став неотъемлемым компонентом современного общества. Единственным исключением из этого правила сегодня является Пуэрто-Рико, да и то потому, что безопасность этого государства обеспечивается вооруженными силами США.

Армия представляет собой совершенно особый политический институт. Его своеобразие — и кто-то даже скажет, что превосходство над гражданскими институтами — определяется четырьмя факторами. Во-первых, будучи орудием войны, армия обладает почти полной монополией на вооружения и огромным потенциалом власти принудительного характера. Поскольку она в состоянии поддерживать или свергнуть любой режим, от ее отношения к этому режиму зависит само его существование. Во-вторых, вооруженные силы суть в высшей степени организованные и дисциплинированные структуры, здесь принята четкая иерархия и укоренена культура исполнения приказов. В известном смысле это логически предельный вариант бюрократии в том смысле, в каком ее понимал М. Вебер. Все это придает армии необыкновенную организационную эффективность, хотя с другой стороны, может привносить сюда и элементы консерватизма. В-третьих, для армии характерны совершенно специфическая культура и набор ценностей: тот «дух воинской профессии», с которым люди готовы идти воевать, убивать и, если понадобится, умирать. Часто воспринимаемая как сила исключительно консервативная и глубоко авторитарная (из-за укоренившихся в ней традиций чинопочитания, долга и чести), армия, однако, вполне может быть привержена и иным политическим идеалам — революционному социализму, как в Китае, или исламскому фундаментализму, как в Иране. Наконец, в-четвертых, вооруженные силы принято считать — и они сами чаще всего так себя и воспринимают — силой, стоящей «над политикой»:

предполагается, что, будучи гарантом безопасности и целостности государства они служат общенациональным интересам. С одной стороны, это придает армии самый высокий общественный статус, — с другой, ровно по тем же причинам она может обнаруживать склонность вмешиваться в политику, когда ее командование убеждено, что национальные интересы страны находятся под угрозой.

При всем этом было бы неправильно рассматривать армию как нечто единое и целостное с одинаковыми для всех обществ политическими чертами. Внутри нее могут быть самые разные противоречия. Возможен, например, конфликт интересов между старшим офицерством, которое, как правило, представлено выходцами из элитной среды с консервативным уклоном, и остальным офицерским корпусом, члены которого, предположим, стремятся к продвижению по службе или более открыты в отношении прогрессивных либо радикальных идей. Не исключены противоречия между офицерским корпусом в целом, всегда имеющим социальные и профессиональные привилегии, с призывным составом и гражданским персоналом — контингентом, что обычно набирается из рабочей и крестьянской среды. Наконец, различные виды войск могут бороться за престиж или ресурсы, всегда ограниченные, — и так далее вплоть до противоречий регионального или этнического характера.

◆ К понятийному аппарату

Война — это состояние вооруженной борьбы между двумя или более государствами Термин также используется в переносном значении в таких, например, словосочетаниях, как «классовая война», «торговая война», «холодная война». Войны современного типа исторически восходят к началу Нового времени, когда в Европе начался процесс формирования системы национальных государств. Существует точка зрения, согласно которой положительное значение войны заключается в том, что она ввела в определенные рамки естественные проявления человеческой агрессивности, но с таким взглядом трудно согласиться в виду огромного числа военных преступлений, всегда сопутствующих войнам. Гражданская война — это состояние вооруженной борьбы между политически организованными группами *внутри* государства — борьбы, в ходе которой решается вопрос о том, кому будет принадлежать государственная власть.

Характер национальных армий всегда обусловлен определенными внутренними и внешними факторами — их историей и традициями, включая традиции отдельных подразделений; природой политической системы, в которой они существуют; политической культурой и ценностями данного режима. Так, политическое лицо Народно-освободительной армии Китая совершенно определенно отражает ту роль, которая была ею сыграна в установлении коммунистического режима в 1949 г., как и тот строжайший контроль, что осуществляется здесь партией. Вооруженные силы Германии столь же явным образом несут на себе отпечаток той политической работы, что была проделана здесь для искоренения нацистских симпатий и укоренения идеологии либеральной демократии. Следует, наконец, отметить и то, что говорить о природе и характере национальных армий вообще непросто, ибо они могут играть весьма разные роли в политической жизни общества. Армия может представлять собой:

- орудие войны
- гарантию политического порядка и стабильности
- специфическую группу интересов
- альтернативу гражданскому правлению

Роль армии

Орудие войны

Главная задача армии — при необходимости выступить орудием войны против других государств. Именно по этой причине становление регулярных армий совпало со становлением системы государств в начальный период Новой истории Европы. Принципиальным моментом, однако, здесь является то, что вооруженные силы должны быть готовы как к оборонительным, так и наступательным задачам. Обеспечение обороны страны против внешней агрессии как раз и сделало армии обязательным элементом современного государства — не менее обязательным, чем полиция, суд или, скажем, почта. Однако с оборонительной функцией армии, столь, казалось бы, ясной, связаны свои проблемы, от решения которых зависит сама природа армии и ее численность.

С одной стороны, вооруженные силы должны быть достаточно сильны, чтобы отразить агрессию, но еще лучше — заведомо исключить ее опасность по принципу устрашения потенциального агрессора. Проблема здесь в том, что это всегда вело к гонке вооружений, более того, к войнам, поскольку наращивание оборонного потенциала воспринималось соседними государствами как усиление потенциала наступательного и, следовательно, порождало международную напряженность. Именно так, например, дело обстояло с гонкой морских вооружений между Великобританией и имперской Германией перед Первой мировой войной, что во многом и стало ее причиной. Но не следует упускать из виду и того, что гонка вооружений также может благоприятствовать балансу власти в международных отношениях и, следовательно, сокращать опасность войны, как это имело место в годы «холодной войны».

С другой стороны, если армия принимает на себя сугубо оборонительную роль, она обрекает себя на длительное бездействие. В это время ей нужно сохранять высокую боеготовность, которая, возможно, никогда не понадобится. Более того, успешное «устрашение агрессора», как это ни парадоксально, чревато для армии ослаблением финансовой поддержки со стороны общества, поскольку таковая, понятно, всегда связана с существованием внешней угрозы. В этой связи нужно заметить, что окончание «холодной войны» принесло весьма ощутимые «мирные дивиденды» — переключение громадных общественных ресурсов на мирные цели как в бывших коммунистических странах, так и на Западе. В Швейцарии с ее исторической традицией нейтралитета армия вообще сведена к чисто символической функции. Но наступившие времена принесли с собой и существенное переосмысление роли вооруженных сил — их более широкое использование в интервенциях гуманитарного характера, как это имеет место в Югославии, и в борьбе с терроризмом, особенно после атаки на Нью-Йорк и Вашингтон в сентябре 2001 г.

Когда армия используется для наступательных или экспансионистских целей, ее роль становится существенно более важной. Чтобы вести войну против других государств, нужно, чтобы вооруженные силы могли и хотели быть инструментом агрессии и чтобы в обществе имела место достаточно прочная поддержка этих целей. Для экспансионистских государств поэтому характерны высокий уровень военных расходов, вовлечение генералитета в процесс принятия политических реше-

ний и рост милитаризма — распространения идей и ценностей, которые обычно ассоциируются с военным делом, по всему обществу. Классическим примером милитаристского режима был гитлеровский «третий рейх» в Германии.

Нацистский тоталитаризм стал возможен как раз потому, что в обществе стерлась грань между военными и гражданскими институтами, произошла глубочайшая милитаризация политической жизни. Нацистская партия[1] была организована совершенно в военном духе: ее высшие функционеры носили униформу, здесь была принята военная система соподчинения, царил дух армии и даже были созданы чисто военные подразделения — СА и СС. После прихода Гитлера к власти партия еще больше милитаризировалась, вошла в теснейший союз с военной верхушкой, который стал еще прочнее после чистки СА в июне 1934 г., вошедшей в историю под названием «ночь длинных ножей». Между тем постоянная пропаганда и агитация против «несправедливостей Версальского договора» подготовили почву для агрессивнейшей внешней политики, которая, собственно, и привела ко Второй мировой войне. Все эти факты, помимо прочего, означают и то, что милитаризм отнюдь не равнозначен собственно военным интересам государства или примату военного руководства над гражданским. Во многих отношениях германский милитаризм 1930-х годов, напротив, принес с собой подчинение армии идеологическим целям нацистской партии, что и породило подспудную враждебность в отношениях между Гитлером и генералитетом, где многие считали, что фюрер втянул Германию в войну, которая окончится уничтожением как страны, так и армии, — ситуация, которая и привела к неудавшейся попытке покушения на жизнь Гитлера в 1943 г.

◆ К понятийному аппарату

Термин **«милитаризм»** имеет два значения. (1) Мы говорим о милитаризме тогда, когда государство ставит военные средства на службу своим внешнеполитическим целям: в этом смысле любую попытку разрешить межгосударственные проблемы военными средствами можно назвать милитаризмом. (2) И это более распространенное понимание — милитаризм представляет собой определенный идеологический и культурный феномен, суть которого заключается в том, что все общество проникается военными идеалами и ценностями: чаще всего это проявляется в непомерном возвеличивании армии, признании войны законным инструментом политики и близких к этому явлениях социальной психологии. О милитаризме также говорят, хотя и реже, в таких случаях, когда армия выходит за пределы отведенных ей задач или узурпирует функции государственного управления.

Гарантия внутреннего порядка

Громадный потенциал насильственной власти вооруженных сил имеет значение, разумеется, не только для внешней деятельности государства, и хотя обычно

[1] Нацистская партия — сокращенный вариант от названия Национал-социалистической рабочей партии Германии, принятого Германской рабочей партией в 1920 г.; Гитлер был седьмым по счету членом этой партии. В ноябре 1923 г. партия предприняла попытку совершить переворот в Баварии (так называемый «мюнхенский путч»), чтобы затем «идти на Берлин» и взять там власть в свои руки: путч был подавлен. По мере того как в стране с началом экономической депрессии росла безработица, партия стремительно укрепляла свои позиции, что позволило Гитлеру в январе 1933 г. стать канцлером Германии. В 1945 г. партия распалась, в послевоенный период официально запрещена Конституцией Германии. (*Прим. пер.*)

◆ К понятийному аппарату

Диктатура — форма правления, при которой вся полнота власти принадлежит одному человеку (в этом отношении близка к самодержавию). Термин восходит к временам ранней Римской республики, где он означал временную передачу чрезвычайных полномочий тому или иному официальному лицу, — процедуру, осуществляемую в полном соответствии с законами республики Начиная с более поздних времен, однако, он относился уже к тем узурпаторам власти, которые не признавали над собой никакого закона и власть которых принимала абсолютный, ничем не ограниченный характер. Исторически мы знаем такие примеры диктатур, как диктатуры Суллы, Юлия Цезаря и Августа в Риме, а в более поздние времена — Гитлера, Муссолини и Саддама Хусейна. В более широком смысле слово «диктатура» означает неограниченную власть с явно выраженными элементами произвола: с этим значением мы сталкиваемся, например, в таких выражениях, как «классовая диктатура», «партийная диктатура», «военная диктатура», «личная диктатура» и т д.

армии направлены против других государств, огромную роль они могут играть и во внутренней политике. Задачи, которые они здесь решают, естественно, различаются от системы к системе и от государства к государству. Одна из типичных задач невоенного характера, которая может быть возложена на них, — это содействие в чрезвычайных ситуациях, вызванных природными или иными катастрофами, но это происходит в исключительных случаях и политического значения не имеет. Этого нельзя сказать о тех случаях, когда войска привлекаются для подавления гражданских беспорядков или разрешения каких-то серьезных общественных противоречий.

В США, например, армия обеспечивала исполнение решений центральной власти о расовой десегрегации в 1950—1960-х годах. В Великобритании ее часто привлекали для разрешения чрезвычайных ситуаций и оказания скорой медицинской помощи в 1970—1980-х годах, когда страну захлестнули производственные конфликты. Часто все это вызывало критику, и не только потому, что армия здесь наделялась функциями, обычно принадлежащими полиции, но и потому что под вопросом оказывался принцип ее традиционной нейтральности. Во внутреннем аспекте нужно, следовательно, различать, когда армию используют в качестве «общественного инструмента», служащего национальным интересам, и когда ее пускают в ход как «политическое оружие» для достижения конкретных целей данного правительства. Различие это вообще становится проблемой, когда войска бросают на подавление гражданских беспорядков или на борьбу с мятежными силами.

Следует, однако, помнить, что многие государства сталкиваются со столь серьезными политическими противоречиями, что силами гражданской полиции их не разрешить, особенно при возникновении серьезных религиозных, этнических или национальных конфликтов. В таких случаях армия может стать единственной силой, способной обеспечить целостность государства, даже если за это придется заплатить такой высокой ценой, как гражданская война. В 1969 г. британские войска были направлены в Северную Ирландию — первоначально для того, чтобы обеспечить защиту католического меньшинства, но в конце концов, как оказалось («по факту»), для противодействия террору со стороны Ирландской республиканской армии (ИРА) и деятельности таких «лоялистских» сил, как Ассоциация защиты Ольстера и Отряд защиты Ольстера. Много раз для подавления гражданских беспорядков и восстановления политического порядка армия использовалась в Индии, как в случае с захватом сикхскими сепаратистами Золотого храма в Амритсаре в 1984 г. с людскими потерями в 1000 человек и с захватом индусскими фундаменталистами Айодхи в 1992 г. Российская армия в 1994 г. была направлена в Чечню для

противодействия сепаратистским силам, что в конце концов вылилось в полномасштабную войну.

В тех случаях, когда политический режим совершенно теряет свою легитимность, армия подчас становится его единственной опорой, защищая его от массовых возмущений или революции; при этом, как правило, правительство становится откровенной диктатурой, не желающей сохранять даже подобия конституционности. Из недавней истории примером может служить разгон демократических сил в Китае на пекинской площади Тяньанмынь в мае 1989 г., когда стабильность коммунистического режима в Китае оказалась под угрозой. Но здесь же проявилось и другое обстоятельство: когда имеет место насилие над безоружными людьми, правительство не всегда может полагаться на верность армии, так что и в Пекине пришлось вводить войска, которые прежде были расположены в сельской местности и в политической лояльности которых режим мог не сомневаться. Не так было в Румынии, где в декабре 1989 г. солдаты, которых бросили на подавление гражданского возмущения, перешли на сторону оппозиции, что и предопределило конец режима Чаушеску.

◆ К понятийному аппарату

Термин **«терроризм»** означает использование террора в политических целях. Наиболее распространенными формами террористических актов являются политические убийства, захват заложников, взрывы, угон самолетов и другие акты, цель которых одна — создать атмосферу страха и неуверенности в обществе. В последние годы складывается новое явление — глобальный терроризм. Как продемонстрировали события 11 сентября 2001 г. в США, сегодня требуется уже новое понимание этого феномена Вместе с тем в проблеме терроризма есть свои неясности и внутренние противоречия. (1) Не всегда легко провести границу между терроризмом, с одной стороны, и другими формами насилия, включая войну, — с другой: в войне элементов террора по отношению к мирному населению не меньше, чем собственно в терроризме. (2) Поскольку понятие «терроризм» несет в себе исключительно отрицательное значение, его чаще всего употребляют выборочно и субъективно (то, что одни люди считают терроризмом, другие вполне могут считать «войной за свободу»). (3) При том что терроризм обычно имеет антиправительственный характер, правительства со своей стороны могут прибегать к террору против собственных граждан или населения других государств (так называемый «государственный терроризм»).

Армия как группа интересов

Выше был представлен взгляд на вооруженные силы как на инструмент политики — инструмент, который правительства ставят на службу своим внутриполитическим или внешнеполитическим силам. Но на самом деле просто инструментом, начисто лишенным каких бы то ни было собственных интересов, армия никогда и нигде не была. Подобно бюрократии, она всегда выступала особой группой интересов и стремилась доступными ей средствами воздействовать на содержание политики. И в этом деле она располагает вполне надежными рычагами влияния. Во-первых, армия это носитель громадных объемов информации и знания; хотя в теории она должна следовать распоряжениям гражданского руководства и быть силой политически нейтральной, трудно себе представить, чтобы, напротив, правительство не прислушивалось к ней — во всяком случае в вопросах военной стратегии, обороны и просто внешней политики.

Во-вторых, вооруженные силы находятся не вовне, а внутри процесса принятия ключевых политических решений, — они располагают своей собственной институ-

◆ К понятийному аппарату

Понятие **«гражданская свобода»** относится к частной сфере жизни человека, целиком и полностью принадлежащей ему, а не государству Поэтому оно охватывает ряд так называемых «негативных» прав, исторически идущих от доктрины прав человека с ее главным принципом — принципом невмешательства государства в жизнь человека В состав гражданских свобод обычно включают свободу слова, свободу прессы, свободу совести (вероисповедания), свободу перемещения и свободу собраний (ассоциаций) Эти фундаментальные свободы, как считается, жизненно важны для функционирования либерально-демократических обществ именно они обеспечивают защиту индивида от возможного государственного произвола В ряде государств принцип гражданской свободы получил конституционное выражение — в виде так называемого билля о правах

циональной базой власти. Вооруженные силы США, например, проводят свое влияние через Министерство обороны (Пентагон) и Совет по национальной безопасности, а также через всевозможные конгрессовские комитеты по вооруженным силам Наконец, в-третьих, постоянные свои «дивиденды» армия получает от того, что общество всегда придает повышенное значение вопросам безопасности: словом, высказываясь за наращивание военной мощи и рост военных расходов, гражданские политики вполне могут рассчитывать на дополнительные голоса избирателей

Как в отношении чиновничества концепция «общественного выбора» гласит, что более всего они озабочены собственной карьерой, так и в отношении военного командования можно утверждать, что оно всегда будет «проталкивать» те политические решения, которые работают на статус армии и расширение ее особого положения в обществе. В таком подходе армия предстает своего рода группой лоббирования, которая использует все входы в коридоры политической власти, лишь бы добиться увеличения военного бюджета, или же конгломератом конкурирующих структур, каждая из которых стремится заполучить как можно более лакомый кусок «оборонного пирога». И в этом деле, нужно сказать, у армии есть могущественные союзники — в той среде, которую президент Эйзенхауэр в своем прощальном обращении к нации в 1961 г. назвал **военно-промышленным комплексом**. Сегодня почти общепризнанно, что «холодную войну» в свое время подстегивали военно-промышленные комплексы США и СССР. При этом обе стороны были заинтересованы в том, чтобы преувеличивать наступательные возможности другой стороны и масштабы исходящей от нее стратегической угрозы. По некоторым оценкам, расходы СССР на военные и смежные цели в 1980-х годах достигали 40 % валового национального продукта (ВНП), а оборонный комплекс был единственно эффективным сектором разваливающейся экономики. Хотя военные расходы США в это же время составляли не более 6 % ВНП, в реальном исчислении это было лишь на 10 % меньше, чем в СССР.

Точно так же есть основания думать, что за «войной в заливе» в 1991 г. стояло стремление ведущих оборонных подрядчиков США продемонстрировать возможности новейших военных разработок вроде самолета «Стелс», крылатых ракет и системы «Патриот» и тем самым добиться увеличения военных ассигнований. С другой стороны, было бы неправильно заведомо видеть в вооруженных силах «поджигателей войны» Например, Колин Пауэл, главный военный советник президента

Военно-промышленный комплекс — понятие, означающее теснейшее взаимопереплетение интересов вооруженных сил и военных отраслей промышленности, имеющее своей основой их общее стремление добиться увеличения военных расходов

Буша, помня об «унижениях вьетнамской войны», крайне неохотно поддержал военное решение в отношении «кризиса в заливе», опасаясь того материального и морального ущерба, который вооруженные силы США могут понести в войне без ясно обозначенных политических целей. Равным образом и при Буше-младшем Колин Пауэл (уже на посту государственного секретаря США) вместе с другими высокопоставленными военными не раз высказывался, что «войну с терроризмом» следует вести только при наличии четко сформулированных и стратегически конкретных целей, дабы армия США не оказалось вовлеченной в затяжные военные операции.

Весьма немалую роль во внешней политике своей страны и в ее политике безопасности играла со времен распада коммунизма и Российская армия. В советские времена при всем своем могуществе она все же находилась под контролем КПСС; с тех пор целый ряд факторов политической нестабильности и стратегической неопределенности существенно повысил ее роль. Штурм Российского парламента в октябре 1993 г., на который были брошены элитные десантные формирования, для многих означал, что президент Ельцин становится во многих отношениях заложником армии, тем более в тогдашней ситуации, когда реформаторы не могли рассчитывать на успех у избирателей, а у самого Ельцина были столь же слабые позиции в Думе, где заправляли националисты и коммунисты. В результате Российская армия, проводя свои интересы через Министерство обороны, стала решающей силой, определяющей политику в отношении как «ближнего», так и «дальнего» зарубежья.

Хотя Российская армия и вывела свои соединения из Прибалтики, ее командование все же убедило Ельцина хотя бы в том, что внешние границы СНГ следует считать простым расширением границ Российской Федерации. Это привело к более тесным военным связям между Москвой и бывшими советскими республиками, граничащими с исламской Центральной Азией. Тем не менее с 1995 г. во внешней политике России обозначился сдвиг в сторону «дальнего» зарубежья, раньше всего проявившийся в той жесткой просербской позиции, которую Москва заняла в Боснийском кризисе, что, по существу, и помешало НАТО прибегнуть к разрешению конфликта средствами военного давления. Но после распада социалистической системы в 1989 г. и Советского Союза в 1991 г. самым ясным признаком влиятельности армии в России и ее стремления не допустить территориального распада страны стала, конечно же, война в Чечне.

Альтернатива гражданскому правлению

Военные не всегда согласны быть всего лишь группой интересов, что добивается своих целей не иначе как через гражданских политиков: обладая вооружениями и громадным потенциалом насильственной власти, они время от времени напрямую вмешиваются в политику — и в отдельных случаях это ведет к установлению военного правления. Армия ведь в состоянии как сохранить у власти любой, самый непопулярный, режим, так и свергнуть его. Обстоятельства, при которых военные приходят к власти, мы рассмотрим ниже в этой главе, пока же скажем о тех формах, которые принимает военное правление. У них есть ряд особенностей, главная из которых,

естественно, та, что в военной диктатуре власть распределяется по принципам жесткой субординации, превращаясь в «цепь командования и подчинения».

Одна из разновидностей военного правления — хунта (от испанского *junta* — совет, управление). Будучи явлением преимущественно латиноамериканским, хунта представляет собой тип коллективного военного правления, центральным органом которого выступает своего рода совет из представителей всех родов войск — сухопутных, морских и воздушных. В классической хунте, например в Аргентине периода 1978—1983 годов, гражданские политики совершенно удалены от власти, а профсоюзы и вообще обычная политическая деятельность поставлены под запрет. Весьма часто из-за соперничества между родами войск и личностями власть в хунте переходит из рук в руки. В других случаях военная диктатура выстраивается вокруг одного человека: примеры — полковник Пападопулос в Греции в 1974—1984 годах, генерал Пиночет в Чили после государственного переворота 1973 г., генерал Абача в Нигерии в 1993—1998 годах. Для Африки при этом характерно такое явление, как захват власти младшими офицерами: так было в Гане в 1979 г., когда власть здесь захватил лейтенант Джерри Роулингс, и в Либерии в 1980 г., когда военный переворот совершил сержант Самуэль Доу.

Хунты, однако, нестабильны и недолговечны. Военные могут сколь угодно убедительно разоблачать повальную коррупцию, слабость и бездарность свергнутого ими гражданского правительства, сомнительно лишь то, что сами они смогут разрешить эти проблемы и что общество усмотрит в них законную власть, если только это не какая-то чрезвычайная политическая ситуация или общенациональный кризис. Вот почему, придя к власти, военные режимы обычно отменяют гражданские свободы и подавляют все и всякие источники политической активности общества: свобода слова и шествий ограничивается, оппозиционные политические партии и профсоюзы запрещаются, средства массовой информации переводятся под строжайшую **цензуру**. Дело часто кончается тем, что военные в этой ситуации предпочитают уходить в тень при формальной передаче власти какому-либо «более или менее гражданскому» руководству. Так, скажем, произошло в Заире при Мабуту, который пришел к власти в результате военного переворота в 1965 г., но затем предпочел удалить армию из политической жизни и править через так называемое Народное движение за революцию, им же и основанное. В 1960—1970-х годах переход от военного к авторитарно-гражданскому правлению совершил Египет при Гамале Насере и Анваре Садате — фигурах, в свое время вышедших из армии. Важным в данном случае, однако, оказалось то, что формирование гражданских кабинетов и становление партий в стране легитимизировали режим, а Насеру и Садату обеспечили относительную свободу от армии.

Но некоторым военным режимам бывает уготован и такой конец, как полнейший крах, когда армия, скажем, скомпрометирована военным поражением. Для этого необходимо, чтобы оппозиция в обществе достигла такого размаха, что ее уже невозможно сдерживать одними репрессиями. Примерами здесь могут служить падение режима греческих генералов в 1973 г., когда Турция захватила север Кипра, и падение аргентинской хунты в 1983 г., когда она проиграла Фольклендскую войну. Но вот падение филиппинского диктатора Маркоса в 1986 г. было предопределено комбинацией факторов — движением за демократические реформы во главе с Корасон Акино и дипломатичес-

Цензура — надзор за печатью, другими средствами массовой информации или способами выражения мнений; подавление свободы слова.

ким давлением со стороны США. Но опыт Акино показал и то, что если уж армия вышла из своих казарм, чтобы принимать прямое участие в политике, вернуть ее туда очень непросто: ей для этого пришлось пережить три попытки военного переворота за первые 18 месяцев пребывания у власти.

Контроль над армией

При устрашающей мощи вооруженных сил можно подумать, что они всегда являются важнейшим, если вообще не главным, фактором политики. В действительности это не так. Случаев прямого вмешательства армии в политику со свержением гражданских правительств в общем-то немного, и все они в основном ограничены Латинской Америкой, Африкой и отдельными частями Азии. Западные же демократии, а в прошлом и коммунистические государства, по сути, не знали серьезных военных переворотов. Единственными исключениями из этого правила с 1945 г. были: Франция в 1958 и 1961 годах (первый переворот имел своим результатом падение Четвертой республики, второй не удался); Португалия в 1974 г., когда армия захватила здесь власть «во имя спасения нации от государства», и Испания в 1981 г., когда ее вооруженные силы предприняли нечто вроде попытки военного переворота. Что касается коммунистического мира, здесь исключения таковы: неудавшийся переворот в Китае в 1971 г., связанный со стремлением к власти Линь Бяо; приход к власти генерала Ярузельского в Польше в 1981 г. и августовский путч в Москве в 1991 г., на несколько дней оставивший Горбачева за пределами власти.

Как во всем этом достигается гражданский контроль над армией? В общем плане выделяют два типа механизмов и методов, позволяющих осуществлять такой контроль. Самуэль Хантингтон (1957) в этой связи говорил об «объективном» и «субъективном» методах; Эрик Нордлингер (Eric Nordlinger, 1977) использует термины *«либеральный метод» и «проникновение». Либеральная, или объективная*, модель отношений между армией и гражданской властью четче всего просматривается в западных полиархиях. Главной чертой этой модели является строжайшее разграничение ролей и функций между политической и военной сферами: попросту говоря, армию здесь держат вне политики. Для этого существуют следующие способы.

Во-первых, действуют формальные механизмы подчинения армии гражданскому руководству, которое, в свою очередь, подотчетно законодательному собранию или обществу в целом. Во-вторых, к ведению гражданской власти относится самый процесс принятия решений по вопросам обороны: роль военных здесь сведена к тому, что они представляют свои точки зрения, а затем исполняют полученные распоряжения. Хотя на самом деле армия пользуется громадным влиянием, она все же являет собой лишь одну из многих групп интересов, которой надлежит понимать, что недопустимо ставить под сомнение решения политического руководства страны. Наконец, в-третьих, действует принцип политической нейтральности армии, в соответствии с которым она сохраняет верность государству независимо от того, какая партия находится у власти.

Наиболее показательным примером того, как армию можно держать под политическим контролем, служат США. И это при том, что именно армии, в свое время выигравшей Войну за независимость американских колоний в 1775— 1783 годах, государство обязано, собственно говоря, своим рождением. Некогда Джордж Ва-

шингтон — первый главнокомандующий американской армии в Войне за независимость, а позже первый президент США — счел за благо удалить армию от политики. С тех пор политический контроль над армией здесь обеспечен прежде всего тем, что главнокомандующим вооруженными силами страны является ее президент. Эта модель отношений между гражданской и военной сферами затем прошла весьма суровое испытание Гражданской войной в США (1861—1865) и столь же нелегкие испытания Первой и Второй мировыми войнами, хотя по этому поводу имели место самые серьезные разногласия. Даже тогда, когда сам президент страны был героем войны, как генерал Эйзенхауэр (президент США в 1953—1961 годов), вооруженные силы продолжали следовать этой модели. Нужно лишь понимать, что принцип гражданского контроля отнюдь не означает политического бессилия армии: хотя армия США прямо и никогда не пыталась вмешиваться в политику, ее могущественные лоббисты, всегда находящиеся на вершине политической иерархии, неизменно имели чрезвычайно большое влияние на оборонную и внешнюю политику США.

Схожую модель отношений между военной и гражданскими сферами можно видеть и в Великобритании. В теории вооруженные силы страны несут ответственность перед короной, что на практике означает их подчинение — через министерство обороны — премьер-министру и кабинету министров. Со времен английской революции XVII в. и правления Оливера Кромвеля, военачальника и политика в одном лице, армия в Великобритании никогда не имела прямого влияния на политическую жизнь страны. Сама идея военной профессии здесь, как и в других странах либеральной демократии, зиждется на принципе невмешательства в политику. И мы располагаем лишь немногочисленными примерами того, что этот принцип когда-либо подвергался испытаниям. Скажем, во время Первой мировой войны лорд Китченер использовал свое назначение на пост военного министра, чтобы быстро сколотить громадный контингент добровольцев. Сэру Дугласу Хейгу, главнокомандующему британскими экспедиционными силами, принадлежит решение прибегнуть к дорогостоящей и изматывающей тактике окопной войны на западном фронте, но его в этом поддерживал премьер-министр Х. Асквит, не вмешивавшийся в дела военных, и король Георг V, вообще симпатизировавший армии. Но при Черчилле во время Второй мировой войны ничего подобного уже не было. В целом можно говорить о совершенно устоявшемся правиле: в развитых западных государствах с укоренившимися традициями конституционной стабильности военные в политику не вмешиваются.

В диктаторских или однопартийных государствах гражданский контроль над армией осуществляется в иных формах. Здесь нет «объективных» механизмов примата гражданской власти — армия контролируется «субъективными» методами: ее стремятся привязать к ценностям и идеалам правящей элиты; как отмечалось выше, действует модель «проникновения» в армию, модель ее всесторонней политизации. Достигается это различными способами и с разной степенью успеха. Гитлер, скажем, пытался превратить армию Германии в «солдат политики», введя здесь в августе 1934 г. присягу на верность себе как фюреру; одновременно он принял титул главы армии, а в 1941 г. — пост верховного главнокомандующего. Но и при этом лояльность армии по отношению к режиму проистекала скорее от националистических и экспансионистских настроений, что были широчайшим образом распространены в ней, нежели от ее приверженности нацистским догмам. Своеобразным подтверждением этому может служить то, что Гитлеру с течением времени прихо-

дилось все больше и больше полагаться на отборные и политически самые надежные силы СС, а перед тем как в апреле 1945 г. совершить самоубийство, он назначил «следующим фюрером» адмирала Дёница, считая, что из всей армии только флот до конца остался ему верен.

Гораздо более жестокую политику по отношению к армии проводил в СССР Сталин. Военная реформа начала 1930-х годов, нацеленная на профессионализацию армии перед лицом все более очевидной опасности, исходившей от фашистской Германии, вдруг в 1937 г. прервалась чередой кровавых чисток: в конце концов под расстрел пошли каждые трое из пяти советских маршалов и тринадцать из пятнадцати командующих армиями. В общем 90% советских генералов, 80% полковников и приблизительно 30 тысяч офицеров среднего звена потеряли свои должности, а кто-то из них и жизни. С точки зрения опыта и подготовки армия оказалась фактически безоружной и совершенно деморализованной в тот самый момент, когда ей в 1939—1940 годах пришлось вести войну с Финляндией, и когда со всех углов вещалось, что ее укрепляют перед лицом возможной фашистской агрессии.

В большинстве случаев, однако, модель «проникновения» в армию предполагает не столько «отбраковку» политически ненадежных командиров, сколько пропаганду политически «правильных» взглядов и ценностей. Так, скажем, в иракской армии со времен прихода Саддама Хусейна к власти в 1979 г., партия Баас всячески насаждала идеологию пан-арабского национализма (объединения арабов и их освобождения от «западного империализма») и сионизма: именно этими целями режим объяснял как вторжение в Иран в 1980 г., так и попытку аннексировать Кувейт в 1990 г.

В коммунистических государствах «проникновение» в армию принимало самые что ни есть сложные институциональные формы. В Китае до сих пор в армии действуют политические органы, занимающиеся политической и идеологической работой — своеобразная форма гражданского контроля над вооруженными силами. Все это, правда, оборачивается столь тесным взаимным переплетением партии и армии, что исчезают всякие границы между ее гражданскими и боевыми задачами. Обязательным условием служебного роста в Народно-освободительной армии Китая является членство в партии и предоставление характеристик, в которых за человека ручаются в том смысле, что он абсолютно предан коммунистическим идеалам и делу партии. Но поскольку партия действует в армии и через нее, и вооруженные силы получают право голоса в политическом процессе и тем проводят свое влияние в единой партийно-государственно-военной элите. В СССР это в свое время позволяло генералитету решающим образом вмешиваться в политику, как это, например, произошло в 1957 г., когда армия поддержала Хрущева и помогла ему разгромить так называемую «антипартийную группу», и в 1964 г., когда вскоре после кубинского ядерного кризиса[1] она, напротив, отшатнулась от Хрущева, чем во многом и объясняется его падение.

[1] Кубинский военный кризис в октября 1962 г. Событиям предшествовало размещение Советским Союзом ракетного оружия на Кубе. 22 октября 1962 г. тогдашний президент США Дж. Кеннеди объявил о морской блокаде Кубы, после чего обратился к Н.С.Хрущеву с требованием убрать все ракеты с острова. СССР со своей стороны предъявил США требование вывести ядерное оружие НАТО с территории Турции; американская сторона отвергла это требование. Мир впервые оказался на грани ядерной войны между США и СССР. 26 октября советское руководство объявило о своей готовности вывести ракеты с Кубы при условии того, что США снимут морскую блокаду и дадут гарантии ненападения на остров. Это и стало основой для разрешения конфликта. (*Прим. пер.*)

Когда военные захватывают власть?

Наиболее очевидным и драматичным образом вмешательство армии в политику проявляется, понятно, тогда, когда она совершает государственный переворот и смещает гражданское правительство. В таких случаях происходит либо установление открытой военной диктатуры, либо замена одних гражданских политиков на других — ставленников армии. Впрочем, в такого рода ситуациях армия может формально и не претендовать на власть, как это, например, было на Филиппинах при президенте Маркосе, особенно после того, как здесь в 1972 г. было введено военное положение. В отдельных частях мира вмешательство военных в политику стало настолько обычным явлением, а военные режимы способны находиться у власти столь продолжительное время, что все это уже нельзя считать ни исключением из правил, ни явлением переходного характера. Военный переворот становится главным способом передачи государственной власти от одной группы лидеров к другой. Так происходило весь XIX в. в Латинской Америке (особенно в Мексике, Перу и Чили), в Испании и на Балканах. В XX веке армия чрезвычайно активно действует в развивающихся странах Африки, Латинской Америки и отдельных частях Азии.

Военные перевороты происходят при определенных обстоятельствах. Наиболее важными факторами в данном случае являются:

- экономическая отсталость страны;
- утрата гражданскими правительствами своей легитимности в глазах общества
- конфликтность в отношениях между военными и государством (правительством);
- соответствующие международные обстоятельства, благоприятствующие перевороту.

С наибольшей очевидностью проявляется связь военных переворотов с экономической отсталостью. Пинкни (Pinkney, 1990) со всей очевидностью показал, что из 56 стран, где с 1960-х годов имели место военные перевороты, подавляющее большинство относится к «третьему миру». Более того, часто перевороты происходят в совершенно определенных экономических ситуациях. Смещение гражданского правительства в Нигерии в 1983 г., например, произошло после длительного экономического кризиса, вызванного падением цен на нефть. Справедливо и противоположное: позитивные экономические тенденции обеспечивают своего рода иммунитет от вмешательства военных в политику, как об этом свидетельствует опыт Латинской Америки с 1970-х годов. Как бы то ни было, массовая бедность и глубокое социальное неравенство всегда ведут к тому, что общественная поддержка находящегося у власти правительства падает, а военные получают предлог выступить под лозунгами спасения национальной экономики. Следует только помнить, что одни лишь экономические факторы не объясняют военных переворотов: Индия, например, всегда страдала от нищеты, но ее вооруженные силы сохраняют свою политическую нейтральность и никогда не выступали против гражданского правительства.

Военные перевороты отчасти объясняет следующее: они происходят потому, что они *могут* произойти. Другими словами, армия идет на вмешательство в политику тогда, когда видит, что правящая гражданская элита теряет свою легитимность и переворот имеет все шансы на успех. В той системе, где существует стабильная культура демократии, вооруженные силы редко напрямую вмешиваются в

политику. Так потому, что военная диктатура способна действовать только методами систематических репрессий, а поддерживать такую ситуацию непросто, ибо она всегда чревата расколом в самой армии. Неудивительно поэтому, что дольше всего военные режимы держались в тех частях мира, которые некогда были колониями — в Латинской Америке, на Ближнем Востоке, в Африке и Юго-Восточной Азии. Для новых государств всегда характерны политическая слабость и нестабильность, чем и стремятся воспользоваться военные. И причина здесь не только в том, что общество не успело привыкнуть к демократии, — еще чаще действуют такие факторы, как завышенные общественные ожидания, хрупкость новосозданных политических институтов, региональные и этнические противоречия, унаследованные от колониального прошлого.

Показателен пример Нигерии, имевшей краткий опыт гражданского правления после освобождения от Великобритании в 1960 г. В свое время колониальные власти стремились ослабить и расколоть национальное движение в Нигерии, внося раскол в отношения между основными этносами страны — хауса на севере, йоруба на западе и ибо на востоке. Независимая Нигерия поэтому унаследовала чрезвычайно расколотую элиту, принципиально неспособную к тому социальному консенсусу, который жизненно необходим для политической стабильности. Усиление гражданских беспорядков — прямое следствие нараставших этнических противоречий — в конце концов привело к тому, что в 1966 г. власть в стране захватила армия. Но региональное соперничество продолжало обостряться, и в следующем году вспыхнула гражданская война, когда восточная часть страны, приняв название Биафры, сделала попытку выйти из подчинения федеральному правительству. Так и не сумев найти решений для проблем страны, армия, напротив, только усугубила их. Причина, можно полагать, в том, что этнические, религиозные и региональные конфликты, раздиравшие страну в прошлом, переместились вовнутрь самой армии, сама же она поставила себя над страной, чтобы тем увереннее контролировать развитие событий.

Третий момент, объясняющий вмешательство военных в политику, связан с тем вопросом, в какой степени ценности, цели и интересы армии совпадают или, напротив, расходятся с ценностями и целями данного политического режима в целом. Выше мы уже приводили пример Индии. Несмотря на массовую бедность в стране и при всех ее внутренних религиозных, языковых и региональных различиях, вооруженные силы Индии в силу глубоко укоренившегося уважения к национальной конституции всегда стояли в стороне от политики. Когда армия, о какой бы стране ни шла речь, выступает против правительства, она делает это в одном из двух возможных случаев: либо усматривая какую-то серьезную угрозу своим интересам, либо считая свое вмешательство в дела страны делом прямой необходимости. Во многих развивающихся государствах, недавно получивших независимость, армия неоднократно выступала под лозунгом «спасения отечества», присваивая себе роль движущей силы «модернизации» или «вестернизации» и выступая против традиционной сельской, политически отсталой и чаще всего расколотой элиты: так, к примеру, происходило в Нигерии, Индонезии и Пакистане.

В других случаях, напротив, консервативная военная элита в союзе с большим бизнесом и средним классом общества выступала против реформистского или социалистического правительства. Бескровный переворот в Бразилии в 1964 г. во многом как раз и произошел потому, что военным здесь пришлись не по вкусу левые устремления тогдашнего правительства. Еще более яркий пример — Чили,

где Сальвадор Альенде, первый в мире демократически избранный «марксистский» президент, был свергнут и убит в 1973 г. — армией руководил генерал Пиночет[1]. Вообще военные всегда стремятся продемонстрировать, что они в таких случаях руководствуются самыми благородными целями: необходимостью покончить с коррупцией, преодолеть раскол в обществе, спасти нацию. Но никогда нельзя сказать, что во всем этом так уж совершенно отсутствуют и их собственные интересы. Военные перевороты весьма часто являют собой простую попытку сохранить за армией привилегии, независимость или престиж, если в деле нет еще более серьезных политических амбиций.

Наконец, решение армии взять власть в свои руки может быть продиктовано соображениями, связанными с международными обстоятельствами. Мы имеем весьма мало примеров того, чтобы военный переворот, в какой бы стране он ни происходил, совершенно не затрагивал бы интересов соседних стран, региональных или международных организаций либо, наконец, международного сообщества в целом. В каких-то случаях военные и выступают-то потому, что на них оказывается давление извне. Именно таков случай Чили: ЦРУ США в Альенде видело прокубински настроенного коммуниста, чьи реформы явно несли с собой угрозу интересам американских многонациональных корпораций в Чили и по всей Латинской Америке; Пиночет же не только получал от ЦРУ всевозможные консультации: США гарантировали ему и прямую дипломатическую поддержку в случае успеха переворота.

В других случаях, напротив, военные заговоры не удавались из-за опасений перед негативной реакцией со стороны международного сообщества. Так, в странах Восточной Европы в 1989 г. армии в основном пассивно наблюдали за тем, как при массовых демонстрациях и общественном энтузиазме рушился коммунистический режим. Здесь можно было говорить не только о том, что коммунистическое руководство этих стран совершенно потеряло какую бы то ни было политическую волю, но и о том, что вооруженные силы остались в стороне, поскольку не надеялись на поддержку Горбачева и опасались негативной реакции США и Запада в целом. Не следует, однако, и переоценивать чувствительности военных режимов к дипломатическому давлению извне. Саддама Хусейна весьма мало заботила международная критика в связи с его военными действиями против курдов и мусульман-шиитов после войны в Персидском заливе 1991 г. Точно так же на нигерийского диктатора Абачу не произвели никакого впечатления попытки Британского Содружества в 1995 г. спасти от казни нигерийских борцов за права человека.

Полиция и политика

Полиция, как и армия, есть часть государственного аппарата принуждения, но разница между ними очевидна: роль вооруженных сил — обеспечивать оборону

[1] Сальвадор Альенде победил на президентских выборах в сентябре 1970 г. Его программа «дороги к социализму» предусматривала национализацию медных рудников в Чили, принадлежавших филиалам американских компаний. Усилиями ЦРУ в стране была инспирирована мощная оппозиция этим реформам и подготовлен военный мятеж. В сентябре 1973 г. вооруженные силы под командованием генерала Пиночета атаковали президентский дворец в Сантьяго; Альенде был убит, после чего в стране были распущены все политические партии и установлен режим жесткой диктатуры. (*Прим. пер.*)

страны, роль полиции — поддерживать в ней внутренний порядок. В современном своем виде полицейские силы восходят к XIX в., когда процессы индустриализации до предела обострили социальные и политические противоречия западного общества. Так, в Великобритании специальные полицейские силы — оплачиваемые, особо подготовленные, имеющие собственную униформу и занятые полный рабочий день — были созданы Робертом Пилем в Лондоне в 1829 г. после бойни в Питерлоо (Манчестер), когда для разгона мирной демонстрации рабочих была брошена кавалерия. На всю Великобританию эта система полиции была распространена в 1856 г., позже ее приняли и во многих других странах.

Хотя армия и полиция схожи в весьма многих отношениях, нужно указать и на существенные различия между ними. Во-первых, армия при ее преимущественно внешней ориентации на практике действует весьма редко: во времена войны, чрезвычайных ситуаций и катастроф крупного масштаба. Полиция же с ее внутренней ориентацией задействована на ежедневной основе. Кроме того, полицейские силы значительно теснее, чем армия, связаны с обществом: их служащие со своими семьями обычно проживают в тех же самых местах, где и работают, хотя, как будет показано ниже, при этом можно говорить и об особой полицейской культуре. Далее, полиция обычно не пускает в ход средств военного характера: поскольку общество в целом понимает и признает ее роль, она либо не вооружена (как это, например, в Великобритании), либо использует лишь средства самообороны. Нужно, однако, сказать, что сегодня границы между полицией и армией во многом стираются: армию начинают все чаще привлекать к противодействию внутренним беспорядкам, как это, например, имело место в Лос-Анджелесе в 1992 г., но с другой стороны, полицейские силы приобретают почти военный характер, обзаводятся современными вооружениями и в ряде государств действуют уже совершенно по-военному.

Роль полиции

На характер полиции и ее роль в обществе существуют три точки зрения — либеральная, консервативная и радикальная. *Либеральная* точка зрения усматривает в полиции преимущественно нейтральный институт, задача которого сводится к тому, чтобы охранять общественный порядок и обеспечивать защиту прав и свобод людей. В этом подходе проблема понимается следующим образом: полиция опирается на широкий общественный консенсус и обладает высокой степенью легитимности, поскольку граждане убеждены в том, что она содействует общественной стабильности и обеспечивает личную безопасность людей, защищая их друг от друга; при этом, поскольку она занята поддержанием правопорядка, иных политических функций у нее нет и быть не может.

Консервативная точка зрения утверждает, что роль полиции состоит в том, чтобы поддерживать власть государства, обеспечивать исполнение его законов на всей территории страны. Этот подход, имеющий под собой весьма пессимистическое воззрение на природу человека, подчеркивает значение полиции как силового института общества, способного, если понадобится, самым жестким образом действовать в ситуациях общественных волнений и гражданских беспорядков. Полиция в этом случае рассматривается как механизм политического контроля.

Радикальная точка зрения куда более критична в отношении власти полиции. В этом подходе она предстает инструментом угнетения, который находится скорее в руках государства, нежели общества, и служит скорее элите, нежели массе. В марксистской версии этого же подхода задача полиции усматривается еще и в том, чтобы стоять на страже собственности и вообще интересов капитала.

Наконец, исследователи говорят, что роль полицейских сил в громадной степени зависит от той политической системы, частью которой они являются, и от того, для решения каких именно задач их использует государство или действующее правительство. В этом смысле различают гражданскую полицию и политическую полицию — разделение, отражающее более общее деление на либеральные и так называемые полицейские государства.

Гражданская полиция

В случае с гражданской полицией речь идет о тех силах, сфера действия которых ограничена областью уголовного права. Это именно та полиция, какой ее чаще всего представляет себе общество: «полиция, существующая для того, чтобы бороться с преступностью». Нужно лишь понимать, что поддержание общественного порядка, скажем, в сельской Индии — это одно, а в современном Нью-Йорке, Париже или Санкт-Петербурге — совсем иное. Известно, что небольшие и однородные сообщества достаточно успешно собственными силами справляются с задачей поддержания правопорядка. Совсем иная картина в более масштабных и фрагментированных (в социальном и культурном отношениях) обществах, где отношения между людьми подчас совершенно деперсонализированы. Здесь полиция самых разных стран, испытывающих на себе последствия одних и тех же моделей индустриализации, сталкивается по существу с одинаковыми задачами — транспортными правонарушениями, угоном машин, уличной преступностью, организованной преступностью: поэтому организация и тактика полицейских сил в них также приобретают схожие черты.

Можно говорить о разных моделях гражданской полиции. Есть модель полиции конкретного сообщества: здесь предполагается постоянное ее присутствие в тех или иных местах компактного проживания людей, со стороны же граждан ожидаются сотрудничество в расследовании и раскрытии преступлений, сверх этого преследуется и более общая задача профилактики правонарушений, укоренения в сообществе таких ценностей и отношений, которые направлены именно на это. Эта концепция присуща Великобритании, но в еще большей степени — Японии. От японского полицейского ожидается, что он достаточно хорошо знает и постоянно посещает жилища и предприятия, относящиеся к его участку: этому служат специальные полицейские посты (*кобан*) или постоянные полицейские участки (*чузайсо*). Успех этого метода, правда, находится в прямой зависимости от того, относятся ли к полицейскому как к уважаемому члену сообщества и готовы ли граждане к тому, чтобы находиться под постоянным наблюдением. В Великобритании эту систему из соображений экономии основательно сократили в 1960—1970-х годах, но вновь стали расширять после волны городских беспорядков в начале 1980-х гг.

С другой стороны, существует модель полиции, которая действует по принципу «пожарной бригады»: главным здесь является ее способность немедленно реагиро-

вать на правонарушения и именно быстротой своей реакции решать не только оперативные, но и профилактические задачи. Как правило, в этой модели приняты более жесткие, почти военные методы, здесь также больше полагаются на новейшие технологии и виды оружия. Модель характерна более всего для авторитарных и тоталитарных государств, но не чужда и государствам либеральным. Так, полиция Нью-Йорка в целях устрашения потенциальных правонарушителей вооружена крупнокалиберными револьверами и дубинками; парижская — мелкокалиберными полуавтоматическими револьверами и дубинками, а каирская — автоматами или автоматическими винтовками.

Политическая полиция

Полиция может быть «политической» в двух отношениях. Во-первых, в ее деле может присутствовать некая постоянная тенденция, благоприятствующая одним группам и действующая против других. Во-вторых, она может выходить за пределы своей деятельности и пытаться влиять на сугубо политические процессы. Первую из этих проблем постоянно поднимали критики радикального и социалистического толка со свойственным им абсолютным неверием в то, что полицейские силы (вообще какой бы то ни было орган государства) могут быть хоть в чем-то нейтральны и действовать незаинтересованным и справедливым образом. С этой точки зрения дело предстает так: спецподготовка и дисциплинированность сил полиции уже сами по себе порождают в них такую культуру, которая по существу является авторитарной и политически консервативной, поэтому с такими группами, как рабочие, забастовщики, женщины и этнические меньшинства, они заведомо будут обращаться более жестким образом, чем с любыми иными.

Хотя полиция в общем и целом находится под общественным контролем, такого рода обвинения не лишены основательности, на что существует множество свидетельств. В свое время Национальная консультативная комиссия США по гражданским беспорядкам, учрежденная Линдоном Джонсоном для расследования случаев городских беспорядков в стране во время «долгого жаркого лета» 1967 г., обнаружила, что во многих случаях причиной этих беспорядков были как раз агрессивные и дискриминационные действия полиции в отношении жителей негритянских кварталов. На всю страну прогремела история об избиении четырьмя белыми полицейскими Родни Кинга, оправдание которого в 1992 г. вызвало в среде сочувствующих ему очередную волну беспорядков, не прекращавшихся двое суток. В Великобритании та же самая проблема была темой Доклада Скармана, где было установлено, что беспорядки 1981 г. в Брикстоне были вызваны проявлениями расизма со стороны полиции: Доклад, помимо прочего, рекомендовал полицейским силам использовать специальные процедуры для выявления расистски настроенных полицейских и шире привлекать в свои ряды чернокожих служащих.

Уровень политизации сил полиции неизменно повышается по мере того, как общество становится все более сложным и фрагментированным. Некоторые теоретики даже утверждают, что вообще невозможно провести границу между гражданскими и политическими сферами деятельности полиции: всякое преступление, говорят они, «политично» в том смысле, что оно так или иначе идет от неравномерного распределения материальных благ, власти и ресурсов в обществе, а потому всегда «политично» и полицейское дело, коль скоро оно стоит на страже сложив-

шейся общественной системы. Весьма часто в нейтральность полиции не верит и общество в целом, особенно тогда, когда ее бросают на действия против забастовок, демонстраций и тех гражданских беспорядков, что проистекают из неискоренимых общественных противоречий. Так часто происходит в тех регионах, где существуют острые этнические или национальные проблемы, как, например, в Стране басков на севере Испании или Северной Ирландии, где значительная часть населения не воспринимает полицию как «законную силу».

Часто для выполнения «политически особо щекотливых» операций государства создают специальные полицейские отряды полувоенного характера. Классическим примером здесь может служить Республиканская служба безопасности во Франции, организованная на совершенно военный лад вплоть до того, что ее сотрудники живут в специальных гарнизонах. В Великобритании для тех же целей создана Специальная группа патрулирования. Наконец, практически во всех государствах есть свои секретные службы разведки и безопасности. Их функции носят однозначно политический характер, включая наблюдение за группами и людьми, деятельность которых, как предполагается, может нести в себе угрозу для государства, а подчас и их «дестабилизацию». Речь идет о таких службах внутренней безопасности, как MI5 (МИ5) в Великобритании[1], ЦРУ и ФБР в США и бывший КГБ в СССР.

Полицейские государства

Термин «полицейское государство» относится к такому политическому режиму, в котором попраны все и всякие гражданские свободы, над полицией нет никакого закона, она не отвечает ни перед судебной властью, ни перед обществом в целом и действует самыми грубыми и неразборчивыми средствами. Полицейские государства являют собой прямое воплощение тоталитаризма: здесь полиция, которой дана совершенно избыточная власть, специально поддерживает постоянную атмосферу страха, чтобы правящая элита тем прочнее могла держать все стороны жизни общества под своим контролем. При всем этом, правда, полиции в таком полицейском государстве отнюдь не принадлежит такое же место, какое в военной диктатуре занимает армия, — она здесь попросту находится в услужении у политической элиты.

Именно так обстояло дело в нацистской Германии, где был сколочен огромный аппарат запугивания и надзора. Отряды СА («штурмовики», или «коричневые рубашки») готовы были по первому слову расправиться с любым противником режима. Гестапо выполняло задачи тайной полиции, подразделения СД отвечали за разведку и безопасность, а СС под руководством Гитлера стали настоящим государством в государстве. Аналогичная картина имела место в СССР: Ленин в 1917 г. основал ЧК для борьбы с буржуазией и своими политическими соперниками, затем на ее месте возник ОГПУ (помимо прочего, отвечавшее за насильственную коллективизацию), потом НКВД (сталинский личный инструмент террора) и, наконец, в 1953 г. — КГБ, который, наряду с другими функциями, осуществлял кон-

[1] MI5 (официальное название «Служба безопасности и разведки») — агентство, имеющее своей задачей обеспечивать внутреннюю безопасность и контрразведывательную деятельность в Великобритании Создано в 1909 г для борьбы с немецким шпионажем в Великобритании. Считается одной из самых мощных разведывательных служб в мире. (*Прим. пер.*)

троль над пограничной службой и системой трудовых лагерей[1]. Другими примерами тайной полиции в коммунистических государствах были «Штази» в ГДР и «Секьюритате» в Румынии, сумевшие сплести огромнейшую сеть информаторов, проникнуть во все поры общества и готовые, когда от них того требовали, «нейтрализовать» любого противника режима.

Наряду с такими системами государственной безопасности могут существовать и вполне «обычные» полицейские силы. Так, в нацистской Германии в течение всего времени фашистской диктатуры работала обычная территориально-организованная полиция, следившая за правопорядком в традиционном понимании этого слова. В СССР отдельно от КГБ существовала милиция, подчиненная Министерству внутренних дел и отвечавшая за выявление уголовных преступлений, поимку преступников, надзор над паспортным режимом и общее поддержание правопорядка.

Но и так называемые «либеральные» государства имеют свою тайную полицию. Так, ЦРУ в США неоднократно участвовало в ряде тайных операций за пределами страны, включая поддержку пиночетовского переворота в Чили, попытку убийства кубинского лидера Фиделя Кастро и поставку вооружений силам, выступавшим против законно избранного правительства в Сальвадоре. Есть основания думать, что оно неоднократно проводило секретные операции и внутри страны, сыграв свою роль (что, впрочем, не доказано) в убийстве президента Кеннеди в 1963 г. Методы «полицейского террора» использовались и в Северной Ирландии в конце 1960-х годов, где специальные отряды полиции Великобритании не только контролировали гражданские демонстрации и противодействовали ИРА, но и делали все, чтобы запугать население католических кварталов Ольстера: в 1969 г. эти отряды были распущены, но не ранее того как полицейские функции были переданы британской армии.

Политический контроль и подотчетность

Вопросы контроля над полицией заставляют вспомнить вопрос Аристотеля: «Quis custodiet ipsos custodes?» — «Кто будет стражем над стражами?» Это чрезвычайно непростая проблема, имеющая две стороны — позитивную и негативную. В позитивном смысле здесь речь идет о подотчетности полиции перед обществом, о механизмах политического и правового надзора за ней, о возможностях установленным порядком разъяснить любую проблему, связанную с ней. Но контроль над полицейскими силами (и это негативный аспект проблемы) может обернуться и ее политизацией, превращением в простой инструмент, которым действующее правительство распоряжается как ему заблагорассудится.

Ключевым фактором, определяющим возможность равновесия между этими полюсами, является способ организации полиции — централизованный или децентрализованный. Привлекательной стороной децентрализации является то, что для нее органичны структуры, работающие по вектору «снизу вверх» и потому в большей или меньшей степени не зависящие от центрального правительства: в любом случае это

[1] ЧК — Чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем; ОГПУ (Объединенное государственное политическое управление при Совете народных комиссаров СССР) — орган по охране государственной безопасности в СССР с 1923 по 1934 год, когда оно было включено в состав НКВД; НКВД — Народный комиссариат внутренних дел; КГБ — Комитет государственной безопасности СССР. (*Прим. пер.*)

позволяет полиции точнее реагировать на местные проблемы, интересы и потребности. Вот почему децентрализованная полиция, отвечающая за себя перед местным сообществом, считается идеальным решением проблемы. Оно и было бы таковым, не будь в обществе давления, подчас сильного, в пользу централизации, поскольку таковая полнее соответствует требованиям общенационального управления и более эффективна как с административной, так и с политической точек зрения.

В большинстве континентальных государств Европы полиция централизована. Классический пример Франция, где исторически сложилось два вида полиции — Национальная полиция, находящаяся под гражданским контролем Министерства внутренних дел, и жандармерия, подчиненная военному контролю Министерства обороны. Первая отвечает за поддержание закона и порядка в больших городах, вторая — в сельской местности: их сферы ответственности столь часто пересекаются, что порой дело оборачивается настоящей «полицейской войной». Но в обществе более всего обеспокоены иным — той ситуацией политического контроля, под которым находится Национальная полиция: во Франции министру внутренних дел принадлежит право лично назначать старших ее чинов; префекты, возглавляющие полицейские участки 96 департаментов страны, по сути являются простыми исполнителями решений Министерства внутренних дел с весьма небольшой степенью свободы действий на местах.

Проблема осложняется сравнительной слабостью Министерства юстиции в стране, из-за чего весьма слабо выражена и подотчетность полиции перед судебной властью. Национальная полиция поэтому часто воспринимается как простой инструмент в руках правительства — институт, не очень чувствительный к вопросам гражданских свобод, а ее высшие функционеры — как убежденные сторонники таких правых партий, как Объединение в защиту республики и Союз за демократию. В 1981 г., правда, когда с победой Миттерана в стране было сформировано социалистическое правительство, в полицейской системе были осуществлены глубочайшие изменения. Был пересмотрен состав ее высшего руководства, смещены префект полиции и генеральный директор Национальной полиции, введены жесткие ограничения на практику прослушивания телефонных разговоров.

Что принцип централизованной полиции вполне можно сочетать с высоким уровнем ее подотчетности, свидетельствует опыт Скандинавии. В Дании комиссар полиции назначается центральным правительством, и он здесь отвечает главным образом за вопросы стратегического характера, тогда как 72 местных главных констебля также обладают достаточной степенью самостоятельности, по собственному усмотрению набирая персонал своих служб и распоряжаясь соответствующими ресурсами. В Швеции полиция была централизована в 1965 г., но здесь действует система местных полицейских комитетов, позволяя местным властям держать под контролем бюджеты полицейских участков и даже обсуждать с их шефами чисто операционные вопросы.

Но, может быть, наиболее централизованной полицейской службой в мире является полиция США. Многослойная федеральная система страны имеет не менее пяти различных типов полицейских структур. Это федеральные органы при Министерстве юстиции вроде ФБР, полицейские силы 50 штатов, шерифы и заместители шерифов на уровне графств, полиция больших и малых городов и, наконец, сельская и окружная полиция. Сильная сторона этой системы в том, что она достаточно адекватно реагирует на местные нужды: собственно говоря, полиция здесь организована в соответствии с требованиями тех местных сообществ, которые она и обслуживает. Очевид-

ны и ее недостатки: дублирование и взаимопересечение сфер ответственности более чем 40 тыс. полицейских органов, естественно, оборачивается тем, что в такой системе вообще сложно говорить о каком бы то ни было балансе между принципом подотчетности полиции перед обществом и принципом ее политической нейтральности. В таких крупных американских городах, как Нью-Йорк и Лос-Анджелес, полиции попросту невозможно избежать политического давления даже в вопросах повседневной деятельности: комиссары полиции здесь назначаются мэром города на определенный срок, и срок этот они, естественно, всякий раз желали бы продлить.

В других странах от какой бы то ни было децентрализации отказались вообще. Так, в Западной Германии и Японии после 1945 г. в рамках общего движения к демократизации поначалу шла децентрализация полицейских систем, но скоро выяснилось, что это порождает лишь путаницу и неэффективность. К 1950 г. Западная Германия вернулась к организации полиции по землям, после чего здесь были созданы и общенациональные органы вроде Федерального бюро криминальной полиции. В Японии в 1954 г. все полицейские силы были слиты в единую национальную службу, подчиненную комиссару по национальной общественной безопасности, но функционирующую преимущественно на уровне префектур.

Великобритания всегда считалась классическим примером децентрализованной охраны общественного порядка, поскольку общенациональной полиции здесь никогда не было. Если не считать полиции Лондона, что подчинена непосредственно министру внутренних дел, полиция страны организована на местном уровне и в лице главных констеблей ответственна и подотчетна перед местными же органами власти. Но до идеала децентрализации далеко и здесь. Начать с того, что компетенция министра внутренних дел на практике выходит далеко за пределы столичной полиции, охватывая вообще все вопросы правоприменения. Через всевозможные инструкции, директивы и циркуляры, а также парламентское законодательство, Министерство внутренних дел держит под постоянным контролем руководящее звено национальной полиции. Кроме того, тенденция к централизации развивается через внедрение общенациональных технологий полицейского дела, таких, как Вычислительный центр национальной полиции и Национальный центр хранения данных. Элементы дальнейшей централизации принесли с собой и то, что с 1990-х годов в полиции стали все реже практиковать избрание на должность. Наконец, весьма обширный круг вопросов вообще выведен из-под контроля общества. Речь идет прежде всего о MI5, сфера компетенции которой в 1996 г. была расширена, включив себя сбор информации по уголовным делам и правоприменению, а также по всему тому, что связано с «национальной безопасностью»; при этом все операции MI5 носят секретный характер, его бюджет не подлежит парламентскому контролю, и оно является единственной из служб безопасности Великобритании, которой дано право «самостоятельно определять свои задачи». Теоретически говоря, это означает одно: MI5 может заниматься чем угодно, кем угодно и когда угодно.

Выводы

♦ Армия представляет собой политический институт особого рода. От других институтов общества вооруженные силы отличаются тем, что практически обладают монополией на вооружения, имеют громадную власть принудительного характера, внут-

ренне в высшей степени дисциплинированы и структурированы по уровням подчинения, имеют особую культуру и ценностные ориентации и видят в себе носителей общенационального интереса, что ставит их, во всяком случае в теории, «над политикой».

♦ Главная задача вооруженных сил — быть орудием войны против других государств. Но армия одновременно является и могущественной группой интересов, влияющей на политику вообще, а на внешнюю и оборонную политику в особенности. Кроме того, ее используют как дополнительное средство поддержания внутреннего порядка и стабильности, особенно в ситуациях, когда гражданские службы не справляются с этой задачей. Армия, наконец, выступает силой, способной сместить гражданское правительство и установить свою диктатуру.

♦ Исторически сложились две формы контроля в отношении армии. Либеральная, или «объективная», модель предполагает, что армию можно и нужно держать вне политики с помощью механизмов гражданского контроля, через ее подчинение гражданскому руководству и подотчетность перед ним. В «субъективной» модели, или «модели проникновения», армию привязывают к гражданскому руководству тем, что идеологически подчиняют ее ценностям и целям правящей элиты.

♦ Военные перевороты происходят при определенных обстоятельствах. Главные из этих факторов: экономическая отсталость страны (всегда сопровождаемая низким уровнем поддержки действующего правительства); утрата институтами власти и правящей элитой своей легитимности в глазах общества; конфликт интересов между военным и гражданским руководством и, наконец, международные обстоятельства, подталкивающие военных к перевороту или, как минимум, облегчающие им захват власти.

♦ Главная задача полиции — осуществлять правоприменение и поддерживать гражданский порядок. При этом она может иметь политический характер — в тех случаях, когда в ней самой действуют те или иные тенденции, когда ее используют в отношении гражданских беспорядков или политических разногласий или когда она является инструментом полицейского государства, становясь чем-то вроде частной армии на службе политической элиты.

♦ Действенный контроль над полицией требует баланса между принципом ее политической подотчетности и принципом ее политизации, что в свою очередь зависит от того, организована ли она на централизованной или децентрализованной основе. Децентрализованные полицейские силы пользуются независимостью от центрального правительства и должны чутко реагировать на местные нужды. Централизация, однако, адекватнее отвечает потребностям общенационального управления, а также требованиям эффективности.

Вопросы для обсуждения

- Коль скоро все государства имеют своей основой власть насильственного характера, почему вооруженные силы столь редко вмешиваются в политику?
- Когда использование армии во внутренней политике можно считать оправданным? Если его вообще можно считать оправданным.
- Верно ли, что военно-промышленный комплекс несет в себе угрозу для демократического процесса?
- Можно ли сказать, что армия всегда и везде придерживается «правых» или авторитаристских политических ориентаций?
- Всегда ли полиция политична?
- Что предпочтительнее — централизованная или децентрализованная полиция?



Политика и функционирование политических систем

Политический процесс и функционирование политической системы

ГЛАВА 19

«Моя политика состоит в том,
чтобы не иметь никакой политики»

Фраза Авраама Линкольна,
сказанная своему секретарю (1861)

В повседневной нашей жизни все мы думаем не столько о политике как таковой, сколько об отдельных ее направлениях, политических программах правительства и тому подобном[1]. При этом больше всего нас занимают результаты политического процесса, а не сам процесс. Именно по его результатам мы можем понять, как государство (правительство) воздействует на общество — улучшает ли оно нашу жизнь или, может быть, ухудшает. Но в 1960—1970-х годах в политологии сложилось направление, занимающееся как раз политическим процессом — тем, как формируется та или иная программа правительства, как она проводится в жизнь, как сделать все это более эффективным Важно, однако, не только то, как делается политика, но и какие именно задачи она решает, как все то, что происходит внутри государства, отражается затем на обществе. Здесь приходится рассматривать уже чисто нормативные вопросы: «Для чего вообще существует государство?», «Что есть хорошая и что есть пло-

СОДЕРЖАНИЕ

Политический процесс	**489**
Теории принятия решений	489
Стадии политического процесса	494
Функционирование политической системы:	**502**
Критерий стабильности	502
Критерий экономического развития	504
Критерий прав человека	506
Критерий демократичности	**507**
Выводы	**508**
Вопросы для обсуждения	**509**

[1] Проблематика настоящей главы в очередной раз выявляет несовпадение политологической терминологии в английском и русском языках Речь в ней идет о том, что на английском языке называется «policy», — понятии, не совпадающем с «politics» Возможность перевести «policy» как «политика» мы имеем лишь в словосочетаниях вроде «научно-техническая политика правительства» или «политика в области образования», то есть лишь тогда, когда говорим об отдельных направлениях политики государства или правительства Термин «policy» в главе переводился по контексту, но в основном такими понятиями, как «направление политики», «политическая программа» и т п (*Прим пер*)

хая политическая система?», «Что есть хорошее общество?». Речь, таким образом, идет о том, на основе каких критериев оценивать функционирование политических систем. Понятно, что ответы на эти вопросы будут зависеть от того, каких политических и идеологических позиций придерживается тот или иной теоретик Ниже мы представим различные точки зрения на этот счет.

В настоящей главе рассматриваются следующие основные вопросы.

Основные вопросы

- Что есть направление политики?
- Как принимаются политические решения? Какие теории существовали и существуют на этот счет?
- Каковы главные стадии политического процесса?
- Каковы наиболее «желательные» результаты политического процесса?
- Как под углом зрения этих результатов можно оценить функционирование отдельных государств и политических систем?

Политический процесс

Понятие «политический процесс» относится к механизмам, посредством которых «делается» публичная (государственная, правительственная) политика. О выработке политики как о *процессе* мы говорим в двух смыслах. Во-первых, здесь имеет место связная последовательность действий или мероприятий. Эта цепочка начинается с зарождения той или иной идеи и ее первоначального оформления, продолжается ее обсуждением, анализом и оценкой и завершается принятием формальных решений с последующим их осуществлением через определенные заранее продуманные действия. Во-вторых, о выработке политики как о процессе мы говорим для того, чтобы сфокусироваться именно на механизмах принятия решений, абстрагируясь от их содержания. В первом разделе главы мы и рассмотрим, как принимаются решения, каковы различные стадии этого процесса.

Теории принятия решений

Принятие политического решения или совокупности решений, или целых политических программ, безусловно, является главным моментом политического процесса. Однако как это ни покажется странным, определить, когда и почему было принято то или иное решение, не всегда просто, ибо люди и группы, малые и большие организации, демократические и авторитарные государства принимают решения по-разному. Существует несколько теорий принятия политических решений, соответственно акцентирующих в этом процессе:

- рациональное начало
- эмпирическое начало

◆ К понятийному аппарату

Утилитаризм — направление в этике, основоположниками и главными представителями которого являются Иеремия Бентам и Джеймс Милль Выступив с притязаниями на обладание научной истиной в этике, философия утилитаризма исходила из того, что люди естественным образом стремятся испытывать удовольствие и избегают страданий, следовательно, удовольствие или счастье являются «благом», а страдание и несчастье — «злом». «Счастье», согласно утилитаризму, можно свести к «полезности» — удовольствию от потребления благ (преимущественно материальных) Социальная философия утилитаризма зиждется на принципе общественной «полезности» — «наибольшего счастья для наибольшего числа людей»: этим критерием, согласно утилитаризму, можно измерять достоинства законов, общественных институтов и политических систем В политической области утилитаризм был тесно связан с классическим либерализмом и идеологией свободного рынка, выступая их своеобразным теоретико-этическим основанием

- роль бюрократических механизмов
- значение идеологических установок.

Модель рационального выбора

Концепции принятия решений, ставящие во главу угла рациональное начало в политическом процессе, тесно связаны с экономическими теориями, особенно с теми из них, которые восходят к философии утилитаризма. В этом же русле последнее время развивались и всевозможные версии теории общественного выбора, основные положения которой в свое время были сформулированы Энтони Даунсом, а затем с большим энтузиазмом подхвачены теоретиками «новых правых». В основе этого подхода лежит идея «экономического человека», то есть человека, который всегда и во всем преследует свой собственный интерес, понимаемый как «польза». Что касается решений, то они в этой модели принимаются по следующему алгоритму:

- уяснение сути проблемы;
- выбор цели на основе существующих предпочтений;
- оценка средств и способов достижения цели с точки зрения их эффективности, надежности, возможных издержек и т.д.;
- принятие решения с выбором такого сценария, который скорее всего приведет к намеченной цели.

У этого подхода, как легко видеть, одна главная особенность: предполагается, что в каждом деле всегда существуют совершенно ясные цели и что люди стремятся к этим целям совершенно осознанным и последовательным образом. На практике, однако, это не всегда так. Кроме того, мы никогда не располагаем возможностью сравнить предполагаемые результаты одного действия, еще не совершенного, с предполагаемыми результатами других возможных действий. С полной определенностью модель рационального выбора показывает разве что одно — как большинство людей *понимает* процесс принятия решений. Ясное дело, политик всегда скажет, что в своих решениях он всегда руководствовался вполне определенными целями и что при этом он все взвесил и просчитал самым основательным образом Стоит, однако, вглядеться в проблему более внимательно, как понимаешь, что эта модель принятия решений далеко не всегда адекватна. Начать с того, что она, может быть, неплохо работает на уровне отдельно взятого индивида, но куда хуже — на уровне групп, внутри которых могут иметь место самые противоречивые интере-

сы и устремления. Что касается еще более масштабных организаций, то можно предположить, что вышеозначенным способом решения в них принимаются лишь тогда, когда они жестко централизованы и подчинены строжайшей внутренней дисциплине.

Вторая проблема с данным подходом состоит в том, что в реальной действительности решения чаще всего принимаются на основе неточной и неполной информации: еще и по этой причине конечные результаты различных стратегий принципиально не поддаются сравнению друг с другом. Как, скажем, сравнить между собой социальные издержки от роста налогов с социальными издержками от сокращения расходов на здравоохранение? В связи с такого рода затруднениями Г. Саймон (Herbert Simon, 1983) выдвинул понятие «ограниченная рациональность»: имеется в виду то, что коль скоро просчитать все возможные варианты предпринимаемых действий невозможно, принятие решений по своей сути всегда является компромиссом между прогнозируемыми результатами, неизбежно плохо просчитанными. Наконец, недостатком рассматриваемой модели является то, что в ней игнорируются факторы субъективного характера: всевозможные мнения относительно реальной действительности подчас определяют решения в большей степени, чем сама реальность.

Эмпирическая модель (Модель постепенного продвижения к цели)

Модель постепенного продвижения к цели, пожалуй, является главной альтернативой модели рационального выбора. Модель исходит из той посылки, что на практике решения всегда принимаются на основе неадекватной информации и при низком уровне изначального понимания проблемы, из-за чего люди не могут позволить себе каких-либо уж очень оригинальных и смелых решений. Поэтому выработка политики, согласно этому подходу, всегда осуществляется по принципу проб и ошибок: не имея перед собой ясно определенной цели, люди склонны действовать в рамках уже сложившейся ситуации и изменять свои позиции разве что на основе обратной связи от ранее принятых решений.

В свое время с обоснованием этой модели выступил Чарльз Линдблом (Charles Lindblom, 1963), определивший такой способ принятия политических решений как «науку продвигаться вперед мелкими шажками». Линдблом считает, что модель совершенно адекватно отражает суть дела и, кроме того, идеально подходит для плюралистических обществ, где политика чаще всего выстраивается как сумма многих и многих компромиссов. Однако данную модель не раз критиковали, усматривая в ней подспудный консерватизм и неприятие инноваций. Политики, придерживающиеся такого подхода, скорее всего предпочтут заниматься рутинными, нежели стратегически значимыми, проблемами, а вся их энергия, образно говоря, будет уходить на то, чтобы поддерживать государственный корабль на плаву, но не направлять его по какому-либо новому курсу.

Недостаток этой модели еще и в том, что она не объясняет, как принимаются решения радикального характера, — а ведь такие решения подчас бывают совершенно революционными. Примеры из истории: решение Сталина перейти к пяти-

летнему планированию советской экономики в 1928 г., решение Кастро пойти на захват власти на Кубе в 1959 г., даже решение Тэтчер приступить к реализации неоконсервативной программы в Великобритании в 1980-х годах — все это невозможно объяснить в терминах «движения вперед мелкими шагами». В этой связи Амитаи Этциони (Amitai Etzioni, 1967) предложил компромиссный вариант между рациональной и эмпирической моделями. Он полагает, что при принятии решений люди вначале «сканируют» все возможные варианты наиболее эффективного решения задачи, после чего в отношении деталей и частностей принимают уже более узкий подход «медленного продвижения вперед». Так, скажем, правительство вначале решает перейти к долгосрочному сокращению общественных расходов, а затем принимает серию решений в отношении того, какие именно государственные программы можно сократить и на сколько.

Организационно-бюрократическая модель

Первые две модели, можно сказать, относятся к процессу принятия решений как к «черному ящику», не заглядывая внутрь этого «ящика», не ставя вопроса о том, как на результаты принятия решений воздействует структура, внутренние механизмы этого процесса. В отличие от них организационно-бюрократическая модель как раз пытается понять, что внутри «ящика», т.е. как на результат воздействует процесс. Впервые с этим подходом выступил Грэм Аллисон (Graham Allison, 1971) в исследовании о том, как в период кубинского ракетного кризиса 1962 г. политические элиты США и СССР принимали каждая свои решения. Исследование выявило два разных, но взаимосвязанных момента. В «организационном» аспекте обнаружилось, что на процесс принятия решений громадное воздействие оказывают те ценности, взгляды и сложившиеся модели поведения, что всегда существуют в больших организациях: иными словами, часто решения вытекают не из взвешенного анализа ситуации и определяются не поставленными целями, а внутренней культурой соответствующего правительственного органа. В «бюрократическом» аспекте выявилось, что конечное решение всегда является результатом «торга» между различными участниками (людьми, структурами), каждый из которых преследует по сути свои собственные цели. Правительство в этой модели предстает не единым целым, объединенным вокруг каких-то целей, а неким конгломератом конкурирующих сил, баланс отношений между которыми постоянно изменяется.

Хотя для понимания процесса принятия решений эти соображения, безусловно, очень интересны, приходится сказать, что они отнюдь не бесспорны. Начать с того, что данная модель весьма мало места оставляет для фактора политического лидерства, тогда как часто наиважнейшие решения принадлежат именно лидерам. Было бы неверно предполагать, что все политические решения, сколько их ни есть, вызревают исключительно внутри организаций и подчиняются их внутренней логике: как тогда, к примеру, быть с решением Ф. Д. Рузвельта пойти на «Новый курс» или с решением Гитлера напасть на Польшу? Большим упрощением было бы также думать, что люди думают то и только то, что диктует им их принадлежность

◆ К понятийному аппарату

В понятии **«этноцентризм»** можно выделить две стороны. Во-первых, это убежденность в том, что «своя» этническая группа, «свой» народ всегда лучше, выше и совершеннее других групп или народов: такая убежденность носит, как правило, совершенно непоколебимый характер и в каких-то отношениях приближается к расизму. Во-вторых, «этноцентризм» означает свойство сознания оценивать действия и намерения других групп и народов сквозь призму ценностей и традиций собственной культуры: часто такая установка действует на подсознательном уровне, мешая человеку осознать реально существующие различия между людьми, этносами и культурами. Этноцентризм выступает камнем преткновения для многих и многих исследований сравнительного характера, затрудняя пути к пониманию других культур и разработке теорий универсального характера.

к организации. Есть, конечно, своя правда в афоризме «то, на чем человек стоит, зависит от того, где он сидит», но в процессах принятия решений нельзя сбрасывать со счетов и факторы чисто индивидуального характера. Наконец, объяснять все решения исключительно тем, что происходит внутри «черного ящика», означает игнорировать факторы внешней среды, идущие от более широкого экономического, политического и идеологического контекста принятия решений.

Роль идеологических факторов

Наконец, существует подход, акцентирующий в процессах принятия решений роль идеологических факторов — убеждений, взглядов, различных способов восприятия политических проблем. Всегда следует помнить: то, что люди видят и понимают, — это то, что позволяют им понимать их ценности и уже сформировавшиеся представления. Часто все это происходит на чисто подсознательном уровне. Люди, принимающие решения, вольны думать, что они действуют совершенно рациональным образом, что они все беспристрастно взвешивают и просчитывают, — все равно в их сознании существует некий идеологический фильтр и именно он определяет, что они могут и чего не могут мыслить, что для них возможно или невозможно, желательно или нежелательно. Чаще всего процесс работает так, что одним фактам не уделяется ровным счетом никакого внимания, а на других строятся все предположения и расчеты. Кеннет Боулдинг (Kenneth Boulding, 1956) в свое время справедливо заметил, что не будь этого механизма люди были бы попросту бессильны уяснить для себя что-либо в том потоке информации, что со всех сторон захлестывает их.

Разные теоретики, правда, по-разному показывают действие этого фильтра. Скажем, Роберт Джервис (Robert Jervis, 1968) привлек внимание к эмпирически вполне доказуемым фактам «искажения зрения» политиков по отношению к тем или иным международным реалиям — явления, проистекающего, можно полагать, от этноцентризма современной политической культуры. Так, например, во время Суэцкого кризиса 1956 г. генерала Насера воспринимали в Великобритании в качестве «второго Гитлера» или в США Фиделя Кастро до сих пор считают чистой воды марксистом. Другой исследователь, Ирвинг Джанис (Irving Janis, 1972), полагает, что многие решения в области международной политики можно объяснить тем, что они принима-

ются методом группового мышления, когда все факторы — и психологические и профессионально-деловые — заставляют политиков приходить к какому-то единому решению, и порой при полном игнорировании «неудобных» фактов.

С попыткой объединить различные подходы к принятию решений выступил Поль Сабатье (Paul Sabatier, 1988). Исследователя в основном интересовала одна проблема — как происходят изменения в политике. В этой связи он привлекает внимание к «политическим подсистемам» — группам людей, которые так или иначе и в той или иной сфере вносят свой вклад в политический процесс. Речь при этом идет о том, что любая политическая структура включает в себя не только политиков, государственных служащих и представителей групп интересов, — в этой среде всегда есть исследователи, ученые, журналисты. Сабатье доказывает, что в таких подсистемах складываются свои коалиции — группы, объединенные общими взглядами, ценностями и убеждениями. И все это функционирует на трех уровнях:

- глубинном (наиболее фундаментальные моральные или философские принципы участников процесса принятия решений);
- промежуточном (политические предпочтения);
- поверхностном (конкретные точки зрения по обсуждаемым проблемам).

Смысл всего этого, по Сабатье, заключается в том, что в таких коалициях вырабатывается «склеивающая субстанция» политики, образуются группы с общими ценностями и предпочтениями. Здесь, впрочем, важно вот что: в то время как на глубинном уровне никаких принципиальных изменений в среде участников принятия решений не происходит, на двух других люди вольны не соглашаться друг с другом. Отталкиваясь от этого, Сабатье и доказывает, что изменения в политике происходят тогда и постольку, когда и поскольку изменяется баланс сил в политической подсистеме — когда инициатива и лидерство переходят от одной коалиции к другой. Здесь мы, следовательно, видим черты как «рациональной», так и «идеологической» моделей принятия решений.

В иных теоретических системах, скажем в марксизме или феминизме, все эти идеи вполне могут получить иную интерпретацию и привести к иным выводам. Марксист сказал бы, что глубинный уровень любой политической системы, даже государства в целом, определяется идеологией «правящего класса» и служит его интересам. Сторонники же феминизма указали бы на то, что преобладание мужчин в политике всегда оборачивается тем, что «склеивающая субстанция» на самом деле «склеивает» пережитки патриархальных отношений, идей и ценностей, а это ведет к дальнейшему воспроизводству «власти мужчин».

Стадии политического процесса

Политический процесс невозможно понять, если рассматривать лишь то, как принимаются решения. Ведь политика — это не только принятие каких-либо решений в отдельных областях, здесь важны и *виды*, *типы* решений. Начать с того, например, что всегда есть «решение о необходимости принять решение», то есть понимание того, что в какой-то области есть проблемы и их нужно решать, ощущение того, что «надо что-то делать». Затем процесс идет дальше — к вопросам о том, *что именно* должно быть сделано, *как* это должно быть сделано и *когда*. Но дело этим не ограничивается. Даже после того как «все сделано» и все решения проведе-

ны в жизнь, возникают новые проблемы и требуются новые решения. Возникают вопросы, соответствуют ли полученные результаты первоначальным намерениям и как все это можно улучшить в будущем. Политический процесс, следовательно, можно разбить на четыре стадии:

- инициирование политики
- формирование политики
- реализация политики
- оценка политики

Инициирование политики

Как начинается то или иное направление государственной политики? Как формулируются изначальные предложения, дающие жизнь этому направлению? Эти вопросы существенны не только потому, что политический процесс всегда должен с чего-то начинаться (ибо без его инициации, понятно, не может быть ни выработки политики, ни ее осуществления), но и потому что именно эта стадия часто определяет все дальнейшие дискуссии и даже конечные решения. Инициирование политики, следовательно, важно прежде всего потому, что на этой стадии какие-то вопросы осознаются и определяются как *проблемы*, — начинается поиск путей к разрешению этих проблем. Мы можем вспомнить множество таких проблем. Почему, скажем, вопросы охраны окружающей среды, о которых прежде знать не знали, вдруг приобрели такое значение в 1980-х годах? Или почему безработица — проблема, решение которой в 1950—1960-х годах связывалось исключительно с необходимостью повышения общественных расходов, вдруг обернулась столь резким ослаблением власти профсоюзов? Почему другие политические сценарии прежних лет, например, расширение рабочего самоуправления, вообще не реализовались?

Между тем анализировать инициирование политики весьма непросто, ведь новая политическая идея может возникнуть в любом сегменте политической системы. Она может быть «спущена сверху» — от политического лидера государства, кабинета министров, любого правительственного агентства, но может «идти и снизу» — от общественного мнения, средств массовой информации, политических партий, групп интересов, исследовательских институтов и т.п. Если инициатором политического действия выступает лидер, дальше речь идет о мобилизации как можно более широкой поддержки в отношении его идеи· собственно с этого момента и можно говорить об инициировании политики

Впрочем, оригинальные идеи — это не стихия политических лидеров: инициаторами чего-то по-настоящему нового они являются редко. Дело часто обстоит так, что более важную роль в инициировании политики играют журналисты, ученые,

◆ К понятийному аппарату

Политические сообщества (политические сети) представляют собой более или менее целостные образования, связывающие между собой политических акторов, которые придерживаются сходных политических позиций и убеждений Эти отношения, как правило, устанавливаются поверх существующих политических институтов и на практике охватывают членов правительства, видных парламентариев, влиятельных лоббистов, журналистов, представителей академической среды Существование таких сетей демонстрирует возрастающую значимость неформальных отношений в политическом процессе, особенно в фазе инициирования той или иной политики Политологи, критически настроенные в отношении этого явления, указывают на закрытость, непроницаемость политических сетей, из-за чего обществу становится все труднее осуществлять свое влияние на политический процесс

философы: именно они выдвигают новые идеи, которые затем подхватываются политиками и партиями. Так, экономическая политика развитых западных государств в послевоенный период весьма и весьма многим обязана идеям Джона Мейнарда Кейнса, а идеология «новых правых» с их идеями «возврата государства к его изначальным границам», сокращения налогов, свертывания социальных программ и т.п. — трудам Фридриха фон Хайека и Мильтона Фридмана.

Как мы сказали, политика может инициироваться и «снизу», что на самом деле происходит во всех политических системах. Когда Гарольда Макмиллана спросили, что на него в жизни оказывало решающее влияние, он ответил: «События, мой мальчик, события». События такого рода могут быть самыми разными — от забастовок, уличных беспорядков и природных катастроф до краха биржи или важного финансового решения крупной многонациональной корпорации. Общее правило, однако, заключается в следующем: чем более демократична и плюралистична политическая система, тем больше здесь давление «снизу». Можно даже сказать, что демократия, собственно говоря, в том и заключается, чтобы политика формировалась в большей степени «снизу», чем «сверху».

В этом процессе, понятно, огромная роль принадлежит общественному мнению, отражающему интересы и устремления различных групп общества. Эти устремления, однако, часто остаются аморфными, пока их в более четкой форме не артикулирует соответствующая группа.

Формулирование политики

Как только в политической повестке дня появилась новая идея или совокупность идей, начинается более основательный процесс выработки политической программы — формулирование политики. Центральная стадия политического процесса — формулирование политики — предполагает не только перевод абстрактных идей и соображений в конкретные и четкие формулы, но и, возможно, полный пересмотр изначальных соображений. Хогвуд и Ган (1984), анализируя проблему «политического цикла», выделили ряд фаз формулирования политики. Первая фаза, образно говоря, представляет собой «решение о способах решения», то есть выбор механизмов и процедур, на основе которых пойдет дальнейший процесс. Скажем, должны ли быть какие-то решения приняты членами кабинета министров или их можно передоверить государственным служащим? Следует ли принимать эти решения обычным порядком или для этой цели необходимо создать какие-то специальные комиссии? Требуются ли для данного случая консультации с общественными ассоциациями и исследовательскими институтами, и если да, то с какими именно? Понятно, что речь идет о весьма важной фазе всего процесса, определяющей, какое дальнейшее направление он примет, чьи интересы будут учтены, а чьи нет.

Вторая фаза предполагает более точное определение проблемы, — здесь она должна быть основательно переосмыслена, ведь те, кто ее разрабатывает, отнюдь не обязательно воспринимают ее так же, кто ее инициировал. Третья фаза — постановка целей и выстраивание приоритетов: здесь опять-таки нет оснований ожидать, что цели будут сформулированы так, как это виделось инициаторам программы.

Наконец, наступает время анализа и оценки вариантов политики — процесс, ведущий к выбору одного из этих вариантов, который и станет конечным продук-

том этой стадии. В этой фазе на процесс воздействуют самые разные факторы — от соображений относительно предполагаемого эффекта до соображений общеполитического и электорального характера. Разумеется, следует понимать и то, что конечное решение, завершающее собой процесс формулирования политики, в каких-то случаях может быть чистой формальностью, особенно если наиболее важные дискуссии по нему пришлись на более ранние фазы. В таких случаях решение подчас просто «штампуется» — делается ли это кабинетом министров, законодательным собранием или даже международным саммитом.

Не приходится ожидать, что формулирование политики протекает одинаково в разных политических системах и государствах. В свое время Ричардсон (1984) пытался проанализировать имеющиеся здесь различия, выделяя «национальные стили политического процесса». Он, в частности, предложил смотреть на проблему в двух измерениях: (а) что является главным методом формирования политики — консультации или директивы сверху и (б) осуществляют ли правительства долгосрочное планирование политики или они просто реагируют на ход событий. Швецию и Японию исследователь отнес к государствам, которые в политическом процессе и прибегают к консультациям и действуют с учетом перспектив: в обоих случаях существует развитая и формализованная система консультаций с общественными группами, ориентированная на конкретные цели и приоритеты. Напротив, политическая система США, по его мнению, являет собой пример чисто «пожарного» реагирования на проблемы, хотя, казалось бы, как раз в этой системе с ее строго выдержанным принципом разделения властей требуется широкий общественный консенсус: так или иначе применительно к США невозможно говорить о каком бы то ни было долгосрочном планировании политики.

Великобритания иллюстрирует собой случай иного рода — того, как стиль политики изменяется во времени. В британской политической системе исследователь усмотрел как предрасположенность к консультациям, так и склонность скорее реагировать на проблемы, нежели предвидеть их. Тем не менее при Маргарет Тэтчер в 1980-х годах здесь имела место долгосрочная стратегия с ориентацией на то, что получило название «свободной экономики в сочетании с сильным государством». Стремление к этим целям, однако, привело к сокращению практики консультаций и более командному стилю управления, что, естественно, сопровождалось и расширением власти премьер-министра. Джон Мэйджор вернулся к прежнему, более коллегиальному, стилю руководства: при нем возродилась практика консультаций правительства с общественными группами. Но при Тони Блэре политическое руководство в стране вновь стало более централизованным: здесь возросла роль специальных советников, а кабинет министров стал играть заметно менее важную роль.

Характерной чертой стадии формирования политики, — и это уже независимо от какой бы то ни было национальной специфики, — является то, что здесь существенно сокращается число участников процесса. В то время как в исходной точке политического процесса мы видели множество групп интересов и общественных ассоциаций, формирование политики является делом «инсайдеров» — тех, кто «внутри» (государственных функционеров, ведущих советников, политиков, консультантов). Именно это является той «ахиллесовой пятой» процесса, куда направляют свои стрелы критики. Одни из них при этом утверждают, что в формировании политики слишком большую роль играет чиновничество, использующее весь процесс в своих интересах, другие указывают на то, что при формировании политики

Обратим внимание на...

Открытое правительство: за и против

«Открытое правительство» — это политическая доктрина, согласно которой все происходящее в государстве должно быть открыто для общества, в том числе открыто и для критики с его стороны. Такое положение дел обеспечивается свободной циркуляцией информации между государственными органами, с одной стороны, и представительными институтами, средствами массовой информации и всем обществом, — с другой. Поскольку, однако, общепризнано, что определенная информация всегда подлежит закрытию (из соображений национальной безопасности, из-за недопустимости вторжения в частную сферу жизни и т.д), на практике принцип «открытого правительства» имеет более ограниченное содержание и означает «право общества знать» — право, обеспечиваемое законами о свободе информации; при этом в отдельных случаях правительству приходится судебным порядком отстаивать за собой право на засекречивание информации.

Достоинства «открытого правительства» заключаются в том, что этот принцип:

- позволяет бороться с некомпетентностью, коррупцией и поползновениями к правительственному произволу;
- благоприятствует общественной дискуссии, повышает уровень информированности электората.

С другой стороны, его недостатки усматриваются в том, что он:

- может негативно сказываться на политическом процессе из-за постоянного и при этом некомпетентного вмешательства со стороны общественности;
- затрудняет принятие тех решений, которые наверняка окажутся непопулярными, даже будучи важными и необходимыми.

из рассмотрения исключаются наиболее радикальные альтернативы, ибо государственные функционеры, как правило, ни к какому радикализму не склонны. Критиков неоконсервативного толка не устраивает, когда в формировании политики принимает участие большое число групп интересов: это, по их мнению, ведет к тому, что процесс определяется чисто секторальными, а не стратегическими интересами общества. Наконец, есть критики, указывающие, напротив, на «дефицит демократии» при формулировании политики. Демократически избранные политики, говорят они, хотя и осуществляют общий контроль над политическим процессом, практически имеют весьма мало возможностей вносить в него сколько-нибудь весомый вклад: сегодня этот процесс носит столь трудоемкий характер, требует такого профессионализма и специальных знаний, что контролировать его классическими методами демократической политики попросту уже невозможно.

Реализация политики

Было время, когда к вопросам реализации политики политологи не испытывали большого интереса: предполагалось, что она происходит чуть ли не автоматически, что это вообще вопрос не политики, а администрации. С тех пор многое изменилось, можно даже сказать, что именно в этой проблематике политической науки удалось серьезно продвинуться вперед. Целый ряд исследований программ «Великого общества»[1] в США самым нагляднейшим образом показал, сколь далеко

[1] «Великое общество» — политический лозунг и законодательная программа президента США Линдона Джонсона (годы президентства — 1963—1969), нацеленная на искоренение бедности в стране и предполагавшая широкую программу мер по социальному обеспечению и социальной помощи в отношении беднейших слоев общества. (*Прим. пер.*)

результаты политики могут отстоять от изначальных намерений политиков. В исследовании Худа (Hood, 1976) указаны следующие условия и принципы, при которых реализация политики происходит в соответствии с планами:

- целостная и четко работающая административная система, обеспечивающая надежный контроль за исполнением решений;
- единообразие норм и правил в политической и административной системе;
- высокая дисциплина исполнения или стопроцентный контроль;
- совершенная информация, совершенная коммуникация и совершенная координация деятельности;
- достаточное время для мобилизации административных ресурсов.

Поскольку обеспечить такие условия непросто (а всю их совокупность попросту невозможно), между решением и его исполнением всегда будет «дистанция огромного размера». Стопроцентный контроль и стопроцентная дисциплина исполнения — вещи просто нереальные, более того, подчас и нежелательные: те, кто проводят политические решения в жизнь (государственные служащие, сотрудники местных органов власти, учителя, врачи, полицейские и так далее), имея тот опыт, что называется «чутьем», могут куда лучше политиков понимать, какие решения будут работать, а какие нет. В политологии даже складывается традиция анализировать проблемы по принципу «снизу вверх»: здесь считается, что многое в политике следовало бы оставлять на усмотрение исполнителей, которые более гибко и чутко реагируют на ситуации. Противоположным полюсом, понятно, выступает более распространенная практика исполнения решений по вектору «сверху вниз», — традиция, акцентирующая необходимость единообразия и контроля.

Впрочем, гибкость в исполнении решений тоже есть, как говорится, палка о двух концах. На эту тему Прессманом и Вилдавским была написана книга «Как большие надежды в Вашингтоне разбиваются в пух и прах в Окленде, или Удивительно, что федеральные программы вообще хоть как-то работают» (Pressman and Wildavsky *How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland Or Why It's Amazing That Federal Programs Work At all..*, 1973). Проблема в том, что гибкость чревата низкой дисциплиной исполнения — ситуация, проистекающая из того, что исполнители могут руководствоваться не столько стремлением сделать так, «как подсказывает им опыт», сколько своими личными, карьерными, интересами. Государственные служащие и сотрудники общественных служб в таких случаях предпочитают «все понимать по-своему», игнорируя те аспекты политических решений, которые угрожают их благополучию.

Есть еще один подход к проблеме исполнения политических решений, в котором главное внимание уделяется не «творцам», а «потребителям» политики — обществу. С этой точки зрения проблема приобретает следующий вид: низкий уровень государственного управления (особенно в том, что касается общественных услуг) обусловлен тем, что правительства действуют вне рынка и по сути являются монопольными «производителями» своих услуг. Государственные служащие, должностные лица местных органов власти, работники общественного сектора вполне могут позволить себе работать спустя рукава, поскольку в противоположность частному сектору им не приходится угождать потребителю.

Современные государства пытаются разрешить эту проблему, вводя технологии так называемого нового общественного управления. Речь идет о передаче частному сектору тех или иных традиционных функций государства на основе приватизации

◆ К понятийному аппарату

Релятивизм — это философская позиция, отрицающая существование объективных — «абсолютных» — принципов поведения и познания и постулирующая, что «все относительно», а любые суждения приобретают смысл лишь относительно собственного контекста. *Моральный* релятивизм стоит на том, что человек свободен в своем нравственном выборе, а потому нет и не может быть общеобязательных норм поведения. Релятивизм в познании — *гносеологический* релятивизм — постулирует, что правом на существование обладают все возможные способы познания мира, тем самым ставя под вопрос самые основания науки. Критики релятивизма указывают на его интеллектуальную несостоятельность (ведь утверждение о том, что все в мире относительно, представляет собой не менее «относительную истину») и, разумеется, на то, что он ослабляет моральные связи в обществе, оставляя человека на его жизненном пути без каких бы то ни было ясных «дорожных знаков». Прямой противоположностью релятивизму сегодня выступают различные формы фундаментализма.

и своеобразного «субподряда»; при этом используются и другие методы работы частного сектора, например «оценки качества», так что какие-то структуры при этом могут выигрывать, а какие-то проигрывать — совершенно как на рынке. Самый большой энтузиазм эти идеи вызывают в Новой Зеландии, Великобритании, США и Скандинавии. Сторонники нового общественного управления утверждают, что оно несет в себе громадный потенциал эффективности, критики, однако, говорят, что это по сути конец традиционного государства с его духом служения обществу и подотчетностью перед ним.

Оценка политики

Политический процесс завершается фазой оценки соответствующей политической программы. Теоретически говоря, на этой стадии принимаются (или должны приниматься) решения о том, продолжать ли данную программу, изменить ли ее или завершить. Это конец политического цикла — в том смысле, что информация, получаемая через процедуры оценки, может служить началом нового цикла, где инициируются новые политические идеи и разрабатываются новые политические стратегии; в то же время все это может служить и совершенствованию действующих политических программ.

Оценка, однако, важна не только для содержательных, но и для процедурных аспектов политики, ибо всегда полезно знать, правильно ли были организованы предшествующие стадии политического процесса, сколь полезны были консультанты, надежен ли был контроль на стадии исполнения программы. К сожалению, правительства неохотно выделяют средства на эту фазу политического процесса, и на то подчас есть свои основания. В США, например, президент Картер в свое время настаивал на том, чтобы не менее одного процента от бюджета каждого правительственного проекта расходовалось на оценку его результатов, — инициатива, конечно, смелая и важная, но на практике обернувшаяся лишь громадным увеличением бумажной работы без какой-либо ощутимой пользы. Из государств

Обратим внимание на...

Проблема социального обеспечения

В основе западной доктрины социального обеспечения и социальной поддержки экономически отсталых слоев общества лежит понятие «welfare», означающее счастье, процветание, благоденствие, удовлетворенность жизнью. Как политический принцип «welfare» ассоциируется с представлениями об экономической защищенности всего общества на основе систем социального обеспечения и социальной поддержки — со всем тем, что получило название «государство всеобщего благоденствия».

Энтузиасты систем «welfare» усматривают в них следующие достоинства:

- содействуют общему росту национальной экономики: рабочая сила в таких обществах всегда более обеспечена и образована;
- благоприятствуют развитию личности: человеку здесь не грозит полное обнищание,
- укрепляют внутреннее единство общества: каждый знает, что у него есть своя доля в общественном богатстве.

Противники систем «welfare» не признают их, полагая, что они:

- приучают людей к зависимости от государства: избавляясь от угрозы бедности, люди начинают меньше работать;
- подрывают экономическое развитие из-за роста налогов;
- устраняют лишь видимые проявления бедности, но не ее фундаментальные причины.

мира к этой фазе политического процесса, похоже, серьезно подходят лишь те, которые практикуют дальнеперспективное планирование своей политики.

Гораздо больший интерес к проблеме питают исследователи: с конца 1960-х годов на эту тему вышло громадное количество работ, особенно в США. Теоретиков главным образом интересовали два момента: во-первых, что именно делает правительство: какие оно принимает законы, как решает проблему налогов, какие осуществляет программы («продукция» правительства) и, во-вторых, какие из этого проистекают последствия (результаты деятельности правительства).

Во всех этих вопросах ясно одно: весьма и весьма часто результаты политического процесса основательно расходятся с изначальными намерениями тех, кто стоял у его истоков. Примеров на этот счет великое множество. В свое время система социальных пособий и социальной помощи была направлена на то, чтобы облегчить жизнь беднейших слоев населения и позволить всем гражданам активно участвовать в жизни своего сообщества, но кончилось все это, как пишет Ле Гран (Le Grand, 1982), проигрышем для средних классов и, как показывает Мюррей (Murray, 1984), появлением громадного количества деклассированных людей, «сидящих на пособиях». Батлер, Адонис и Треверс (Butler, Adonis and Travers, 1994) в своем исследовании на материале Великобритании приводят целый список неудач и просчетов государственной политики по установлению контроля над расходами местных органов власти: и в этой области благие намерения окончились самыми серьезными, вплоть до гражданских беспорядков, проблемами. Лишь с уходом Маргарет Тэтчер ее преемник Джон Мэджор решительно прекратил все дальнейшие попытки в данном направлении. Аналогичным образом при Тони Блэре введение в 1997 году платы за обучение в университетах, имевшее целью подготовить почву для расширения системы высшего образования, обернулось тем, что многие сту-

денты, особенно из неблагополучных семей, вообще отказываются от идеи поступления в вуз. Многие считают, что все это лишний раз говорит в пользу более открытого правительства и его подотчетности перед обществом. Чтобы «благие начинания» приводили к серьезным результатам, политический процесс должен быть «прозрачен» и открыт для общественного контроля: слишком часто та завеса секретности, что окутывает его, в действительности скрывает за собой элементарную некомпетентность, а то и произвол.

Функционирование политической системы

Выше мы анализировали политический процесс преимущественно в категориях *управления*, рассматривая, как принимаются решения, какие стадии проходит политический процесс, какова эффективность политики Но за всем этим стоят более глубокие *философско-политические* проблемы — проблемы нормативного характера, связанные с самой сутью политики. Речь в данном случае должна идти не столько о том, что государство *делает*, сколько о том, что ему *надлежит делать*, или, можно сказать, для чего оно вообще существует Понятно, что здесь возникают совсем иные вопросы, такие, как, что такое общественная справедливость, каким должен быть баланс между свободой и властью в обществе — словом, что следует понимать под «хорошим обществом».

Поскольку по этим вопросам существует множество взглядов, возможны и самые разные критерии для оценки существующих политических систем. Политологи обычно используют следующие четыре критерия:

- способность политической системы обеспечить стабильность и порядок
- роль политической системы в экономическом развитии общества
- ситуация с гражданскими правами в обществе
- демократичность политической системы.

Критерий стабильности

Поддержание стабильности и порядка традиционно считается главной задачей государства. Если не считать анархистов с их верой в то, что свободные люди всегда сами найдут способы упорядочить свою совместную жизнь, все философы и политические мыслители только в государстве и видели защиту от хаоса и вообще от всего того, что угрожает стабильному существованию общества. Если смотреть на вещи с этой точки зрения, главная задача государства одна — управлять, направлять все свои властные ресурсы на обеспечение общественной стабильности Это в свою очередь означает, что государство должно иметь возможность поддерживать свое собственное существование и вместе с тем функционирование той или иной политической системы внутри себя. Здесь поэтому в первую очередь следует говорить о том, сколь прочна данная политическая система, сколь сильны ее исторические корни, сколь долго она существует, поскольку именно от всего этого зависит способность государства сдерживать или разрешать возникающие в обществе конфликты. Это вне дискуссий — различаются лишь подходы к проблеме.

В общем плане здесь можно говорить о двух подходах Первый проистекает из либеральной традиции с принципиальной для нее идеей о том, что для стабильного правления необходим широкий и прочный общественный консенсус В этой концепции политический режим обеспечивает себе долговременную перспективу тогда, когда он адекватно реагирует на требования и любые иные воздействия со стороны общества Специалист по системному анализу здесь говорил бы о способности системы гармонизировать все то, что у нее на «выходе», со всем тем, что у нее изначально было на «входе» Такая способность по традиции считается самой сильной чертой западных либеральных демократий Энтузиасты либеральной демократии всегда подчеркивали, что именно наличие общественного консенсуса придает режиму гибкость и устойчивость оно порождает механизмы, при которых власть в государстве получают те, кто в ходе состязательных выборов завоевал доверие общества, и теряют те, кто надежд общества не оправдал Речь здесь идет и о сильном гражданском обществе, в котором граждане через всевозможные группы и ассоциации оказывают постоянное воздействие на режим

◆ К понятийному аппарату

В повседневном языке понятием **равенства** выражаются отношения сходства подобия (но, заметим, не тождества) В политической философии говорят о разных видах равенства *Формальное* равенство означает равенство людей в политической и правовой сферах этот принцип исходит из доктрины о том, что все люди «рождены равными» За равенством *возможностей* стоит иное представление — что люди начинают свой жизненный путь с одного и того же «старта», *этот принцип одновременно* в известной степени оправдывает общественное неравенство, признавая нормальным то обстоятельство, что таланты и способности, включая способность к упорному труду, распределены в обществе неравномерно Наконец, говорят о равенстве *результатов* — наиболее спорном из всех принципов Это понимание равенства предполагает равное распределение доходов, общественного богатства и иных общественных благ Его сторонники убеждены в том, что равенство результатов содействует справедливости и укреплению внутренних связей в обществе, противники же убеждены в абсолютной его вредоносности

Многие считают, что именно эта способность либеральных демократий обеспечивать для себя политическую стабильность объясняет, почему отдельные ее элементы, прежде всего состязательные выборы и многопартийность, были приняты посткоммунистическими и многими развивающимися странами Нужно, однако, понимать, что с точки зрения политической стабильности свои недостатки есть и у либеральных демократий Собственно говоря, дестабилизацией чревато как раз стремление системы реагировать на все и всякие воздействия со стороны общества идет процесс своего рода «эскалации ожиданий», порождаются иллюзии того, что политическая система способна адекватно реагировать вообще на все требования Гибкость системы поэтому должна быть уравновешена ее эффективностью Никто не станет спорить с тем, что государство должно прислушиваться к обществу, но оно должно обладать и способностью жестко занять ту или иную позицию, когда общественные требования начинают противоречить друг другу

Именно этот последний момент всегда подчеркивался в противоположной, консервативной, позиции Мыслители консервативного толка связывают стабильность не с тем, как политическая система реагирует на давление извне, а с тем, каков в ней авторитет власти Некогда Томас Гоббс ставил этот вопрос однозначно общество либо безоговорочно признает абсолютную власть государства либо сползает к «естественному состоянию» — хаосу и войне всех против всех Что, однако, для консерватизма всегда было важным, так это культура общества, существование в нем общепризнанных ценностей В этой концепции стабильность и порядок пред-

◆ К понятийному аппарату

Концепция **гражданства** определяет собой отношения между индивидом и государством — отношения, в которых они связаны взаимными правами и обязательствами Гражданство — категория, по своему значению не совпадающая с подданством или принадлежностью человека к иному государству: гражданин — это лицо, принадлежащее к постоянному населению данного государства и пользующееся всеми правами, обеспеченными конституцией этого государства. Существуют разные способы понимания гражданства — в зависимости от того, идет ли это понимание от философии индивидуализма или коммунитаризма Первая, связанная с классическим либерализмом, отстаивает принцип «гражданства прав», особое внимание уделяя сугубо личным правам гражданина как независимого субъекта. Коммунитаризм в своей как социалистической, так и консервативной версиях акцентирует идею «гражданства обязанностей», государству же приписывает роль нравственной силы, которая должна действовать во благо сообщества

стают естественным продуктом социальной и культурной «органичности» общества — результатом того, что его члены признают авторитет власти и не ставят под вопрос значение традиций и давно сложившихся институтов.

В последнее время все эти идеи возродились у неоконсерваторов с их неприятием таких явлений, как вседозволенность, моральный и культурный релятивизм и их призывами идти по пути восстановления «традиционных», «семейных» и «христианских» ценностей. Теоретически слабость этой позиции в одном: власть в ней всегда осуществляется сверху и, по сути, вне каких-либо ограничений со стороны общества. Но если рассматривать стабильность как самоцель, не говоря при этом о механизмах демократического контроля в отношении правительства, забывая об общественной справедливости и соблюдении прав человека, где гарантии того, что общество не сползет к тирании?

Критерий экономического развития

Идея о том, что о политической системе можно судить по тому, как она содействует экономическому развитию общества, не нова, — тому есть множество доказательств. Мы, например, видим, сколь велика роль экономических вопросов в электоральных процессах, где явственно прослеживается следующая закономерность: в периоды экономического роста электорат избирает действующее правительство на очередной срок, в периоды застоя это правительство терпит поражение. Да и в целом не приходится сомневаться в том, что успехи или неудачи политической системы всегда напрямую зависят от того, как она «снабжает» своих граждан. Массовая бедность многих развивающихся стран оборачивается здесь острейшими социальными и этническими противоречиями, повсеместной коррупцией, отсутствием минимально необходимых условий для перехода к современным системам конституционного и представительного управления. Крах коммунистических режимов Восточной Европы и СССР тоже объясняется неспособностью системы централизованного планирования обеспечить тот уровень благосостояния и потребления, которого достиг капиталистический Запад. И уж отнюдь не случайным совпадением является тот факт, что промышленно развитые страны сумели добиться одновременно и прочной политической стабильности и самых высоких стандартов жизненного уровня: поэтому их и относят к «первому миру».

Понятно, что о путях к экономическому процветанию спорили, спорят и будут спорить. Главный идеологический водораздел здесь некогда пролегал между капитализмом и социализмом: теоретики первого превозносили рынок и свободную конкуренцию, второго — национализацию и планирование. С победой восточноевропейских революций 1989 — 1991 годов эта дискуссия потеряла всякий смысл: восторжествовала идеология свободного рынка, не оставляющая места каким бы то ни было формам социализма. Сегодня даже самые стойкие социалисты, кажется, осознали то, что только рынок — или, по крайней мере, та или иная форма рыночной конкуренции — является единственно надежным механизмом производства материальных благ. Тема «Капитализм или социализм?» сменилась темой «Каким именно должен быть капитализм?». Речь при этом идет не только о том, как *производить* материальные блага, но и о том, как их надлежит *распределять*, а, следовательно, и о том, каким должно быть соотношение между рынком и государством, в каких пределах государство может и должно осуществлять перераспределение рыночного продукта через систему 'welfare'.

Когда мы подходим к оценке политических систем на основе экономических критериев, возникает дилемма должного соотношения между экономическим ростом и социальной справедливостью. Образно говоря, здесь одновременно приходится думать и о размере пирога и о том, как лучше всего его нарезать. Сложилось два подхода к этой проблеме. Теоретики свободного рынка, такие, как Хайек и Фридман, стоят на том, что всеобщего процветания можно добиться только на путях ничем не ограниченного капитализма: это то, что Титмусс (Titmuss, 1968) определил как модель «чисто индустриального развития». В этой модели движущей силой экономического роста выступает все то, что вознаграждает людей за предпринимательскую инициативу, с одной стороны, и наказывает их за леность и нерадивость, — с другой; государство при этом вправе ограничиться лишь минимальным уровнем социальной поддержки беднейших слоев общества по принципу «только чтобы не умерли с голоду». Хотя такая система явным образом усугубляет социальное неравенство, ее теоретики утверждают, что в конечном итоге здесь выигрывают все, включая экономически отсталые слои общества: конечно, их доля «пирога» становится все меньше, но поскольку сам «пирог» становится все больше, им так или иначе и больше перепадает. Неоконсервативные правительства, начиная с 1970-х годов, пытались преодолеть «финансовый кризис государства всеобщего благоденствия», отталкиваясь именно от этого принципа: в их понимании дело обстояло так, что ранее принятые системы социального обеспечения и социальной поддержки обернулись лишь чрезмерным ростом налогов, а это резко затормозило все экономические процессы.

Противоположный подход (Титмусс называет его «институционально-перераспределительным»; на практике его принципам следовали и следуют социал-демократические правительства) ставит во главу угла принцип общественного равенства. В этой концепции утверждается, что ничем не ограниченная конкуренция не только этически неприемлема, — она в конце концов неэффективна и по экономическим соображениям. Когда во главу угла ставятся чисто рыночные критерии, в обществе расширяется зона экономического неблагополучия, все больше людей скатываются на дно, а это всегда оборачивается ростом преступности и другими проблемами. Когда же экономика ориентирована на принцип справедливости, происходит более упорядоченное распределение общественного продукта, все граждане получают от него свою долю и потому готовы вносить свой вклад в общее дело. Так закладываются основания для длительного и устойчивого развития экономики.

Критерий прав человека

Идея о том, что в центре государства стоит, должен стоять, его гражданин, восходит еще к Древней Греции. Гражданин — это член политического сообщества (государства), имеющий определенные права и определенные обязанности. В своем классическом исследовании по этому вопросу Т. Маршалл (T.H. Marshall, 1950) сгруппировал права человека по трем категориям: гражданские права, политические права и социальные права. Гражданские права, по Маршаллу, — это «права, необходимые для свободы человека»: свобода слова, собраний, перемещения, совести; сюда же относятся равенство всех граждан перед законом и право человека на собственность. Гражданские права можно и нужно понимать как права, принадлежащие человеку как члену гражданского общества; это «негативные» права в том смысле, что они ограничивают власть государства. Вторая группа — политические права, дающие человеку возможность принимать участие в политической жизни. Это преимущественно избирательные права — право голоса, право избирать и право быть избранным. Данная группа прав предполагает, что в государстве существуют всеобщее избирательное право, политическое равенство и демократическое правление. Наконец, Маршалл утверждал, что гражданство предполагает определенные социальные права, гарантирующие человеку тот или иной, пусть минимальный, общественный статус, дабы он имел возможность пользоваться как гражданскими, так и политическими правами. Эти права он назвал «позитивными», хотя и определил их в весьма общей форме как «право человека на цивилизованную жизнь в соответствии с господствующими в данном обществе стандартами».

Концепция гражданства исторически была выработана на Западе, неудивительно поэтому, что в политический климат либеральных демократий она вписалась совершенно органично. Правда, главным образом это относится к гражданским и политическим правам: в западных полиархиях они вполне обеспечены всеми институтами конституционного и представительного управления. Куда сложнее дело обстоит с социальными правами: для западной традиции они стали настоящим камнем преткновения. Поскольку эти права предполагают весьма основательное перераспределение общественного продукта в пользу беднейших слоев общества, многие воспринимают их как непозволительную роскошь и прямую опасность для экономики: так на дело смотрели либералы классического образца, так сегодня на него смотрят и «новые правые».

В проблематике гражданства есть еще один вопрос, вызывающий разногласия, — вопрос о соотношении прав и обязанностей, человека и сообщества. С начала 1980-х годов на этой почве развернулась дискуссия между теоретиками либерализма, с одной стороны, и коммунитаризма, — с другой. Последние в лице таких своих представителей, как Алистер МакИнтайр (Alisdair MacIntyre, 1981) и Майкл Сандел (Michael Sandel, 1982), подвергли основательной критике идею «человека, не обремененного никакими обязанностями», призывая «вопрос о правах» уравновесить «вопросом об общем благе». Индивидуализм, с их точки зрения, «пожирает сам себя»: в обществе ослабляются традиционные связи, оно атомизируется, а человек в нем становится все более и более одиноким. В этой связи можно говорить даже о том, что какие-то незападные общества сохранили в своей политической культуре куда более прочные социальные связи, давая человеку самое что ни есть живое чувство причастности к общему делу, — пусть в них чаще всего и не решена проблема прав человека так, как ее понимает Запад.

Критерий демократичности

Все вышесказанное так или иначе отражает *результаты* деятельности политической системы. Но когда мы говорим о демократичности системы, мы думаем не о результатах, а о *процессе* — о том, как принимаются решения. Демократия предполагает возможно более широкое рассредоточение власти в обществе; с этой точки зрения, одной из первоосновных целей политики должно быть повышение «политического веса» каждого гражданина, расширение сферы его автономии — пределов его личной свободы. Начиная с классических теорий демократии с Ж.-Ж. Руссо и Дж. С. Милля, автономию, свободу человека всегда понимали и как высшую цель политики, и как наиважнейшее средство к достижению этой цели. Демократия же является самой сутью, «содержанием», свободы: только полноценное участие в политической жизни дает человеку возможность полностью реализовать себя в сообществе.

Некогда демократия носила прямой характер и предполагала всестороннее народное самоуправление — полное отсутствие различий между государством и гражданским обществом. Так, афинская демократия, описанная в главе 4, осуществлялась через народные собрания, где граждане имели возможность прямого участия в управлении полисом. Современные теории демократии, разумеется, далеко ушли от этого «золотого века демократии»: сегодня демократия понимается скорее как средство, а не цель политики. Считается, что демократичность системы более или менее надежно обеспечивается механизмами представительной демократии — всеобщим избирательным правом, тайным голосованием, состязательными выборами. Когда мы сегодня говорим о демократии, мы, таким образом, имеем в виду непрямую и ограниченную форму демократии — либеральную демократию. На практике все это сводится к тому, что Иосиф Шумпетер называл «простой машиной для голосования». Теоретики радикальной, «подлинной» демократии не раз говорили о том, что с такой «машиной» электоральный процесс сводится в общем-то к бессмысленному ритуалу: каждые несколько лет люди отдают свои голоса единственно для того, чтобы заменить одну группу политиков на другую. Словом, общество сегодня не управляет: об этом вполне свидетельствуют и такие повсеместные явления, как инертность и апатия избирателей.

Люди, озабоченные этой ситуацией, стали говорить о необходимости радикальных, даже революционных, изменений в политике — о том, что власть государства должна быть децентрализована таким образом, чтобы стать «ближе» к обществу. Среди прочего под вопрос ставится и традиционная концепция нации-государства, ибо в масштабах современной нации практически невозможно обеспечить прямое и постоянное участие граждан в политике. Но речь идет и о более широких задачах, выходящих за пределы чисто политической сферы: если демократию связывать с возможностями человека быть хозяином своей собственной судьбы, должна быть децентрализована и экономическая власть в обществе — возможно, через механизмы самоуправления и рабочего контроля.

Как и в других случаях, проблематика современной демократии несет в себе и свои собственные, внутренние, дилеммы и противоречия. Главная из них такова: как определить должный баланс между правлением *через участие* народа и правлением *в интересах* народа. Ведь идею политического участия (а с тем вместе и идею прямой демократии) часто критикуют по единственной причине: у массы граждан никогда не будет ни времени, ни знаний, ни политической зрелости для полноценного участия в политике. В свое время именно об этом говорил Платон: решение проблемы он видел в том, чтобы управляли достойнейшие — философы-короли.

Но в этом случае правление *в интересах* народа вполне может обернуться чем-то вроде просвещенного деспотизма. Другая дилемма — должный баланс между индивидом и сообществом: как сделать так, чтобы усиление политических позиций гражданина не обернулось ослаблением публичной власти, и наоборот. Во всем этом скрывается множество проблем, которые на практике разрешить весьма и весьма сложно. Более того, как считают многие теоретики, именно эта проблема — вопрос о должном соотношении между индивидом и обществом — в действительности является центральной проблемой политической теории.

Выводы

♦ Когда мы говорим о разработке политики, мы усматриваем в этом процесс. О процессе мы в данном случае говорим в двух смыслах. Во-первых, разработка политики являет собой взаимосвязанную последовательность решений и действий правительства, — ряд стадий, проходя через которые, первоначальные намерения политиков превращаются в результаты. Во-вторых, само понятие «разработка политики» относится преимущественно к тому, каким именно образом правительство принимает решения, но не к содержанию самих решений.

♦ Решение есть своего рода акт выбора между различными вариантами. При этом, однако, на них всегда влияют те или иные факторы. Процесс принятия решений поэтому понимают по-разному. Его можно понимать в категориях рационального поведения людей, заранее имеющих в виду ту или иную цель и движущихся к этой цели; как совокупность реакций на изменяющиеся обстоятельства; в нем можно различать моменты, отражающие воздействие внешней организационной среды; он, наконец, может нести на себе отпечаток тех ценностей и убеждений, которые присущи людям, принимающим решения.

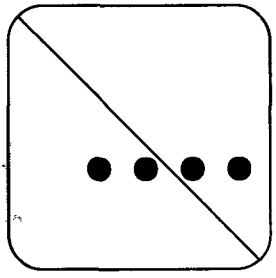
♦ В политическом процессе можно выделить четыре стадии. На первой стадии — в фазе инициирования политики — формулируются первоначальные идеи, определяется направление дальнейшего движения. На стадии формулирования политики идеи общего характера, выдвинутые ранее, превращаются в конкретные установки и детализированные программы. На стадии реализации все это так или иначе проводится в жизнь. На последней стадии — стадии оценки политики — осуществляется критический анализ полученных результатов, что может и должно служить совершенствованию политического процесса в его дальнейших циклах.

♦ В конечном итоге о политическом процессе можно судить не иначе как по его воздействию на общество. Мнения о том, на основе каких именно критериев лучше всего это делать, широко различаются. Чаще всего политическая система оценивается по тому, как она поддерживает стабильность и порядок, содействует повышению уровня жизни, обеспечивает гражданские права и расширение демократии.

Вопросы для обсуждения

- Можно ли сказать, что люди всегда принимают решения наиболее рациональным образом?
- Какая стадия в политическом процессе самая важная и почему?
- Какие этические и экономические дискуссии идут вокруг проблемы социального равенства?
- Можно ли говорить, что «вопрос о правах человека» перевесил «вопрос об общем благе»?
- Есть ли противоречия между принципом демократии и принципом свободы, может ли расширение демократии вести к ограничению свободы в обществе?
- Можно ли сказать, что люди всегда являются лучшими судьями в отношении собственных интересов и дел?
- Какая политическая система ближе всего подошла к идеалу «хорошего общества»?

Словарь политических терминов



Ancien régime (франц.) — букв. «старый порядок»; термин, обычно применяемый по отношению к абсолютистскому режиму, предшествовавшему Французской революции 1789 г.

Détente (франц.) — букв. «разрядка»; разрядка напряженности в отношениях между враждующими государствами.

Gemeinschaft (нем.) — община, в основе которой лежат естественно складывающие между людьми отношения.

Gesellschaft (нем.) — сообщество, в основе которого лежат свободные, искусственные, в некотором роде даже договорные отношения.

Laissez-faire (франц.) — букв. «оставить все как есть»; принцип невмешательства государства в экономическую жизнь.

Noblesse oblige (франц.) — букв. «благородство обязывает»; в общем смысле — ответственность за судьбы менее удачливых и менее благополучных людей.

Volksgeist (нем.) — букв. «дух народа»; наиболее характерные черты народа, находящие выражение в его культуре и языке.

Welfare (англ.) — букв. «благоденствие, процветание»; как политический принцип ассоциируется с представлениями об экономической защищенности всего общества на основе систем социального обеспечения и социальной поддержки — всем тем, что получило название «государство всеобщего благоденствия».

Абсолютизм — теория или практика «абсолютного» правления, имеющего в своей основе *притязания* на неограниченное право власти.

Автаркия — букв. «самоуправление»; в традиционном понимании — экономическая самодостаточность, достигаемая либо путем колониальной экспансии, либо через самоизоляцию от мирового рынка.

Авторитаризм — учение о правлении «сверху», при котором власть действует без оглядки на общественное мнение, а также практическое применение этого учения.

Административное право — отрасль права, определяющего рамки, в которых осуществляется государственное управление.

Администрация — осуществление того или иного политического или управленческого курса; в более узком смысле — руководство общего характера: управление информацией и финансовый контроль.

Азиатские ценности — ценности, предположительно отражающие историю, культуру и исторические предпосылки формирования азиатских обществ; в качестве примеров можно привести социальную гармонию, уважение к власти и веру в семейные ценности.

Альтруизм — забота о благе других, в основе которой лежит либо «просвещенный эгоизм», либо гуманистический идеал; осознание того, что все мы связаны друг с другом.

Анархизм — идеологическое течение, ставящее своей целью уничтожение государства и характеризующееся неприятием политической власти во всех ее проявлениях; в основе анархизма — безграничная вера в идеалы свободы и равенства.

Анархия — букв. «безвластие»; обычно употребляется в уничижительном смысле как обозначение нестабильности или даже хаоса.

Андеркласс — слои населения, оказывающиеся на обочине общественной и политической жизни из-за низкого материального и культурного уровня.

Аномия — кризис ценностей и норм, связанный с распространением отношений отчуждения, одиночества и бессмысленности существования.

«Антипартийные партии» — партии, ставящие своей целью так или иначе подорвать традиционную партийную систему; установка, выражающаяся в отказе от компромиссов в парламенте и переносе акцентов на работу в обществе.

Антиполитика — разочарование в официальной политике, в традиционных механизмах политического процесса; со стороны общества выражается в установках на «неучастие» в поддержке

партий, выступающих против «системы», наконец, во всякого рода «прямых политических действиях»

Антисемитизм — выражение враждебности по отношению к евреям Антисемитизм может принимать религиозные, экономические или расистские формы

Антропоцентризм — воззрение, согласно которому человек со своими интересами и потребностями есть центр мироздания, — позиция, противоположная экоцентризму

Ассоциация — добровольное объединение людей, имеющих общие интересы, мотивы и цели деятельности

Атомизм — представление, согласно которому общество состоит из абсолютно разобщенных индивидов, полагающихся лишь на самих себя и ничем не обязанных друг другу, внутренняя разобщенность общества

Афинская демократия — форма прямой демократии, основанная на управлении через народные собрания и распределении государственных должностей на основе жребия или системы ротации

Баланс сил — модель взаимодействия между государствами, в которой возможности взаимной агрессии и экспансии ограничены столь радикально, что становятся «практически» невозможными и нецелесообразными

Балканизация — состояние политической структуры, при котором она представляет собой «лоскутное одеяло», раздираемое внутренними противоречиями (имеется в виду политический опыт Балкан)

Билль о правах — конституционный документ, определяющий права и свободы индивида и, следовательно, правовые пределы гражданской свободы

Биполярность — тенденция международной системы развиваться вокруг двух полюсов (наиболее крупных блоков), в известном смысле подразумевает равновесие и стабильность в мире

Бихевиоризм — направление в психологии, постулирующее, что социологические теории должны строиться исключительно на изучении поведения, поддающегося наблюдению и дающего количественно измеримые данные

Божественное право — доктрина, по которой земные правители богоизбраны и потому пользуются и должны пользоваться неограниченной властью, теоретическое основание абсолютной монархии

«Большое правительство» — понятие, которым обычно характеризуют правительство, придерживающееся принципов широкого вмешательства в общественную жизнь

Бонапартизм — система управления, предполагающая сочетание личного лидерства с консервативным национализмом, согласно марксизму, бонапартизм отражает относительную свободу государства от общества

Буржуазия — марксистский термин, обозначающий правящий класс капиталистического общества, владельцев средств производства

Буржуазная идеология — марксистский термин, обозначающий идеи и теории, которые, маскируя противоречия капиталистического общества, служат интересам буржуазии

Бюрократия — букв «правление чиновников», административная машина государства, или (шире) — рациональный способ организации умственного труда

Валовой внутренний продукт (ВВП) — общее денежное выражение конечного продукта и услуг, произведенных в экономике страны в течение одного года

Ведомственность — центробежные процессы в бюрократической структуре, характеризующиеся стремлением государственных агентств преследовать собственные интересы и сопротивляться как политическому контролю, так и более общей административной дисциплине

Великая держава — государство, занимающее высшую ступень в мировой иерархии государств, — статус, отражающийся в возможностях ее влияния на менее сильные государства

Вестминстерская модель — государственное устройство, согласно которому исполнительная власть исходит от парламента и (в теории) подотчетна ему

Вето — возможность официально заблокировать принятие решения или какое-либо действие, отказав ему в признании

Власть (авторитет) — право определять поведение людей, которое зиждется на добровольно принимаемой ими обязанности выполнять определенные требования Власть может быть традиционной, рационально-правовой или исходить от личности

Власть (сила) — способность влиять на поведение других, обычно при помощи негативных или позитивных санкций по отношению к ним

Власть закона – принцип, согласно которому «править» в обществе должен закон; иными словами, право должно устанавливать рамки, за пределы которых действия и поведение человека не могут выходить.

Военно-промышленный комплекс (ВПК) — понятие, означающее теснейшее взаимопереплетение интересов вооруженных сил и военных отраслей промышленности, имеющее своей основой их общее стремление добиться увеличения военных расходов.

Военный режим — политический режим, при котором государственные должности занимаются в соответствии с местом человека в военной иерархии.

Война — состояние организованной вооруженной борьбы между двумя или более государствами.

Вседозволенность — готовность предоставить людям неограниченную свободу нравственного выбора; предполагает отрицание твердых ценностей.

Гегемония — преобладание одного элемента системы над всеми остальными; с точки зрения марксизма, гегемония означает господство в духовной, идеологической сфере.

Гендер — комплекс социальных и культурных различий между мужчиной и женщиной.

Глава государства — главный представитель государства, обычно либо монарх, либо президент; в некоторых политических системах это может быть фигура чисто символического значения.

Глобализация — сложная система мировых взаимосвязей, оборачивающаяся тем, что произошедшие в одном регионе события и принятые в одном регионе политические решения влияют на людей, живущих на другом конце земного шара.

Голосование квалифицированным большинством — формула голосования, при которой для принятия различных решений требуется неодинаковое количество голосов большинства, а голоса государств-участников имеют «взвешенный» характер в зависимости от размеров государства.

Государственное управление — любой механизм, управляющий обществом, поддерживающий в нем установленный порядок, обладающий способностью вырабатывать коллективные решения и осуществлять их.

Государственный капитализм — система государственной собственности, копирующая капиталистические классовые отношения, концентрируя экономическую власть в руках партийно-государственной элиты.

Государственный переворот — вооруженный захват государственной власти, осуществленный незаконными, «неконституционными», средствами и (в отличие от революции или восстания) силами небольшой группы людей.

Государственный социализм — разновидность социализма, при которой государство контролирует и направляет экономическую жизнь общества, действуя, теоретически, в интересах народа.

Государство — политическая организация, обладающая суверенной властью в пределах определенной территории и характеризуемая монополией на «узаконенное насилие».

«Государство-ночной сторож» — государство с минимальными обязательствами, в основном по сохранению внутреннего порядка и защите частного сектора.

«Государство-нянька» — государство, взявшее на себя особо широкие социальные обязательства; метафора предполагает, что всевозможные социальные программы в конечном счете унизительны для человека.

Гражданская война — состояние вооруженной борьбы между политически организованными группами *внутри* государства — борьбы, в ходе которой решается вопрос о том, кому будет принадлежать государственная власть.

Гражданская культура — культура, объединяющая в себе широкое участие общества в политической жизни и правительство, выполняющее свои обязательства; как считается, это необходимое условие стабильной демократической системы.

Гражданская свобода — частная сфера жизни человека, целиком и полностью принадлежащая ему, а не государству; свобода от государства.

Гражданское общество — сфера автономных групп и ассоциаций, «частные» институты, которые не зависят от государства.

Гражданство — принадлежность к тому или иному государству; отношения между индивидом и государством — отношения, в которых они связаны взаимными правами и обязательствами.

Группа давления — см. **Группа интересов**.

Группа интересов (или **группа давления**) — ассоциация людей, ставящих целью воздействовать на политику или отдельные действия правительства.

Гуманитарная интервенция — военная интервенция, преследующая не военные, а гуманитарные цели.

Двухпалатная система — разделение законодательной власти на две равноправные палаты в законодательном собрании; такой институт призван ограничить действия правительства.

Деволюция — передача властных полномочий из центра на места, что не ведет (в отличие от федерализма) к «разделению суверенитета».

Деиндустриализация — процесс общего сокращения производственной базы экономики, отражающийся в упадке тяжелой промышленности.

Демагог — политик, привлекающий на свою сторону массы обещаниями, специально рассчитанными на то, чтобы вызвать повышенный энтузиазм толпы.

Демократизация — переход на путь либерально-демократических реформ, что проявляется, в частности, в предоставлении гражданам основных свобод, возможности иметь политический выбор, а также в расширении общественного участия.

Демократический централизм — ленинский принцип партийной организации, основанный, по крайней мере в теории, на сочетании свободы дискуссии с дисциплиной исполнения.

Демократия — правление народа; демократия, на практике принимающая самые различные формы, подразумевает как широкое участие масс в политической жизни, так и функционирование правительства в интересах всего общества

Детерминизм — учение, согласно которому действия людей, их выбор жестко предопределены внешними факторами; предполагает отрицание свободы воли.

Дефицит демократии — недостаточный уровень подотчетности институтов исполнительной власти законодательным собраниям или же недостаток возможностей для участия общества в политической жизни.

Децентрализация — расширение местной автономии через передачу властных полномочий от центра на места.

Джингоизм — психология крайнего энтузиазма по случаю военных побед и завоеваний.

Диалектика — борьба противоположностей, результатом которой становится переход на более высокую стадию развития.

Диалектический материализм — философия марксизма, отмеченная жестким детерминизмом; на государственном уровне была объявлена едва ли не официальной философией в ортодоксально коммунистических странах.

Диктатура — осуществление власти недемократическими методами; неограниченная власть с явно выраженными элементами произвола.

Диктатура пролетариата — марксистский термин, означающий переходный этап от краха капиталистической системы к окончательной победе коммунизма.

Дискурс — речевое взаимодействие между людьми; рассуждение, беседа, коммуникация Может отражать распределение власти между людьми.

Доктрина конвергенции — теория, согласно которой политико-экономическое развитие современного общества с неизбежностью ведет к стиранию различий между капиталистической и социалистической общественными системами.

Еврокоммунизм — форма умеренного коммунизма, основанная на синтезе марксизма и принципов либеральной демократии.

Естественное право — нравственная система, на которую опирается или должно опираться право; совокупность принципов и прав, вытекающих из природы человека.

Естественное состояние — общество, в котором не существует политической власти и формальных (правовых) ограничений свободы индивида; термин обычно употребляется метафорически.

Естественные права — права, полученные от Бога, основополагающие для всех людей и потому неотъемлемые.

Законодательная власть — ветвь государственного управления, наделенная исключительным правом законотворчества и ответственная за принятие законов в порядке, установленном конституцией.

Законопроект — законотворческое предложение, представленное в форме проекта закона; когда законопроект принимается, он становится законом.

Идеализм — взгляд на политику, для которого характерно особое внимание к этике международного поведения и идеалам; в философском плане идеализм — это учение, согласно которому идеи «реальнее», чем материальный мир.

Идеальный тип — умозрительная конструкция, позволяющая извлечь максимум смысла из бесконечно сложных явлений мира, выявить их предельно общее логическое ядро.

Идеология — более или менее целостный и внутренне связный набор идей, служащий основой для организованных политических действий.

«Избирательная диктатура» — ситуация, когда единственным фактором, накладывающим ограничения на исполнительную власть, является стремление одержать победу на очередных выборах.

Изоляционизм — государственная политика невмешательства в международные дела, в частности, стремление избежать политических или военных обязательств по отношению к другим странам.

Иммобильность — паралич политической системы, вызванный отсутствием сильной исполнительной власти, что обусловлено раздробленностью законодательного собрания и, возможно, общества в целом.

Империализм — политика государства по распространению своей власти за пределы собственной территории; империализм может также быть идеологией, оправдывающей военную экспансию.

Импичмент — особый порядок привлечения к ответственности и смещения с должности высшего должностного лица по основаниям «недолжного исполнения обязанностей».

Индивидуализм — принцип, утверждающий примат интересов индивида над любой социальной группой или коллективом.

Индустриализация — экономическая теория или практика, основанная на принципах крупномасштабного фабричного производства и накопления капитала «во что бы то ни стало».

Инициатива — референдум, на котором общество имеет право выдвигать законодательные предложения.

Институт премьер-министра — система государственного управления, для которой характерны высокая степень концентрации исполнительной власти в руках премьер-министра и второстепенная роль коллективного кабинетного правительства.

Интервенционизм (вмешательство) — принцип государственной политики, ориентирующий правительство на более широкое участие в экономической жизни, что на практике чаще всего выражается в расширении регламентирующего, управляющего, воздействия на экономику.

«Искусство подачи новостей» — подача информации таким образом, чтобы вызвать желательный эффект и определенную реакцию; «экономия на истине».

Исполнительная власть — ветвь государственного управления, отвечающая за исполнение национального законодательства и проведение национальной политики.

Исторический материализм — марксистская концепция, согласно которой экономика и вообще материальные условия общественного производства определяют правовую систему, политическую жизнь, культуру и иные аспекты жизни общества.

Кабинет — орган, состоящий из старших министров, регулярно собираемый и возглавляемый высшим должностным лицом исполнительной власти; в разных политических системах функции кабинета простираются от формирования политического курса до исполнения чисто совещательных функций.

Кабинетное правительство — система государственного управления, при которой кабинет министров наделяется исполнительной властью; все члены кабинета при принятии решений имеют (в теории) равный вес и подчиняются коллективной ответственности.

Капитализм — система товаропроизводства, основанная на принципах рынка и частной собственности на средства производства.

Кванго — сокращение от англ. «квазиавтономная неправительственная организация»: любая организация, исполняющая правительственные функции и составленная не из избранных политиков и государственных служащих, а из людей, привлеченных со стороны.

Кейнсианство — разработанное Дж. М. Кейнсом учение о роли государства в управлении экономикой или же политический курс, основанный на этом учении и имеющий своей целью добиться полной занятости методами государственного регулирования.

Классовое сознание — марксистский термин, указывающий на осознание индивидом интересов того класса, к которому он принадлежит, и готовность следовать этим интересам; классовое сознание синонимично понятию «класс для себя».

Клиентелизм — система отношений, при которых правительственные агентства начинают служить интересам тех «клиентных групп», деятельность которых они призваны регламентировать.

Коалиция — временный союз политических сил, к которому их подтолкнуло осознание либо общей опасности, либо невозможности достижения поставленных целей по одиночке.

Коалиционное правительство — правительство, в котором министерские портфели, а с ними и власть, распределяются между двумя и более партиями.

Кокус — совещание членов партии, на котором избираются кандидаты на выборы и, возможно, обсуждаются законодательные проекты еще до начала официальной работы над ними

Коллективизация — отмена частной собственности, взамен которой насаждается собственность общественная или коллективная

Коллективизм — вера в предрасположенность людей к коллективным действиям, их способность достигать результатов совместными, а не индивидуальными усилиями, коллективизм предполагает, что социальные группы — это реальные политические образования

Коллективная безопасность — теоретическое обоснование или практическое применение принципа, согласно которому агрессии необходимо противодействовать совместными усилиями нескольких государств

Коллективная ответственность — основной принцип системы кабинетного правительства, согласно которому все министры обязаны публично поддерживать правительственный курс

Колониализм — теория и/или практика установления контроля над чужой территорией посредством устройства поселений и экономического подчинения этой территории

Комитет — небольшая рабочая группа, составленная из членов некоего более крупного органа и наделенная особыми полномочиями

Коммуна (община) — небольшой коллектив, основанный на принципах совместного владения собственностью и самоуправления, подчас распространяющихся и на уклады семейной и личной жизни

Коммунизм — принцип коллективной собственности, к понятию «коммунизм» также относятся движения и политические режимы, основанные на учении Маркса

Коммунитаризм — концепция, согласно которой человек формируется тем сообществом, к которому принадлежит, в этом смысле нет людей, которые никому ничем не обязаны

Конвенция — поведенческая норма, конституционная норма неправового характера

Консенсус — общее соглашение по поводу тех или иных основополагающих принципов, которое в известной степени допускает расхождение во мнениях или несогласие относительно деталей

Консенсусная политика — стиль ведения политики, основанный на готовности сторон добиваться решения путем переговоров и согласования позиций, совпадение идеологических позиций между двумя или более сторонами (партиями) относительно главных целей политического развития

Консерватизм — идеологическое течение, определяющими чертами которого являются приверженность традициям, понятиям долга, авторитета и собственности Спектр консервативных воззрений простирается от патернализма тори до учения «новых правых»

Конституционализм – концепция, предполагающая, что власть в государстве так или иначе определена конституцией

Конституционное правительство — правительство, функционирующее в таких правовых и институциональных рамках, которые не только ограничивают его власть, но и охраняют свободу личности

Конституционное право — правовые нормы, регулирующие отношения между ветвями власти, а также между государством и индивидом

Конституция — основной закон государства, свод правил, которыми определяются правомочия, компетенция и функции различных институтов той или иной системы правления, отношения между этими институтами, а также между государством и индивидом

Конфедерация — слабоцентрализованный союз государств, все участники которого сохраняют свою независимость, что, помимо прочего, обеспечивается практикой единогласного принятия решений

Конфликт — соперничество между противоборствующими сторонами, отражающее различия в их взглядах, предпочтениях, потребностях или интересах

Конфуцианство — сформулированный Конфуцием нравственный кодекс, в котором особое значение придавалось почтительности и верности в отношениях между людьми и самосовершенствованию личности

Концепция исключительности — черты отдельно взятой политической системы, характерные исключительно для нее одной, которые, таким образом, ограничивают применимость к данной системе общих категорий

Корпоративизм — теория и практика «инкорпорирования» (включения) интересов различных общественных групп в процессы государственного управления, может носить либеральный или авторитарный характер

Коррупция — «недолжное» исполнение обязанностей, злоупотребление должностью в целях личной (обычно материальной) выгоды.

Космополитизм — в буквальном смысле вера в «мировое государство»; стремление установить мир и гармонию между нациями.

Ксенофобия — страх перед иностранцами или ненависть к ним; этноцентризм, приобретающий патологические формы.

Культ личности — инструмент пропаганды, представляющий политического лидера в героическом, подчас даже богоподобном свете.

Культура — образ мышления людей, их убеждения, система их символов и ценностей, в широком смысле все то, что человеку дается не в силу наследственности, а благодаря накоплению знаний.

Культурный национализм — форма национализма, первичной своей задачей считающая духовное возрождение нации как цивилизации, имеющей свои только ей присущие черты

«Левые» — все движения, которые в общих чертах разделяют приверженность принципам свободы, равенства, братства и прогресса.

Легитимность — букв. правильность; то качество, которое придает органам власти авторитет в глазах общества, делает решения этих органов обязательными к исполнению.

Ленинизм — теоретический вклад В.И. Ленина в марксистскую концепцию, в частности, его тезис о партии как авангарде революционного движения.

Либерализация — введение внутренних и внешних ограничений власти правительства и / или движение по направлению к частному предпринимательству и рынку

Либерализм — идеологическая традиция, основанная на приверженности принципам индивидуализма, свободы, толерантности и согласия; либерализм в своем нынешнем виде имеет ряд отличий от классического либерализма.

Либеральная демократия — форма демократического правления, в которой найдено равновесие между принципом ограниченного правительства и принципом участия общества в политике, либеральная демократия — это особый тип политического режима.

Либертаризм — убеждение в необходимости всемерного расширения сферы индивидуальной свободы человека, как правило, предполагающее сокращение до минимума сферы публичной власти в обществе.

Лидерство — влияние, оказываемое на значительную массу людей; или же личностные качества, благодаря которым человек побуждает людей к добровольному повиновению.

Личная ответственность — см. **Министерская ответственность.**

Лобби — группа интересов, влияющая на политические процессы.

Лоббировать — воздействовать на члена (членов) парламента или на политика.

Ложное сознание — марксистский термин, указывающий на заблуждения, которые мешают угнетенным классам осознать свое положение эксплуатируемых.

Мажоритаризм — теоретическое обоснование или практическое применение принципа, согласно которому предпочтение отдается воле большинства; предполагает игнорирование позиций меньшинств и индивидов.

Макдональдизация — неуклонное расширение процесса, в котором центральное место занимают продукты, торговые и маркетинговые стратегии, связанные с индустрией «фаст фуд» (быстрое питание).

Маккартизм — практика «охоты на ведьм» и многочисленных расследований без разбора в средствах по примеру той кампании, что была развязана против «коммунистов» в 1950-х годах американским сенатором Джозефом Маккарти.

Макиавеллизм — хитрое и двуличное поведение, чаще всего имеющее целью личное или политическое продвижение; понятие, обязанное своим названием Никколо Макиавелли.

Макроуправление — вся совокупность управленческих отношений, которые существуют в обществе, управление вообще, включающее в себя, в частности, государственное управление.

Малое (минимальное) государство — государство, функции которого ограничены поддержанием внутреннего порядка и защитой собственности; государство как ночной сторож.

Мандат — инструкции или наказ (приказ), исходящие от вышестоящего уровня власти; мандат может носить законодательно закрепленный статус или существовать в виде морального обязательства.

Манифест — документ, в котором более или менее детально намечен политический курс или программа, которую партия, победив на выборах, намеревается претворять в жизнь.

Маркетизация — распространение по всей экономике и обществу рыночных отношений, основанных на товарном обмене и материальной заинтересованности.

Марксизм — комплексная теория, разработанная Карлом Марксом и имеющая своим основанием исторический материализм, идею диалектического развития и анализ классовой системы общества.

Масс-медиа — общественные институты, занятые производством и распространением всех видов информации и охватывающие самую широкую аудиторию.

Массовое общество — общество, которому присущ атомизм, разъединенность между людьми, отсутствие культурных и политических корней; концепция, указывающая на негативные тенденции современной цивилизации.

Материализм — учение, делающее особый акцент на материальных потребностях человека и их удовлетворении; в философском смысле — вера в то, что реальна только материя или же что в основе исторического процесса лежат экономические факторы.

Меритократия — в буквальном значении «правление достойнейших»; принцип, согласно которому распределение благ в обществе и системе управления должно основываться на заслугах человека.

Меркантилизм — школа экономической мысли, подчеркивавшая роль государства в регулировании мировой торговли и внутреннем развитии экономики главным образом через активный протекционизм.

Местная демократия — принцип, воплощающий в себе как идею местной автономии, так и идеал участия сообщества в политическом процессе.

Метаидеология — идеология высшего порядка, основа для дискуссий по более частным идеологическим проблемам.

Международное право — система законов, норм и правил, обязательных к исполнению со стороны государств и тем самым определяющих их взаимоотношения.

Милитаризм — достижение поставленных целей военными средствами; распространение военных идеалов и ценностей внутри гражданского общества.

Министерская (или личная) ответственность — доктрина, согласно которой за все действия своих подчиненных, в том числе и за ошибочные, ответствен министр.

Модель — теоретическое представление эмпирических данных, акцентирующее наиболее значимые взаимосвязи и взаимодействия и тем самым содействующее пониманию проблемы.

Монархия — государственная система, в которой функция главы государства передается по наследству или династическому наследованию.

Монетаризм — теория, согласно которой причиной инфляции является денежная эмиссия; «слишком много денег на слишком малое количество товаров».

Монетарная политика — контроль государства за количеством и стоимостью денег, осуществляемый в основном при помощи механизма процентных ставок.

Многополярность — система международных отношений, обладающая двумя или большим числом центров силы; как правило, изменчива и лишена сколько-нибудь надежного равновесия.

Многоуровневое управление — сложный политический процесс, объединяющий субгосударственный, государственный и надгосударственный уровни, а также деятельность правительственных и неправительственных акторов.

Мультипликатор — механизм, посредством которого изменения в совокупном спросе увеличивают национальный доход по мере его циркуляции в экономике.

Наднационализм — способность транснациональных институтов или институтов с общемировой юрисдикцией диктовать свою волю нациям-государствам.

Народный суверенитет — принцип, согласно которому нет власти выше воли народа (основа классического понимания демократии).

Наука — область деятельности и знания, целью которой является объяснение феноменов на основе наблюдения, эксперимента и логического мышления.

Национализм — идеология, согласно которой за основу политического устройства государства следует брать нацию; на практике национализм может принимать самые различные формы.

Национал-социализм (нацизм) — получившая распространение в гитлеровской Германии форма фашизма, определяющими чертами которой были тоталитарный террор, переросший в геноцид евреев, антисемитизм и расизм экспансионистского характера.

Нация — историческая общность людей, связанная между собой единым культурным наследием и осознающая себя как естественно сложившееся политическое сообщество.

Нация-государство — независимое политическое сообщество, скрепленное прочными узами единого гражданства и национальности; принцип «одна нация — одно государство».

Негативная свобода — невмешательство извне, отсутствие внешних ограничений деятельности индивида; иногда негативную свободу трактуют как «свободу от чего-то».

Негативные права — права, которыми определяется сфера ничем не ограниченной свободы человека, – сфера, в которую государство заведомо не должно вторгаться.

Нейтралитет — невмешательство в отношения противоборствующих сторон, отказ принимать ту или иную позицию.

Неоидеализм — взгляд на международные отношения, подчеркивающий «практическое» значение морали, особенно принципы уважения прав человека и независимости государств.

Неоколониализм — контроль над чужой территорией, осуществляемый с помощью экономического (и иногда культурного) господства, а не прямого политического присутствия.

Неоконсерватизм — новейший вариант социального консерватизма, в котором основное внимание уделено необходимости возврата к власти как авторитету и традиционным ценностям.

Неокорпоратизм — тенденция, наблюдаемая в западных полиархиях. Ее основная черта — предоставление группе лиц, имеющей общие интересы, привилегированного и законного доступа к процессам формирования политического курса.

Неолиберализм — современная версия классической политэкономии, в фокусе внимания которой рыночный индивидуализм и доктрина «малого государства».

Неомарксизм — осовремененный вариант марксизма, который отрицает принцип детерминизма, примат экономики над другими сферами жизни и особую роль пролетариата.

Неоплюрализм — «стиль» теоретического рассуждения, отталкивающийся от классического плюрализма, но вместе с тем признающий недостатки рыночной системы и чрезмерное влияние частного бизнеса.

Неореализм — взгляд на международные отношения, существенно корректирующий модель силовой политики, акцентируя момент структурных ограничений в международной системе, т.е. указывая на те факторы и обстоятельства, которые объективно ограничивают свободу действий для участников международной системы.

Неофункционализм — вариант функционализма, исходящий из того, что региональная интеграция в одной сфере порождает стремление к дальнейшей интеграции.

Новое общественное управление — вовлечение управленческих технологий частного сектора в деятельность правительства или передача частному сектору некоторых функций правительства.

Новые демократии — политические режимы, в которых еще не завершены процессы демократической консолидации.

«Новые левые» — идеологическое движение, стремившееся оживить социалистическую мысль на основе радикальной критики развитого индустриального общества, доказывая необходимость децентрализации, демократии участия и личной свободы.

«Новые правые» — идеологическое течение в консерватизме, в основе которого лежит синтез идей рыночного индивидуализма и социального авторитаризма.

Номенклатура — система замещения руководящих должностей, при которой на все значимые должности назначаются кандидатуры, одобренные партией.

Норматив — предписание тех или иных ценностей и норм поведения; то, что «должно быть», в противовес тому, «что есть».

Общая воля — подлинные интересы коллектива, синоним термина «общее благо»; воля всех соблюдается при том условии, что каждый человек действует бескорыстно.

Общественное движение — особая форма коллективного поведения, охватывающая людей со сходными убеждениями и, как правило, предполагающая невысокий уровень организованности.

Общественный договор — добровольное соглашение между людьми, на основе которого создается организованное общество или государство; обычно понятие используется в качестве чисто теоретической конструкции.

Общественный интерес — общие или коллективные интересы сообщества, то есть то, что благотворно для общества в целом.

Общественный класс — группа людей, занимающих в обществе одинаковое социальное и экономическое положение; в основе классовой системы может лежать экономическое неравенство или профессиональный статус.

Община (коммуна) — коллектив, в котором достаточно сильны внутреннее сцепление, узы товарищества, преданности и долга.

Обычное право — право, основанное на обычаях и прецеденте; законы, которые, как правило, всем известны и потому «общие» для всех.

Объективное — существующее вне сознания и независимо от него; видимое или осязаемое; свободное от субъективных ощущений или ценностей.

Ограниченное правительство — правительство, функционирующее в неких строгих рамках, обычно устанавливаемых законом, конституцией или институциональными сдержками и противовесами.

Однополярность — система международных отношений, в которой доминирует одно государство – крупнейшая «сверхдержава».

Олигархия — режим, при котором поитическая власть принадлежит узкой группе лиц

Омбудсмен — государственный чиновник, задачей которого является защита прав граждан и рассмотрение случаев административных нарушений и непорядков.

Органицизм — вера в то, что общество функционирует как организм, живое существо, в котором целое есть нечто большее, чем сумма составных частей.

Ответственное правительство — правительство, подотчетное избираемому законодательному собранию, а через него — всему обществу

Ответственность — разумное или правильное с точки зрения этики поведение; подотчетность некоей высшей власти.

«Открытое правительство» — принцип свободной циркуляции информации между государственными органами, с одной стороны, и представительными институтами, средствами массовой информации и всем обществом — с другой; в своей основе имеет представление о том, что «общество имеет право знать».

Отзыв — процесс, позволяющий электорату привлекать к ответственности избранных политиков, чьи действия он считает неудовлетворительными, и смещать их.

Отчуждение — состояние или процесс превращения деятельности человека и ее результатов в самостоятельную силу, господствующую над ним.

Паннационализм — крайняя степень выражения национализма, в котором все подчинено задаче объединить народ или несколько народов путем экспансии или утверждения глубочайшей политической солидарности (приставка «пан» означает «всеобщий, каждый»).

Парадигма — система взаимосвязанных ценностей, теорий и допущений, в рамках которой осуществляется поиск нового знания.

Парламент — форум для дебатов и дискуссий; законодательное собрание.

Парламентская демократия — форма демократии, предполагающая косвенную связь между властями и гражданами через избранное народом совещательное собрание и придающая особое значение политической дискуссии.

Парламентская система государственного управления — система, в которой управление осуществляется через парламент, где, таким образом, законодательная и исполнительная власть «сливаются» друг с другом.

Парламентский суверенитет — абсолютная и неограниченная власть парламента принимать, дополнять или отменять любые законы по собственному произволению.

Партийная демократия — принцип равномерного распределения власти среди членов партии; сосредоточение власти в руках избираемых членов.

Партийная система — относительно стабильная сеть отношений между политическими партиями, которая зависит от количества, численности и идеологической их ориентации.

Партийное правительство — система, при которой одна партия получает возможность формировать правительство и осуществлять свою политическую программу.

Патернализм — политический курс, в основе которого лежит забота о тех, кто не способен помочь себе сам, как (по идее) в отношениях между отцом и сыном.

Патриархия — букв. «правление отца», господство мужчины и подчиненное положение женщины в обществе в целом.

Патриотизм — букв. «любовь к родине»; чувство, испытываемое человеком по отношению к своей стране, психологическая привязанность к ней.

Пацифизм – принципиальное отрицание войны и всех форм насилия.

Первичные выборы — внутрипартийные выборы по выдвижению кандидатов на предстоящие «официальные» выборы.

«Перенапряжение сил» — ситуация, в которой имперская экспансия и внешние военные обязательства страны «отрываются» от реального роста экономики и, следовательно, подходят к своим пределам.

Перераспределение — сокращение материального неравенства в обществе методами прогрессивного налогообложения и различными программами социального обеспечения и социальной помощи

Пересмотр законов — принцип, по которому судебная власть имеет право «пересматривать» и, возможно даже, объявлять недействительными законы, указы и действия иных ветвей власти

Перестройка — лозунг и концепция, относящиеся к попытке либерализации и демократизации советской политической системы в рамках прежних социалистических отношений

«Пиковое объединение» — группа людей, признанная правительством в качестве представляющей основные, общие интересы деловых кругов или рабочих

Писаная конституция — единый документ, являющийся основным законом государства, свод правил, писаных и неписаных, которыми определяются обязанности, компетенция и функции различных институтов той или иной системы правления

Планирование — система организации экономики, ставящая своей задачей рациональное распределение ресурсов в соответствии с четко определенными целями, может быть директивным и индикативным

Плебисцитарная демократия – форма демократии, предполагающая непосредственную связь между властями и гражданами через проведение плебисцитов (или референдумов)

Плюрализм — приверженность идеалам многообразия и множественности мнений, концепция равномерного распределения политической власти

Подотчетность — обязанность отвечать за свои действия и готовность предоставлять результаты своей деятельности на рассмотрение и оценку тех институтов, которые стоят выше во властной иерархии

Позитивизм — теория, согласно которой социальные науки, включая все формы философского знания, должны наистрожайшим образом придерживаться методов естественных наук

Позитивная свобода — свобода развития личности, ее самореализация или самосовершенствование, иногда позитивную свободу трактуют как свободу «для чего-то»

Позитивное право — система законов, подлежащих исполнению вне зависимости от их морального содержания

Позитивные права — права, предполагающие определенный ряд требований к государству, прежде всего требование поставить ресурсы общества на решение тех или иных социально-экономических задач и поддержку тех или иных социальных групп

Полезность — ценность чего-либо при использовании, удовлетворение, получаемое от материального потребления

Полиархия — букв «правление многих», подобие демократии, основанное на подотчетности власть предержащих обществу через механизм регулярных и состязательных выборов

Полис — город-государство, в классической традиции — наиболее оптимальная форма общественного устройства

Политика — процесс, в рамках которого люди создают, сохраняют и обогащают нормы собственного общежития

Политика силы — подход к политике, основанный на том допущении, что стремление к власти от природы присуще человеку, иногда термин употребляется дескриптивно — в нейтральном смысле

Политическая культура — «психологическая матрица», определяющая отношение людей к политическим объектам и выраженная в их убеждениях, ценностях и символах

Политическая наука — изучение систем государственного управления, государств и политики, в более узком смысле — использование эмпирической теории и научных методов при анализе политических проблем

Политическая партия — группа людей, специально организованная с целью прихода власти или получения представительства в государственных органах, все члены партий обычно придерживаются общих политических позиций

Политическая система — система отношений, посредством которой государство реагирует на те или иные воздействия со стороны общества (в теории систем это называется «вводом» или «входом» в систему) соответствующими решениями, политическими программами и направлениями политики («выход»)

Политическая социализация — процесс, в ходе которого люди приобретают и вырабатывают политические убеждения и ценности, которые затем передаются следующему поколению

Политическая философия — систематический анализ нормативных и методологических аспектов изучения политики

Политический плюрализм — наличие множественных политических ценностей, идеологий и движений, особенно характерен для многопартийных систем.

Политическое равенство — равное распределение политической силы и влияния в рамках общества, отраженное в принципе «один человек — один голос; каждый голос равноценен».

Политические обязательства — обязанности гражданина перед государством, на которых зиждется право государства на отправление власти.

Политические сети — более или менее целостные образования, связывающие между собой политических акторов, которые придерживаются сходных политических позиций и убеждений

Полития — общество, зиждущееся на отправлении власти политического характера, по Аристотелю, правление многих в интересах всех.

Полицейское государство — политический режим, в котором попраны все и всякие гражданские свободы, над полицией нет никакого закона, она действует как армия правящей элиты.

Полудемократия — политический режим, в котором сочетаются демократические и авторитарные тенденции.

Полупрезидентская система — система государственного управления, в которой независимо избираемый президент председательствует в правительстве, правительство же формируется законодательным собранием и подотчетно ему.

Популизм — идея, согласно которой «инстинкты» и «желания» народа суть главное, чем нужно руководствоваться в политике; движение, апеллирующее к этим «инстинктам» и «желаниям».

Порядок — стабильные и предсказуемые формы социального поведения и социальных отношений, имеющие отношение, в частности, к личной и общественной безопасности.

Постиндустриальное общество — общество, преодолевшее традиционную зависимость от материального производства и функционирующее на основе производства информации и знаний; «информационное общество».

Постматериализм — теория, согласно которой по мере роста материального благосостояния экономические вопросы уступают место вопросам «качества жизни».

Постмодернизм — интеллектуальное течение, отвергающее идею абсолютной и всеобщей истины и делающее основной акцент на коммуникации, дискуссии и демократии.

Постфордизм — изменения, произошедшие в современном обществе в результате отказа от методов массового заводского производства.

Права – имеющие свои основания в законе или морали возможности что-то делать определенным образом или пользоваться тем или иным отношением к себе, гражданские права не совпадают с общечеловеческими правами.

Права человека — права, принадлежащие человеку «по праву рождения», — другими словами, основные и всеобщие права.

Правительственный кризис — ситуация паралича власти, вызванная соперничеством государственных институтов или попытками государства удовлетворить противоречащие друг другу требования общества.

Право — комплекс публичных и обязательных к исполнению правил, распространяющихся на все политическое сообщество.

Право нации на самоопределение — принцип, согласно которому нация есть суверенная общность; самоопределение при этом подразумевает как национальную независимость, так и демократическое правление.

«Правые» — все движения, которые в общих чертах разделяют приверженность принципам авторитета, порядка, иерархии и долга.

Правящий класс — марксистский термин, характеризующий класс, который подчиняет себе остальные классы и общество в целом, используя свою монополию на средства производства.

Прагматизм — теоретическое обоснование или практическое применение учения, для которого главным является принцип пользы и которое ориентировано на практические обстоятельства и цели; предполагает неприятие идей абстрактного порядка.

Представительная демократия – ограниченная и непрямая форма демократии, в основе которой лежат выборы тех, кто будет править от имени народа.

Представительство — отношение, в котором индивид или группа людей действует от лица и от имени более широкой категории людей; представительство осуществляется следующими способами: доверительство, делегирование и пропорциональная репрезентация.

Предубеждение — симпатии и предрассудки (нередко бессознательные), влияющие на суждения людей и искажающие действительное положение дел.

Президент — официальный глава государства; «исполнительные президенты» также являются главами правительств.

Президентская система государственного управления — система государственного управления, при которой исполнительная власть сосредоточена в руках президента, чей пост политически и конституционно отделен от законодательной ветви власти.

Премьер-министр — глава правительства, чья власть исходит от партии большинства или коалиции партий в парламенте.

Приватизация — передача государственного имущества из государственного в частный сектор, позволяющая государству сократить сферу своей ответственности.

Принцип «единой нации» — принцип из арсенала консервативного реформизма, сформулированный на основе доктрины социальной ответственности и имеющий своей целью избежать социального неравенства.

Принцип межгосударственности — любая форма взаимодействия между государствами как суверенными образованиями

«Природная аристократия» — идея о том, что талант и положение в обществе определяются врожденными качествами человека и их невозможно развить самосовершенствованием

Прогресс — движение к более высоким ступеням развития, поступательное движение человечества на основе накопления знаний и опыта.

Пролетариат — марксистский термин, обозначающий класс, который существует за счет продажи своих рабочих рук, строго говоря, пролетариат не является синонимом рабочего класса

Пропаганда — целенаправленное распространение информации с целью сформировать нужное мнение и, возможно, спровоцировать определенные политические действия; коммуникация в манипулятивных целях.

Пропорциональное представительство — принцип, согласно которому партии в парламенте или законодательном собрании должны быть представлены прямо пропорционально своему электорату

Протекционизм — политика ограничения импорта с помощью квот и тарифов, вводимых и поддерживаемых государством в целях защиты национального производителя.

Прямая демократия — общественное самоуправление, основанное на прямом и постоянном участии граждан в управлении.

Прямое действие — политическая акция, предпринимая за пределами конституционного и правового поля; на практике может принимать самые различные формы — от пассивного сопротивления до террористических актов.

Равенство — отношения скорее сходства, подобия, чем тождества; обычно говорят о равенстве прав, возможностей или результатов.

Раса — общность людей, отличающаяся от других групп по физиологическим и генетическим признакам.

Расовая теория (расизм) — любая концепция, которая в выводах политического или социального характера исходит из того, что человечество делится на биологически отличные друг от друга расы; под расизмом может пониматься крайне негативное отношение, вплоть до ненависти, к людям иной расы.

Радикализм — убежденность в необходимости кардинальных перемен, призванных сломать фундаментальные основы системы, а не просто ее поверхностные черты.

Радикальная демократия — форма демократии, поощряющая децентрализацию, политическое участие общества и максимально возможное рассредоточение политической власти

Радикальный феминизм — течение в феминизме, полагающее разделение по полу политически наиболее значимым из всех расколов в обществе и усматривающее корни этого раскола в семейном укладе.

Разделение властей — доктрина, согласно которой выполнением каждой из трех государственных функций (принятие законов, их исполнение и осуществление судопроизводства) должны заниматься разные и независимые друг от друга ветви системы государственного управления (законодательная, исполнительная и судебная).

Рационализм — философское направление, постулирующее познаваемость, «разумность», мира и признающее разум основой познания и поведения людей.

Реализм — взгляд на политику, для которого характерен акцент на факторах силы.

Ревизионизм — пересмотр первоначальных идей; термин предполагает отказ от прежних принципов и убеждений.

Революция — общественный переворот, массовые действия экстраправового характера, нацеленный на кардинальные перемены в самой политической системе, а не простую замену одной правящей элиты на другую.

Режим — синоним понятия «система правления»; политическая система.

Резервная армия труда – определенное количество рабочих рук, которые можно без особых проблем выбросить на рынок во времена экономического застоя; у «армии» нет никаких социальных гарантий, и она не обладает серьезными позициями на рынке.

Репрессии — меры систематически карательного характера в отношении общества, принимающие самые разные формы — от устрашения до открытого насилия.

Республиканизм — принцип, согласно которому власть исходит исключительно от общества; теоретическое и практическое отрицание принципов монархии или наследственной власти.

Референдум — голосование, в котором электорат, как правило, высказывается по отдельному вопросу публичной политики; референдумы могут быть совещательного и обязательного характера.

Риторика — искусство при помощи слова убеждать людей или влиять на них; иногда понятие «риторика» употребляется в отношении тех выступлений, которые «лишь сотрясают воздух», не предлагая ничего по существу.

Рынок — система товарного обмена, в которой действуют силы спроса и предложения и которая регулируется ценовым механизмом.

Рыночный социализм — экономическая система, в основе которой лежат функционирующие в условиях рыночной конкуренции самоуправляемые кооперативные предприятия.

Сверхдержава — государство, обладающее сверхмощным ядерным потенциалом и глобальным влиянием в мире; сверхдержава в иерархии государств стоит выше великой державы.

Свобода — возможность мыслить и действовать по собственному произволению, свобода понимается как невмешательство извне (негативная свобода) или как самореализация личности (позитивная свобода).

Свободная торговля — система торговых отношений, при которой государства отказываются от тарифов и других форм протекционизма.

Свободный рынок — принцип беспрепятственной рыночной конкуренции, свободной от вмешательства государства.

Сдержки и противовесы — система отношений между институтами государственного управления – результат разделения власти между ними таким образом, чтобы ни одна из них не могла доминировать над остальными.

Секуляризм — воззрение, согласно которому церковь не должна вмешиваться в «земные» дела; чаще всего выражается в отделении церкви от государства.

Сепаратизм — стремление отделиться от политического целого с целью создания собственного независимого государства.

Сионизм — в XIX веке — движение евреев за возвращение на свою историческую родину и создание еврейского государства; сегодня — защита интересов этого государства.

Совещательная демократия — демократическое правление, уделяющее особое внимание дискуссиям и дебатам, что помогает выявить интересы общества.

Согласие — санкция или разрешение; в политике обычно относится к признанию людьми верховной власти над собой и ее права управлять обществом.

Согласительная демократия — демократия, функционирующая на основе распределения власти и тесном сотрудничестве между партиями или политическими группировками.

«Сожительство» — одна из возможных моделей полупрезидентской системы, при которой президент работает совместно с правительством, а законодательное собрание контролируется оппозиционной партией или партиями.

Сотрудничество — совместная деятельность, достижение цели путем коллективных усилий.

Социал-демократия — умеренное, реформистское течение в социализме, выступающее скорее за баланс между рынком и государством, нежели за уничтожение капиталистической системы.

Социализм — идеологическое течение, определяющими чертами которого являются приверженность идеалам сотрудничества, равенства и общественной собственности. Спектр социалистических движений простирается от коммунизма до социал-демократии.

Социальная справедливость — распределение материальных благ, имеющее моральное обоснование; близка (по мнению многих людей, слишком близка) к идее равенства.

Социальный капитал — совокупность культурных и моральных факторов, лежащих в основе сплоченности общества, политической стабильности и экономического процветания.

Социальный рынок — экономическая система, следующая рыночным принципам и в то же время поддерживаемая всесторонним социальным обеспечением, нацеленным на сохранение целостности общества.

Статус — место человека в той или иной иерархии, характеризующее его роль, права и обязанности в отношении иных членов той же иерархии.

Субсидиарность — передача властных полномочий с более высокого на менее высокие уровни государственного управления; принцип, согласно которому решения должны приниматься на максимально низком уровне.

Субъективное — существующее в сознании, нечто связанное с чувствами, ценностями и убеждениями индивида или же проистекающее из них.

Суверенитет — абсолютная и неограниченная власть; под суверенитетом можно понимать либо высшую законодательную, либо неограниченную политическую власть государства.

Судебная власть — часть системы государственного управления, отвечающая за разрешение проблем правового характера и правотолкование.

Судебная независимость — конституционный принцип, провозглашающий необходимость строгого отделения судебной власти от иных ветвей государственной власти; практическое применение принципа разделения властей.

Судебный активизм — стремление судей выступать арбитрами в коллизиях чисто политического характера, не ограничиваясь традиционными своими обязанностями правотолкования.

Сциентизм — мировоззренческая позиция, согласно которой научный метод должен быть принят как единственный источник достоверного знания и в качестве такового должен применяться во всех областях знания.

Теократия — букв. «власть Бога»; принцип примата духовной власти над светской, церкви над государством.

Теория — систематическое объяснение эмпирических данных, представляемое, в отличие от гипотезы, как достоверное знание.

Теория общественного выбора — теория, главный постулат которой заключается в том, что в политике люди всегда ведут себя как рационально мыслящие существа, действующие главным образом из соображений личной выгоды.

Теория рационального выбора — подход к политике, основанный на том допущении, что люди руководствуются рациональными принципами и действуют только в своих интересах; «экономическая» теория политики.

Теория систем — теория, в которой политическая система рассматривается как саморегулирующийся механизм, имеющий свой «вход» (требования со стороны общества, общественная поддержка системы) и «выход» (те или иные направления политики»); правительство при этом рассматривается как подсистема, переводящая сигналы с «входа» в результаты «выхода».

Торизм — идеологическое течение в рамках консерватизма, для которого характерно особое почитание традиции, социальной иерархии, принципов долга и философии «органического» развития общества.

Тоталитаризм — форма политического режима, предполагающая полный (тотальный) контроль государства над жизнью общества; чаще всего сопровождается всеобъемлющей идеологической манипуляцией, открытым террором и насилием; полное уничтожение гражданского общества.

Тоталитарная демократия — абсолютная диктатура под личиной демократии, обычно основывается на стремлении лидера доказать, что он обладает монополией на политическую мудрость.

Тотальный национализм — ревностный, подчас истеричный, националистический энтузиазм, при котором личность человека полностью растворяется в общенациональном деле.

Традиция — все, что передается или заимствуется из прошлого, от поколения к поколению — устоявшиеся обычаи, институты, социальные или политические системы, ценности и убеждения и т.д.

Трайбализм — групповое поведение, характеризуемое внутренней замкнутостью и исключительностью, обычно сопровождаемое враждебностью по отношению к другим группам.

Тэтчеризм — идеология, сочетающая идеалы свободного рынка, но сильного правительства, выдвинутая Маргарет Тэтчер; по сути, британский вариант политической философии «новых правых».

Трехсторонние отношения — отношения между правительством, деловыми кругами и профсоюзными, призванные обеспечить многосторонний процесс взаимного консультирования, часто для этой цели создаются специальные органы.

Утилитаризм — этическое учение, согласно которому удовольствие или счастье являются «благом», а страдание и несчастье — «злом», а, следовательно, основной целью общества является принцип «наибольшего счастья для наибольшего числа людей».

Утопизм — стиль философствования, отрицающий существующее общественное устройство и противопоставляющий ей некий образ совершенного будущего.

Утопия — букв. «нигде» или «благая земля»; идеальное или совершенное общество.

Фашизм — идеологическое течение, характеризуемое антирационализмом, приверженностью идеалам борьбы, харизматического лидерства, элитизма и национализма в его наиболее радикальной форме.

Федерализм — территориальное распределение власти в государстве, основанное на разделении суверенитета между центральными и периферийными институтами.

Феминизм — идеологическое движение, видящее в качестве своей основной задачи повышение роли женщин в обществе и, в большинстве случаев, равенство полов.

Философия «партийной машины» — способ ведения политики, при котором партийные «боссы» контролируют массовую организацию, прибегая к патронажу и распределению привилегий.

Фискальная политика — политика правительства по налогообложению и общественным расходам, направленная на повышение совокупного спроса.

Фискальный кризис государства всеобщего благоденствия — кризис в финансовой системе государства, наступающий тогда, когда рост расходов на социальные цели совпадает с экономическим застоем и вытекающим отсюда сокращением налоговых поступлений.

Фракционность — процесс распространения фракций, или же фракционная борьба, зачастую принимающая самый ожесточенный характер.

Фракция — составная часть более крупного объединения, чаще всего — политической партии; фракции формируются на основе общих позиций или идеологических склонностей.

Фундаментализм — образ мыслей, предполагающий существование определенных «глубинных и окончательных истин», не подлежащих сомнению

Функционализм — теория, по которой правительство должно прежде всего и главным образом реагировать на практические нужды общества; предполагает последовательную региональную интеграцию по отдельным областям и такими темпами, которые определялись бы самими государствами — участниками интеграционного процесса.

Харизма — власть или авторитет, исходящие от личных качеств лидера; способность возбуждать чувства верности и преданности — вплоть до полной эмоциональной зависимости.

«Холодная война» — период соперничества между Западом во главе с США и Востоком во главе с СССР, продолжавшийся с 1945 г. до распада социалистической системы в 1989—19991 гг.

Христианская демократия — идеологическое течение в европейском консерватизме, характеризуемое приверженностью принципам социального рынка и ограниченного государственного вмешательства.

Хунта — букв. совет; клика (обычно военная), пришедшая к власти в ходе революции или государственного переворота.

Цензура — надзор за печатью, другими средствами массовой информации или способами выражения мнений; подавление свободы слова.

Ценность — нравственный принцип, предписывающий людям некий стандарт поведения.

Централизация — сосредоточение политической (государственной) власти на общенациональном уровне.

Шариат — исламское право, базирующееся, по убеждению мусульман, на божественном откровении и взятое из Корана, Хадиса (учений Мухаммеда) и других источников.

Шовинизм — иррациональная вера человека в превосходство или величие той общности, к которой он принадлежит.

Эгалитаризм — теория или практика, в основе которых лежит стремление к равенству; вера в то, что равенство есть основной политический принцип.

Экологизм — идеология, в основе которой лежит представление о том, что человек является частью природы, а состояние окружающей среды стоит выше удовлетворения потребностей человека

Экология — наука, занимающаяся изучением взаимоотношений между живыми организмами и средой их обитания В центре ее внимания — система отношений, поддерживающих все живое на земле, внутренние взаимосвязи природы

Экономическая модель «тигров» — модель быстро развивающейся и ориентированной на экспорт экономики, характерная для Японии, а также Южной Кореи, Сингапура и Тайваня

Экономический либерализм — концепция, согласно которой рынок является саморегулирующимся механизмом, способным сам собой разрешить все проблемы, обеспечить равные возможности и экономическое благополучие для всех

Экономический человек — одна из призванных объяснить природу человека моделей, делающая упор на эгоистическом стремлении индивида к удовлетворению своих потребностей, считается при этом, что индивид особое значение придает понятию «пользы»

Экоцентризм — теория, ставящая поддержание экологического баланса выше удовлетворения потребностей человека

Экспансионизм — политика военной агрессии для расширения территориальных приобретений – явление, тесно связанное с империализмом

Электоральная коллегия — механизм непрямых выборов, группа выборщиков, ответственная за назначение кандидатов на партийные или государственные должности

Элита — меньшинство, на законных основаниях или без таковых сконцентрировавшее в своих руках власть, богатство или привилегии

Элитизм — принцип, согласно которому у власти должна быть элита (меньшинство), или же практическое применение этого принципа

Эмпиризм — учение, согласно которому опыт есть единственно возможный путь к знанию, и, следовательно, все гипотезы и теории должны проверяться опытным и экспериментальным путем

Эмпирический — основанный на наблюдении и экспериментах, источниками эмпирического знания служат ощущения и опыт

Энвайеронментализм — идея защиты и сохранения природы на пользу человечеству, в этом состоит отличие энвайеронментализма от экологизма

Эрозия отношений «класс — партия» — ослабление связей между общественным классом и той партией, которую он традиционно поддерживал

Эрозия партий — феномен резкого сокращения числа сторонников той или иной партии, падения уровня солидарности с ней

Этатизм — убеждение, что государственное вмешательство есть оптимальный способ разрешения политических проблем и стимулирования социально-экономического развития

Этнические чистки — насильственное переселение или уничтожение «чуждых» народов, часто употребляется вместо более резкого термина «геноцид»

Этнический национализм — национализм, исходящий из чувства принадлежности к этносу и стремления сохранить эту идентичность

Этничность — принадлежность человека к определенной общности, культурной группе или даже месту проживания, комплексное понятие, имеющее скорее культурный, чем расовый, подтекст

Этноцентризм — свойство сознания оценивать действия и намерения других групп и народов сквозь призму ценностей и традиций собственной культуры

Ядро исполнительной власти — сеть институтов и людей, играющих ключевую роль в выработке и координации государственной политики, «центр»

Переводное издание

Эндрю Хейвуд

ПОЛИТОЛОГИЯ

Редактор *Г.А. Клебче*
Корректор *Л И Ганина*
Оригинал-макет *О В Белынская*
Оформление художника *В А Лебедева*

Лицензия серии ИД № 03562 от 19 12 2000 г
Подписано в печать 20 10 2004
Формат 70x100 1/16 Усл печ л 44,2 Тираж 5 000 экз Заказ 5253

ООО «ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА»
Генеральный директор *В Н Закаидзе*

123298, Москва, ул Ирины Левченко, 1
Тел (095) 194-00-15 Тел /Факс (095) 194 00-14
www unity dana ru E-mail unity@unity-dana ru

Отпечатано во ФГУП ИПК «Ульяновский Дом печати»
432980, г Ульяновск, ул Гончарова, 14